

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 1 - 2023

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

Comitato Scientifico

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Ines	Ciulli
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Sergio	Foà
Loredana	Giani
Massimo	Luciani
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Simone	Pajno
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Giovanna	Pistorio
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttori

Francesco Sucameli
Giovanni Guida

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

<i>Editoriale a cura di Loredana Giani</i>	p.4
--	-----

DOTTRINA

Il contenzioso sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione Sicilia (2019) tra Corte dei conti, Corte Costituzionale e Corte di Cassazione. La cesura tra responsabilità politica e controllo giurisdizionale <i>di Sergio Foà e Emanuela Andreis</i>	p.14
La Corte Costituzionale garante dei crediti tra enti sub-statali della finanza pubblica allargata. Considerazioni a margine della sentenza n. 51 del 2023 sui c.d. “debiti fuori bilancio” <i>di Guido Rivosecchi e Francesco Sucameli</i>	p.28
Istituzioni per il futuro e <i>foresight</i> tra Parlamento e Governo <i>di Luca Bartolucci</i>	p.49
I controlli della corte dei conti e le prospettive di riforma della pubblica amministrazione nella stagione del pnrr. una introduzione <i>di Carola Pagliarin</i>	p.64
La sostenibilità economico-finanziaria dei progetti PNRR e la contabilizzazione <i>off-balance o on-balance</i> dei contratti di partenariato pubblico privato tra regole di EUROSTAT e codice dei contratti pubblici (vecchio e nuovo) <i>di Vanessa Manzetti</i>	p.81

ATTUALITÀ

Prime riflessioni sull’ordinanza delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 304/2023 <i>di Marco Caralesu</i>	p.114
Il mito urbano della causa irrazionale dei contratti derivati. riflessioni a margine di un recente caso inglese <i>di Pierre De Gioia Carabellese</i>	p.119
Il danno all’immagine della pubblica amministrazione e il “buon uso del rinvio” (Nota a C. conti, sez. giur. Lombardia, 14 marzo 2022, n. 21) <i>di Emanuele Fratto Rosi Grippaudo</i>	p.141
Il campo minato del controllo della corte dei conti ex art. 5 TUSP: la discrezionalità amministrativa tra onere motivazionale aggravato e autotutela doverosa <i>di Cristina Menale</i>	p.174

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistorio	p.202
--	-------

STORIA DELLA DOTTRINA

Commento a cura di Simone Pajno	p.223
Pietro Calamandrei “Chiarezza nella costituzione”.	p.231

DOTTRINA

ISTITUZIONI PER IL FUTURO E FORESIGHT TRA PARLAMENTO E GOVERNO¹

di Luca Bartolucci

Lecturer in Diritto Pubblico presso la Luiss School of Government

Dottore di ricerca Università La Sapienza di Roma²

Sommario

1. Introduzione
2. Il *foresight* e le istituzioni per il futuro
3. Il “*foresight*” governativo
4. Le istituzioni parlamentari per il futuro
5. Brevi riflessioni conclusive

Abstract

Le riforme, anche costituzionali, sono sempre più improntate ad una logica di breve periodo, anche se dovrebbero avere un intento di sostenibilità per le future generazioni. In questo senso inserire clausole generali nelle Costituzioni può servire ad evitare l'attrazione inevitabile delle democrazie elettorali per il momento presente. Diverse teorie spostano l'attenzione sul piano procedurale. Obiettivo del saggio è quello di analizzare il foresight a livello governativo per poi tracciare un quadro generale delle istituzioni per il futuro anche a livello parlamentare. Diversi Stati hanno costituito commissioni o organismi a livello parlamentare per lo studio della sostenibilità (vengono descritte le Commissioni presenti in Brasile, Cile, Austria, Estonia e così via). In altri casi, invece, l'intervento è stato a livello governativo creando dei Ministeri (Australia, Canada, Estonia, Finlandia, Germania, etc). Per l'Italia si dà conto del un progetto della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, sulla “Anticipatory Governance Initiative” finanziato dalla Commissione Europea. Le istituzioni nazionali per il futuro si sono moltiplicate in tutto il mondo, mostrando un'ampia varietà di architettura istituzionale. Per essere efficaci, tali istituzioni dovrebbero sviluppare la capacità di utilizzare strumenti politici, laddove disponibili, creando dei procedimenti che le permettano di inserirsi nel processo decisionale. Tale capacità può essere influenzata dalla loro autorità, dalla forza della loro base giuridica e dalle loro strutture di supporto come segreteria, personale e budget; dal loro posizionamento rispetto ad attori politici come il governo o il parlamento e i loro percorsi per influenzare il processo decisionale. Il processo legislativo dovrebbe prevedere un momento di riflessione sulla sostenibilità nel futuro della scelta politica

Reforms, including constitutional ones, are increasingly based on a short-term logic, even if they should have an aim of sustainability for future generations. In this sense, introduce general clauses in the Constitutions can avoid the inevitable attraction of electoral democracies for the present moment. Several theories shift attention to the procedural level. The aim of the essay is to analyze foresight at the government level and then draw a general picture of the institutions for the future also at the parliamentary level. Several States have set up commissions or bodies at parliamentary level for the study of sustainability (these Commissions are considered in Brazil, Chile, Austria, Estonia and so on are described). In other cases, however, the intervention was at the government level by creating Ministries (Australia, Canada, Estonia, Finland, Germany, etc). For

¹ L'articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura pubblicata su www.diritteconti.it

² Il contributo deriva dal panel “Le istituzioni del futuro” che si è tenuto il 16 settembre 2022 nell'ambito della terza conferenza della sezione italiana dell'International Society of Public Law (ICON-S Italia), dal titolo “Il futuro dello Stato” che si è tenuto presso l'Università di Bologna il 16 e 17 settembre 2022. Si tratta, altresì, dell'approfondimento della relazione tenuta al VI seminario italo-spagnolo di diritto costituzionale dal titolo “Costituzionalismo?” che si è tenuto presso la *Facultad de Derecho de la Universidad de Granada* dal 5 al 7 ottobre 2022, e che sarà pubblicata nei relativi atti.

Italy, a project of the National School of Administration, on the "Anticipatory Governance Initiative" financed by the European Commission, is given. National institutions for the future have multiplied around the World, displaying a wide variety of institutional architecture. To be effective, these institutions should develop the capacity to use policy tools. This capacity can be influenced by their authority, the strength of their legal basis and their support structures such as secretariat, personnel and budget; by their positioning in relation to political actors such as government or parliament and their paths to influence decision-making. The legislative process should include a moment of reflection on the future sustainability of the political choice.

1. Introduzione

Il tempo in cui viviamo è segnato da cambiamenti profondi che sfidano la capacità di adattamento della società. Per tale ragione, appare pericoloso fare politica e prendere decisioni con uno sguardo orientato soltanto al breve termine. Eppure, la sottomissione a un eterno presente è una delle maggiori criticità delle società moderne. Il sistematico prevalere di una logica di breve periodo rappresenta un problema che produce gravi e molteplici conseguenze³.

La politica del “qui e ora” sembra avere come unico obiettivo quello di catturare quotidianamente consensi e intercettare gli impulsi dell'opinione pubblica, senza poter considerare il medio e lungo termine⁴. Una certa “furia del presente”⁵ ha, infatti, caratterizzato costantemente le scelte della politica, almeno quella italiana, oscurando ogni preoccupazione collettiva per il futuro e impedendo la valutazione prospettica delle decisioni di oggi nel tempo⁶. La democrazia rappresentativa stessa è afflitta dal “presentismo”⁷ e ha una tendenza radicata ad essere “parziale nei confronti del presente” e a “trascurare i rischi ambientali a lungo termine”⁸.

D'altro canto, quello presente è un tempo di gigantesche sfide di grandezza globale: si pensi, a solo titolo esemplificativo, alla necessità di rispondere al duplice shock, gestendo gli impatti economici e sociali della pandemia e della guerra in Ucraina, senza tuttavia ignorare le azioni necessarie a preservare il clima e l'ambiente per contribuire a garantire l'azzeramento globale delle emissioni entro il 2050 in modo efficace ed equo. Non solo: è anche un'epoca nella quale pare basilare cogliere le opportunità della trasformazione digitale e contribuire a garantire mercati globali funzionanti, gestendo per di più il centrale tema dell'immigrazione.

Per tutte queste sfide globali vi sono potenti pressioni a breve termine che si scontrano con la necessità di trasformazioni e riforme di tipo strutturale. Appare quindi centrale sottolineare la necessità di orientare al futuro le decisioni - soprattutto legislative - in un momento in cui il progresso tecnologico ha comportato un cambiamento di prospettiva delle Costituzioni e un cambiamento nella valutazione del rapporto tra la Costituzione e il futuro: dall'attenzione al “futuro” delle Costituzioni si passa progressivamente al “futuro” come dimensione da preservare⁹. Se, infatti, le Costituzioni aspirano all'eternità ordinamentale e ambiscono a prescrivere le regole del gioco di un ordinamento che vivrà come tale “solo perché e fino a che quelle regole,

³ N. LUPO, *Tutelare le generazioni future senza intaccare il diritto di voto*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2019. Peraltro, a causa dell'invecchiamento della popolazione, l'età dell'elettore mediano risulta essere in costante crescita e questo contribuisce al sistematico prevalere di una logica tutta contingente e di breve periodo.

⁴ G. DE RITA E A. GALDO, *Prigionieri del presente. Come uscire dalla trappola della modernità*, Torino, 2018, p. IX.

⁵ U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana*, Bologna, 2014, p. 177.

⁶ G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 629.

⁷ Cfr., sul punto, J. BOSTON, *Governing for the future: designing democratic institutions for a better tomorrow*, Bingley, 2017; M. MACKENZIE, *Institutional design and sources of short-termism*, in *Institutions for future generations*, a cura di I. González-Ricoy and A. Gosseries, Oxford, 2016.

⁸ Cfr. D.F. THOMPSON, *Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 13 (1), 2010, p. 17.

⁹ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 122. Inoltre, pare anche necessario “fare i conti con la necessità di preservare le condizioni per consentire all'ordinamento di perpetuarsi e di garantire anche a chi verrà dopo di noi le risorse necessarie a dare attuazione all'obiettivo di eguaglianza sostanziale affermato dall'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana”. Cfr. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, cit., p. 629.

dettate da quella Costituzione, nella sua specifica identità sostanziale, dureranno”¹⁰ allora il diritto costituzionale deve riuscire ad essere anche strumento per gestire i grandi cambiamenti che si profilano nell’epoca attuale, adattandosi ad essi.

Il diritto costituzionale può costituire almeno una parte – insieme a uno sforzo a livello internazionale – per tentare di attenuare quelle pressioni sul breve termine e riuscire a prendere decisioni per dirigere le trasformazioni, governare le transizioni e approvare riforme strutturali. È il principio di sostenibilità la chiave per rendere le decisioni orientate verso l’obiettivo di tutelare le generazioni future, senza compromettere il benessere di quelle presenti¹¹. L’idea della sostenibilità delle scelte ha ormai assunto valore di ‘paradigma postmoderno’ capace di innervare il complesso degli ordinamenti giuridici¹² e si può considerare uno dei concetti emergenti del costituzionalismo contemporaneo¹³.

Molte sono state le soluzioni prospettate per rispondere all’esigenza di allungare lo sguardo dei decisori politici. Vi è stato perfino chi ha sostenuto la necessità di intervenire sulla separazione dei poteri per istituzionalizzare la sostenibilità: un nuovo modello a quattro poteri dovrebbe includere un livello istituzionale per difendere gli interessi dei posteri nei processi decisionali. Il concetto di *checks and balance*, secondo tale schema, che era stato introdotto per evitare una ‘tirannia della maggioranza’, dovrebbe evolversi nella società moderna attraverso controlli temporali per proteggere le generazioni future da una ‘tirannia del presente’¹⁴.

Inserire clausole sulla sostenibilità nelle Costituzioni, in particolare, è un tentativo per ‘aggiustare’ quelle che sono le dinamiche ‘naturali’ delle democrazie elettorali. Infatti, per quanto riguarda la sostenibilità “uno dei principali problemi nell’adozione di decisioni che tutelino le esigenze del futuro, a scapito, se necessario, di interessi del presente, è costituito dalla dinamica della democrazia elettorale, cioè dalla necessità delle élites politiche di conquistare il consenso a breve termine degli attuali elettori, senza tener conto di chi, non essendo presente, non può influire con il suo voto sulla contesa elettorale”¹⁵. La giurisprudenza costituzionale è un altro fattore che tenta, da più parti, di inserire una visione del futuro nella ragionevolezza delle scelte legislative¹⁶.

Eppure, la strada che sembra più feconda è quella dell’inserimento di meccanismi istituzionali e procedurali per orientare le decisioni al futuro, entrando nel campo di quello che è stato definito delle ‘*implementation strategies*’ dell’istanza intergenerazionale¹⁷. Sono stati immaginati a tal fine meccanismi per incentivare comportamenti più lungimiranti del legislatore. Molto interessante, ad esempio, è l’idea della possibile

¹⁰ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, p. 1. Cfr. anche I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito riflessioni sul tema*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2021, p. 51 s., spec. p. 55.

¹¹ Il rapporto ‘*Our Common Future*’ della Commissione Brundtland delle Nazioni Unite del 1987 definisce lo sviluppo sostenibile come “*the development that meets the needs of the present without compromising the needs of the future generations*”. Cfr. *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development (c.d. ‘Brundtland Commission’), 1987, par. 27, allegato al documento dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/42/427, Development and International Cooperation: Environment, 2 Aug. 1987, p. 8.

¹² D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; P.M. CRUZ e Z. BODNAR, *Globalização, Transnacionalidade e sustentabilidade*, Itajaí, 2012, p. 41.

¹³ Come si nota in T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2016, il sostantivo ‘sostenibilità’ (o, più frequentemente, l’aggettivo ‘sostenibile’ o la locuzione ‘sviluppo sostenibile’) sia presente in 53 Costituzioni degli Stati membri delle Nazioni Unite.

¹⁴ J. TREMMEL, *Parliaments and future generations: The four-power-model*, in *The Politics of Sustainability: Philosophical perspectives*, a cura di D. BIRNBACHER e M. THORSETH, Londra, 2015, p. 212.

¹⁵ T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, cit., p. 51.

¹⁶ Si pensi, per tutte, alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul clima del 24 marzo 2021, con la quale quest’ultimo ha giudicato parzialmente incostituzionale la legge tedesca sul cambiamento climatico, approvata nel 2019, per l’assenza di indicazioni dettagliate sulla riduzione delle emissioni dopo il 2030, sostenendo che il legislatore avrebbe dovuto prendere delle precauzioni per salvaguardare le libertà fondamentali delle generazioni future.

¹⁷ J. BOSTON, *Governing for the future: designing democratic institutions for a better tomorrow*, Bingley, 2017; I. GONZÁLEZ-RICOY, *Constitutionalising intergenerational provisions*, in *Institutions for future generations*, cit., *passim*. Invece, sugli *advisory bodies in legislatures*: M. ACOSTA, M. NESTORE, M.E. JARQUÍN-SOLÍS e R. DOUBLEDAY, *A typology of advisory bodies in legislatures and research perspectives*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2022.

introduzione di una *procedural sustainability provision*, che muove dall'idea in base alla quale l'aspetto centrale della garanzia deve spostarsi dal piano sostanziale a quello procedurale¹⁸.

Oltre questa soluzione, “la quasi totalità delle proposte finora emerse nel dibattito teorico, o sperimentate sul piano normativo, ruotano intorno alla individuazione di speciali e nuovi organismi consultivi, messi a fianco dell'organo legislativo o inseriti nel sistema amministrativo con particolari condizioni di indipendenza dalle istituzioni di Governo, anche sul piano finanziario”¹⁹. Così, in alcune esperienze si è optato per una soluzione istituzionale: la creazione, cioè, di organi appositamente dedicati al futuro. In sostanza, per raggiungere gli obiettivi globali di sostenibilità si è ritenuto necessario incorporarli nella definizione delle politiche a livello di nazionale. Per fare questo, sono state create una serie di istituzioni di diverso tipo – consigli, comitati, difensori civici – al fine di promuovere tali obiettivi²⁰.

D'altro canto, i Parlamenti, sempre sospinti dalle scadenze elettorali, sono spesso visti come una delle parti più deboli nelle politiche di sostenibilità all'interno delle democrazie rappresentative. Sotto la pressione delle imminenti scadenze elettorali, soggetto alle pressanti richieste di elettori e gruppi di pressione, suddiviso in commissioni specializzati col compito di rispondere alle immediate esigenze degli interessi di settore, il potere legislativo è spesso visto come un anello debole della politica di sostenibilità²¹. Ecco, dunque, che nuovi organismi all'interno dei Parlamenti, dedicati espressamente al futuro, possono essere utili per allungare lo sguardo del legislatore. Eppure, la capacità di guardare al futuro anche nelle scelte presso le Camere, sebbene si contrapponga, per certi versi, alla natura delle stesse, potrebbe potenzialmente essere sviluppata fino a farla diventare una vera e propria nuova funzione parlamentare.

D'altro canto, si stanno sempre più diffondendo i c.d. “*future studies*”, il cui obiettivo è quello di anticipare i cambiamenti della civiltà (sociali, tecnologici, culturali): i c.d. “*megatrend*”, cercando di prevedere gli sviluppi attraverso l'elaborazione di scenari. In ambito governativo, in particolare, esistono meccanismi e istituzioni dedicati specificamente al c.d. “*foresight*” o “*strategic foresight*”, che può essere definito come la capacità di immaginare ciò che accadrà in futuro e pianificare le azioni presenti e future sulla base di questa conoscenza. Allo stesso modo, la c.d. “*anticipatory governance*” è un sistema di istituzioni, regole e norme che fornisce un metodo per utilizzare la previsione allo scopo di ridurre il rischio e aumentare la capacità di rispondere agli eventi prima che si sviluppino, anziché in fasi successive. Si tratta di un processo per monitorare i potenziali eventi, fornire un avviso tempestivo di eventi imminenti e avvisare i politici delle potenziali conseguenze. Se, infatti, gli sviluppi vengono rilevati precocemente, si può agire per prevenirli o per indirizzarne le conseguenze.

L'analisi di alcune di tali esperienze può dunque essere utile quantomeno perché potrebbe si potrebbe immaginare qualcosa di simile anche in Italia, per allungare lo sguardo del legislatore e salvaguardare, in concreto, il valore costituzionale della sostenibilità: un valore che è espressamente presente (a partire dalla legge cost. n. 1 del 2012), con esclusivo riferimento al debito pubblico, in Costituzione, negli artt. 81 e 97²². Non solo: con la legge cost. n. 1 del 2022 anche le “future generazioni” sono entrate esplicitamente nella Carta fondamentale²³. Per affrontare i cambiamenti, anche la pubblica amministrazione e il governo, infatti,

¹⁸ T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, cit., p. 64, attraverso clausole costituzionali, cioè, che non stabiliscano in astratto il principio della sostenibilità ma che individuino i procedimenti attraverso i quali devono essere assunte le decisioni politiche e il cui rispetto possa essere controllato dalle giurisdizioni costituzionali.

¹⁹ A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. del dir.*, Annali IX, Milano, 2016, p. 385.

²⁰ Cfr. O. L. MATHIS, M. ROSE, J. NEWIG, S. BAUER, *Toward the sustainability state? Conceptualizing national sustainability institutions and their impact on policy-making*, in *Environmental Policy and Governance*, 12 ottobre 2022, p. 2 s.

²¹ L. KINSKI e K. WHITESIDE, *Of parliament and presentism: electoral representation and future generations in Germany*, in *Environmental Politics*, 2022, p. 2.

²² N. LUPO, *Tutelare le generazioni future senza intaccare il diritto di voto*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2019. Sul punto sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, spec. p. 139 s.

²³ La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 – com'è noto – è volta a inserire la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. In particolare, interviene sugli articoli 9 e 41 Cost., introducendo una disposizione esplicita sulla tutela dell'ambiente e, con essa, delle generazioni future. Sul punto cfr. almeno R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it.*, 2022; F. FRACCHIA,

dovrebbero iniziare a sperimentare nuovi approcci che permettano di rispondere ad essi con maggiore flessibilità e tempestività.

Obiettivo del contributo, pertanto, è quello di analizzare il *foresight* a livello governativo per poi tracciare un quadro generale delle istituzioni per il futuro anche a livello parlamentare, individuandone funzioni ed effetti, per capire se – anche in Italia – sarebbe utile creare istituzioni di questo tipo.

2. Il *foresight* e le istituzioni per il futuro

Nel 2013 l'ex segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, ha pubblicato una relazione (dal titolo *Intergenerational solidarity and the needs of future generations*), con la quale ha presentato alcune istituzioni nazionali create per proteggere le esigenze delle generazioni future. Tra queste il Committee for the future finlandese e le esperienze dell'Ungheria (*Ombudsman for Future Generations*), del Galles (*Future Generations Commissioner for Wales*), del Canada (*Canadian Commissioner of the Environment and Sustainable Development*), della Nuova Zelanda (*Parliamentary Commissioner for the Environment*), della Norvegia (*Norwegian Ombudsman for Children*) e della Germania (*Parliamentary advisory council on sustainable development*). Ispirato da questa relazione, nel 2014 il Difensore civico ungherese per le generazioni future ha organizzato una conferenza internazionale a Budapest, così creando una rete di istituzioni nazionali per le generazioni future (il *Network of Institutions of Future Generations*).

In generale, si possono oggi individuare diverse forme di istituzioni per il futuro, come consigli nazionali per sviluppo sostenibile²⁴, commissioni parlamentari, organismi per l'implementazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile²⁵, istituzioni per le generazioni future. Analizzando alcune di queste istituzioni – tra quelle che non ricadono nell'ambito parlamentare – si può notare, ad esempio, come in Ungheria era stato istituito sin dal 1995 un commissario parlamentare, che nel 2008 è stato trasformato nel Difensore civico per le generazioni future (*Ombudsman for Future Generations*), rendendo quel Paese uno tra i primi a introdurre tale figura indipendente. Nel 2011, peraltro, ci sono stati notevoli cambiamenti: la Costituzione ungherese, affidava la tutela dei diritti fondamentali ad un apposito Commissario (art. 30) e la tutela delle generazioni future ad uno dei due Vice-Commissari, l'*Ombudsman for Future Generations*²⁶. Pur agendo in modo autonomo nel suo lavoro quotidiano, l'*Ombudsman* deve riferire al Parlamento²⁷ e informare regolarmente il Commissario, le istituzioni interessate e il pubblico in merito all'attuazione degli interessi delle generazioni future²⁸.

L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo", in *Il diritto dell'economia*, 2022; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022, p. 1.

²⁴ Un DESA e M. Li, *National Institutions for Sustainable Development: A preliminary review of the institutional literature*, ottobre, 2012, p. 2 s.

²⁵ A. BREUER, J. LEININGER e J. TOSUN, *Integrated policymaking: Choosing an institutional Design for Implementing the sustainable development goals (SDGs)*, in *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik/German Development Institute (DIE)*, 2019.

²⁶ I cui compiti sono definiti nello specifico dall'*Act n. CXI del 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights*. La composizione dell'organo è pertanto peculiare, posto che al Commissario si affiancano due vice, impegnati nella tutela degli interessi delle generazioni future e in quella dei diritti delle minoranze presenti sul territorio ungherese. Sono tre commissari fusi in un unico organo dalle competenze generali, che si articola però al suo interno in un Commissario generale e due sostituti con specifici obiettivi. Per via di tale strutturazione, i due vice sono tenuti a informare il Commissario delle conclusioni del loro lavoro e non possono esercitare in autonomia il potere di sollevare questioni dinanzi la Corte costituzionale, potendo solamente sollecitare il Commissario. Cfr., sul punto, V. CARLINO, *Ungheria: le autorità indipendenti e la "democratic erosion"*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2019, spec. p. 19; E.T. AMBRUSNÉ, *The Parliamentary Commissioner for Future Generations in Hungary and its Impact*, in *Intergenerational Justice Review*, n. 1, 2010.

²⁷ Inoltre, l'*Ombudsman*, insieme al Commissario, presenta una relazione annuale al Parlamento sul suo lavoro, che il Parlamento deve approvare. Cfr. B. JÁVOR, *Institutional protection of succeeding generations – Ombudsman for future generations in Hungary*, in *Handbook of Intergenerational Justice*, a cura di J. TREMMEL, Northampton, 2006.

²⁸ Cfr. A.Z. VARGA, *The Commissioner for Fundamental Rights*, in *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*, a cura di A.Z. VARGA, A. PATYI e B. Schanda, Dublino, 2015, p. 254. Può altresì raccomandare al Commissario di avviare indagini d'ufficio su questioni ambientali; controlla l'attuazione della strategia di sviluppo sostenibile approvata dal Parlamento e può proporre l'adozione e la modifica delle leggi che promuovono (o violano) gli interessi delle generazioni future; infine, può proporre al Commissario di rivolgersi alla Corte costituzionale. Quest'ultima previsione è ancora più rilevante in ragione dell'avvenuta abolizione dell'*actio popularis*, a

Una creazione più recente è il *Welsh Future Generations Commissioner*. Istituito nel 2016 con il *Well-being of Future Generations Act* (2015), cerca di realizzare il principio dello sviluppo sostenibile, dare consulenza agli enti pubblici e pubblicare, ad ogni termine elettorale, un Rapporto sulle generazioni future che contiene una valutazione dei miglioramenti che gli enti pubblici dovrebbero adottare per conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile²⁹.

Si può facilmente scorgere dunque una cesura tra questo tipo di istituzioni: mentre alcune si possono annoverare tra gli organi parlamentari veri e propri (come quella finlandese), altre sono (in modi e con strutture diverse) organizzate come organismi indipendenti a tutela delle generazioni future.

Una stretta connessione con tali istituzioni vi è con i c.d. *futures studies*: una disciplina il cui obiettivo è quello di anticipare i cambiamenti della civiltà (sociali, tecnologici, culturali), i c.d. “*megatrend*”, cercando di prevedere gli sviluppi attraverso l’elaborazione di scenari. Esistono diverse metodologie nell’ambito dello studio dei futuri, che riguardano la generazione di possibili scenari futuri e l’analisi del contesto presente in cui operiamo. Questi metodi sono oggi utilizzati anche in ambito business e aziendale, per individuare possibili *trend* futuri e nuovi percorsi di crescita³⁰.

In generale, i metodi e gli strumenti di anticipazione sono sempre più utilizzati per cercare di immaginare e governare le trasformazioni verso futuri più sostenibili in diversi ambiti politici. Il settore pubblico deve prepararsi per il futuro, identificando e trovando continuamente soluzioni innovative per beneficiare delle opportunità future, riducendo i rischi attraverso una maggiore resilienza dei propri sistemi.

Gli studi sul futuro (previsione strategica, *strategic foresight*, Commissione Europea, OCSE o *futures literacy*, UNESCO), possono essere pertanto un valido strumento per rendere l’amministrazione pubblica in grado di non subire i cambiamenti, bensì di governarli. Lo stesso vale per il Parlamento e per il Governo, che dovrebbero sfruttare tale campo di conoscenza per non farsi trovare impreparati nelle sfide che li attendono.

Particolarmente interessante l’approccio dell’OCSE, che si basa sul *strategic foresight*³¹: un metodo strutturato di utilizzare le idee sul futuro per anticipare e prepararsi meglio al cambiamento. La previsione può supportare il processo decisionale del governo tramite: ***Better anticipation*** (per anticipare meglio i cambiamenti che potrebbero emergere in futuro); ***Policy innovation*** (rivelare opzioni per la sperimentazione di approcci innovativi); ***Future-proofing*** (per sottoporre a stress test strategie e politiche esistenti o proposte). In altri termini, queste tecniche si basano sul creare scenari futuri, compresa la verifica mediante analisi e simulazione di risposte politiche alternative e delle loro conseguenze.

La diffusione di tali pratiche potrebbe essere propedeutica per una vera e propria istituzionalizzazione della previsione strategica, tramite la creazione istituzioni ad essa dedicate (ad es. unità, commissioni, ecc.) o tramite la creazione di una cultura della previsione all’interno delle strutture istituzionali esistenti. La creazione di istituzioni per il futuro, soprattutto in ambito parlamentare, e il *foresight* governativo possono pertanto essere considerate due facce della stessa medaglia. Per tale ragione, appare utile esaminarle un po’ più nel dettaglio, anche analizzando alcune delle esperienze già sperimentate.

3. Il *foresight* governativo

Molti Stati già hanno al loro interno una varietà di esperienze di istituzionalizzazione di tali elementi³². Il *foresight*, in particolare, è un processo che permette di raccogliere e analizzare informazioni che aiuteranno a

seguito della quale un controllo di costituzionalità *a posteriori* di tipo astratto non può più essere innescato da qualunque persona, bensì soltanto dal Governo, da un quarto dei parlamentari e, appunto, dal Commissario per i diritti fondamentali. Sul punto cfr. V. Carlini, *Ungheria: le autorità indipendenti e la “democratic erosion”*, cit. p. 19.

²⁹ La legge del 2015 richiede ai ministri gallesi di riferire ogni anno sui progressi verso la realizzazione di obiettivi a lungo termine e di pubblicare, dodici mesi prima di un’elezione generale, un “Rapporto sulle tendenze future” che delinea le tendenze sociali, economiche, ambientali e culturali, nonché le sfide e le opportunità che creano. Il Commissario riferisce annualmente ai ministri gallesi e redige un rapporto sulle generazioni future ogni cinque anni. Il Commissario non può annullare le decisioni prese dagli enti pubblici ma può formulare raccomandazioni, basate sul principio dello sviluppo sostenibile, che gli enti pubblici sono tenuti ad osservare.

³⁰ Dal sito: <https://www.instituteforthefuture.it/futures-studies/>.

³¹ Qui altri documenti utili: <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/>

³² OECD, *Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalization*, 2022, p. 4.

costruire una visione di futuro a medio-lungo termine. Tutte le attività di *foresight* servono a considerare il futuro come qualcosa che è possibile influenzare.

Come si è rilevato, vi è la necessità che i dipendenti pubblici ricevano formazione e sostegno nello sviluppo della capacità di previsione. A tal fine, secondo alcuni, la soluzione ideale sarebbe quella di avere “agenti di previsione” in ciascuno dei Ministeri³³.

Sembra allora utile, a tal proposito, una panoramica di alcune caratteristiche di casi di istituzionalizzazione del *foresight*.

Le capacità di *foresight* dell’Australia esistono all’interno di team specializzati in vari Ministeri, tra cui il Dipartimento degli affari esteri e del commercio, il Dipartimento dell’istruzione, delle competenze e dell’occupazione e il Dipartimento dell’industria, della scienza, dell’energia e delle risorse³⁴. Un *Futures Hub* è finanziato da una *joint venture* tra il governo australiano e l’*Australian National University* ed è una risorsa dell’intero governo per supportare la pianificazione e il lavoro politico attraverso l’esame di futuri strategici per il futuro della sicurezza nazionale. The *Futures Hub* guida l’*Australian Strategic Futures Network*, una rete di collaborazione con membri dei gruppi di previsione del governo statale e federale³⁵. La *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization* (CSIRO) è l’agenzia scientifica nazionale australiana e dispone di un gruppo di previsione dedicato (CSIRO Futures) e di un *Insight Team* che analizza le tendenze emergenti, per generare approfondimenti e informare le decisioni politiche³⁶.

Anche il Canada ha un ecosistema di previsione governativa consolidato. Al centro c’è *Policy Horizons Canada*, l’organizzazione che, dal 2009, fornisce ricerca sul futuro, servizi di previsione strategica e sviluppo di capacità di previsione³⁷. La struttura istituzionale che supporta *Policy Horizons* garantisce un alto livello di partecipazione dalla direzione del servizio pubblico. Con oltre 40 dipendenti a tempo pieno, *Policy Horizons* è una delle più grandi organizzazioni di previsione del settore pubblico. Questa capacità consente lo sviluppo di competenze consolidate e un’analisi previsionale approfondita su questioni future relative a un’ampia gamma di temi di politica pubblica³⁸.

La Finlandia è uno degli Stati che dedicano maggiore attenzione al futuro, anche a livello parlamentare, e ha un elaborato sistema di previsione³⁹. L’enfasi sulla previsione in Finlandia si è evoluta dopo una crisi economica all’inizio degli anni Novanta e in risposta a problemi di sicurezza legati alla geografia del paese⁴⁰. La Finlandia ospita reti di previsione all’interno del governo nazionale e regionale, del mondo accademico, della società civile e del settore privato che insieme formano un complesso ecosistema anticipatorio⁴¹. La rete nazionale di previsione finlandese funziona sotto l’autorità dell’Ufficio del Primo Ministro in collaborazione con Sitra, il Fondo finlandese per l’innovazione. Sitra, sebbene tecnicamente situata sotto il parlamento, è in gran parte indipendente, anche nel modo in cui gestisce i suoi fondi⁴².

Il prodotto di punta della previsione in Finlandia è il “Rapporto sul futuro” del governo, che viene condotto ogni quattro anni, all’inizio del mandato. Si tratta di una tradizione che risale agli anni Novanta e il tema dello studio è stabilito dal Presidente del Consiglio in collaborazione con un gruppo interministeriale. Nell’arco di due anni si svolge un processo partecipativo che coinvolge tutte le parti interessate, con budget e personale dedicati⁴³. Il Parlamento è coinvolto nella stesura della relazione incentrata sulle priorità strategiche a lungo termine e la relazione intende fungere da risorsa per tutti partiti politici nella progettazione delle loro piattaforme di campagna elettorale⁴⁴.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ivi*, p. 5.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ivi*, p. 6.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Sitra ha il mandato di “assicurare il futuro benessere della Finlandia” e di “sostenere e sfidare” il governo, spesso sollevando questioni che non sono sempre una priorità per chi è al potere.

⁴³ O. SARITAS e D. ABABIO ANIM, *The Last and Next 10 Years of Foresight, Working Paper in Series: Science, Technology and Innovation*, National Research University Higher School of Economics, Mosca, 2017; U. ROSENSTRÖM e N. BALCOM RALEIGH, *Inclusive Foresight for Finland*, in *AAI foresight*, 2015, p. 2.

⁴⁴ A. SHALLOWE et al., *A Stitch in Time? Realising the Value of Futures and Foresight*, in *Thersa.org*, 2020.

In Estonia, il sistema di previsione è stato ispirato dalla Finlandia. Il *Foresight Act* è la base giuridica per l'istituzionalizzazione della previsione. Con questo si è istituito il *Foresight Council*, composto da esperti di ricerca, tecnologia e affari, e il *Foresight Centre*, un *think tank* all'interno del parlamento estone⁴⁵. Il Centro prevede possibili scenari futuri per i responsabili politici in modo che progettino politiche “a prova di futuro”⁴⁶ ed esegue una valutazione successiva del lavoro di previsione. Questa funzione consente ai professionisti della previsione di “dimostrare il loro valore ai decisori”⁴⁷.

Non esiste un organismo di previsione centrale in Germania, ma piuttosto una rete di istituzioni pubbliche e indipendenti ma sostenute pubblicamente o finanziate⁴⁸. Le istituzioni con capacità di previsione includono: l'Agenzia tedesca per l'ambiente (*Umweltbundesamt*), l'Ufficio per la pianificazione politica (*Büro für Politische Planung*), con sede presso l'Ufficio del Cancelliere federale (*Bundeskanzleramt*), il Servizio federale degli esteri, il Ministero federale dell'ambiente, della conservazione della natura e della sicurezza nucleare e il Ministero della cooperazione e dello sviluppo economico. L'Ufficio di pianificazione delle forze armate federali (*Planungsamt der Bundeswehr*) – una sezione civile delle forze armate federali – ha capacità di previsione consolidate per affrontare questioni sociali e tecnologiche più ampie⁴⁹. Il sistema decentralizzato comprende programmi o processi di previsione finanziati anche a livello subnazionale, compresi gli stati di Baviera, Baden-Württemberg, Renania-Palatinato⁵⁰. Il Ministero federale dell'istruzione e della ricerca organizza esercizi di previsione in cooperazione con partner a livello subnazionale (*Länder*) e organi competenti all'interno del governo federale e del Bundestag.

Anche i Paesi Bassi hanno una ricca storia di lungimiranza legata al lavoro pionieristico della *Royal Dutch Shell*⁵¹. All'interno del governo, le capacità di previsione sono dislocate in agenzie specializzate incaricate di fornire analisi delle politiche strategiche. Un esempio è l'Agenzia olandese per la valutazione ambientale (PBL), sebbene ve ne siano altre come il *Central Planning Bureau*, che svolge attività di previsione in base alla domanda dei partiti politici, dei ministri o dei membri del parlamento. Queste agenzie collaborano e sono finanziate attraverso i bilanci dei ministeri ma hanno uno status indipendente

Singapore ha una lunga storia di previsione strategica, legata alla sicurezza del paese e al contesto geopolitico⁵². Il *Center for Strategic Futures* all'interno dell'Ufficio del Primo Ministro ha un ruolo centrale tra le unità di previsione. Esistono poi unità di previsione settoriale: un esempio è l'Unità di previsione strategica presso il Ministero delle finanze, che ha il mandato di garantire che il lavoro sul futuro del governo sia integrato nel processo di bilancio.

Infine, anche il Parlamento europeo dispone di diverse unità che si occupano di questioni relative alla previsione, che sono rilevanti nel contesto dello *European Strategy and Policy Analysis System* (ESPAS)⁵³. Una di queste unità è la *European Parliamentary Research Service's Strategic Foresight and Capabilities Unit*. L'Unità opera sotto gli auspici del Servizio di ricerca del Parlamento europeo⁵⁴ e uno dei suoi compiti è produrre materiali di base per i membri del Parlamento europeo su questioni economiche globali e tendenze sociali e le loro implicazioni per l'Unione europea. Ulteriori attività

⁴⁵ OECD, *Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalization*, 2022, p. 6.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ A. SHALLOWE et al., *A Stitch in Time? Realising the Value of Futures and Foresight*, in *Thersa.org*, 2020, p. 37.

⁴⁸ OECD, *Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalization*, 2022, p. 7.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ I. DREYER e G. STANG, *Foresight in Government – Practices and Trends Around the World*, Yearbook of European Security, 2013.

⁵¹ OECD, *Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalization*, 2022, p. 7.

⁵² *Ivi*, p. 8.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ European Parliament Research Service (<https://epthinktank.eu/about/>).

per promuovere “la cultura anticipatrice all'interno del Parlamento europeo includono, ad esempio, briefing e seminari⁵⁵.

Un altro organo di previsione del Parlamento europeo è il *Panel for the Future of Science and Technology* (STOA), che si occupa principalmente di questioni tecnologiche e scientifiche. Lo scopo di STOA è informare i parlamentari e alimentare i dibattiti. Il panel STOA è composto da 27 membri del Parlamento europeo nominati da 11 delle sue commissioni permanenti⁵⁶. Il Parlamento e le commissioni possono formulare richieste e richieste di lavoro di previsione ma, in generale, l'obiettivo è agire come “intermediario onesto” e fornire una prospettiva lungimirante su diverse opzioni, tenendo conto del potenziale impatto che scelte specifiche potrebbero avere sulla società⁵⁷.

In Italia, il 23 dicembre 2020, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) ha ritenuto di sviluppare le sue attività in ambiti destinati ad assumere crescente importanza per le amministrazioni pubbliche, quali la previsione strategica e l'amministrazione anticipante, anche in relazione all'offerta formativa relativa al management ed al *policy design* dello sviluppo sostenibile. A tal fine, è stato istituito presso la SNA un gruppo di lavoro denominato “Unità per la previsione strategica e l'amministrazione anticipante”, con l'obiettivo di promuovere nelle pubbliche amministrazioni la conoscenza sulla coerenza delle politiche, la previsione strategica, la resilienza e il management per lo sviluppo sostenibile, anche attraverso la raccolta di buone pratiche, nel quadro dell'Agenda ONU 2030, e di rafforzare l'offerta formativa della SNA in materia.

In seguito, un progetto della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, sulla “*Anticipatory Governance Initiative*”, è stato selezionato nell'ambito del programma *Technical Support Instrument* della Commissione europea. Il progetto ha l'obiettivo di promuovere la diffusione delle metodologie di anticipazione strategica (*strategic foresight*) nell'elaborazione delle politiche pubbliche attraverso attività di *capacity building* come la definizione di percorsi formativi per sviluppare le competenze necessarie ad integrare l'approccio di anticipazione strategica nel *modus operandi* dei decisori pubblici e l'individuazione di possibili modalità di istituzionalizzazione della previsione strategica nei principali ambiti di definizione delle politiche pubbliche. Si tratta di un progetto che avrà una durata di 18 mesi e sarà sviluppato congiuntamente con altri due Stati membri (Malta e Lituania).

La selezione di questo progetto mostra due evidenze: da una parte, conferma l'importanza attribuita dalla Commissione europea all'impegno degli Stati membri ad elaborare strategie e a definire politiche volte al futuro, e far fronte ai megatrend emergenti. Dall'altra parte, tuttavia, mostra come l'unica attenzione al tema in Italia sia data dalla SNA, mentre non risulta che ci siano, nell'ambito della Presidenza del Consiglio o nelle altre amministrazioni centrali, organismi che si occupano di *strategic foresight*.

Si tratta di un progetto che mira quindi a includere il *foresight* nell'amministrazione centrale, spingendola verso un approccio orientato al futuro. Da una parte, questa si può considerare come una scelta particolarmente azzeccata, poiché l'amministrazione rimane al passare dei Governi. Allo stesso tempo, tuttavia, appare necessario anche un impegno politico sul punto, senza il quale gli sforzi, pur lodevoli, dell'amministrazione, rischiano di essere vanificati. Da questo punto di vista, appare quantomeno incoraggiante – sebbene dovrà poi evidentemente essere verificato nelle scelte concrete che assumerà l'Esecutivo – la previsione contenuta nel programma di Fratelli d'Italia (com'è noto, partito che ha conseguito la maggioranza relativa dei voti alle elezioni politiche italiane del 25 settembre 2022 e che ha quindi espresso il Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni) sulla valutazione di impatto generazionale delle leggi e dei provvedimenti a tutela delle future generazioni⁵⁸.

⁵⁵ European Parliament Research Service, EPRS Strategic Foresight and Capabilities Unit (<https://epthinktank.eu/author/eprsglobaltrends/>).

⁵⁶ Panel for the Future of Science and Technology (<https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/about/history-and-mission>).

⁵⁷ OECD, *Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalization*, 2022, p. 8.

⁵⁸ Sulla valutazione di impatto generazionale dei provvedimenti, cfr. E. Griglio, in questo numero della Rivista.

Il vero elemento di novità, che non ha trovato riscontro negli altri programmi elettorali, è “la valutazione di impatto generazionale delle leggi e dei provvedimenti a tutela delle future generazioni”. Sembra trattarsi della trasposizione in Italia del c.d. “*youth check*”, introdotto nel 2013 presso il Parlamento austriaco, e dal 2017 presso il Parlamento federale tedesco, proseguendo sulla strada già intrapresa dal Governo Draghi che, nel 2021, aveva istituito il Comitato per la Valutazione dell’Impatto Generazionale delle politiche pubbliche presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (COVIGE)⁵⁹.

Insomma, a livello governativo qualche segnale, seppur timido, di una maggiore attenzione al futuro sembra intravedersi. Tuttavia, il rischio è che tali iniziative si risolvano in semplici dichiarazioni di intenti, senza avere la forza per imporsi nella fase di elaborazione vera e propria delle politiche pubbliche e delle decisioni che, soprattutto laddove abbiano risvolti finanziari, continuano ad apparire influenzate da una stringente logica di breve termine.

4. Le istituzioni parlamentari per il futuro

Questa parte dell’analisi ha l’obiettivo di esaminare le istituzioni per il futuro in ambito parlamentare: in particolare, risulta che dal 1990, sono state create dieci istituzioni per il *foresight* parlamentare (che in tre casi hanno avuto vita breve)⁶⁰. Lo scopo di tali istituzioni è quello di tentare di prevedere temi di lungo-periodo e aumentare la consapevolezza dei megatrend sociali, intervenendo – cercando di farlo con qualche anticipo – sulle varie crisi e opportunità che possono sorgere (sui temi più vari, come, ad esempio, la digitalizzazione, il *climate change*, la pandemia, e così via).

Le istituzioni parlamentari sul futuro sono organi relativamente recenti, che nell’ambiente parlamentare – piuttosto stabile nel tempo – possono considerarsi una vera e propria innovazione istituzionale. Combinare un approccio orientato al futuro con i normali affari parlamentari può non essere semplice, e come questi nuovi organismi operano può essere cruciale per il loro consolidamento all’interno dei parlamenti. Infatti, come visto poc’anzi, molto del lavoro di *foresight* è svolto dai governi.

Eppure, anche se tale lavoro viene svolto dal governo, è necessario che anche i parlamenti abbiano, al loro interno, un organismo che si occupi di futuro, perché solo in tal modo i parlamentari potranno avere la necessaria *expertise* per interfacciarsi con tali questioni e per svolgere un controllo più accurato nei confronti delle strutture governative. Peraltro, come è stato notato, solo istituire organismi simili permette ai parlamentari di influenzare la loro mentalità per renderla più attenta agli effetti di lungo termine delle politiche⁶¹. Inoltre, includere alcuni parlamentari nel lavoro di tali organi permette di estendere la loro influenza ad altre sedi: si pensi ai dibattiti nei gruppi parlamentari e nei partiti, nelle commissioni, in Aula⁶².

⁵⁹ Quest’ultimo ha adottato delle Linee guida in seguito a un confronto sulla metodologia da indicare alle pubbliche amministrazioni, per la costruzione di uno strumento utile al monitoraggio delle politiche giovanili, fissando alcuni paletti, come la fascia di età di riferimento (14-35 anni) i principali indicatori e le aree di impatto. Nelle linee guida è quindi messo a fuoco il meccanismo per riconoscere le misure generazionali e quelle potenzialmente tali. L’azione del Comitato, peraltro, riveste un carattere strategico anche considerando l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevede rilevanti impatti sulle nuove generazioni. Sui vari aspetti del PNRR la dottrina è già ampia. In generale, cfr. almeno F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022, spec. p. 15 s. Dal punto di vista del diritto costituzionale cfr., per tutti, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 12 gennaio 2022, spec. p. 5 s.; Id., *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 7 settembre 2022. Lo stesso A. individua nel PNRR un nuovo “metodo di governo”: cfr. *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in corso di pubblicazione in *Diritto pubblico*, n. 3, 2022. Cfr. anche C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, p. 325 s.

⁶⁰ V. KOSKIMAA e T. RAUNIO, *Should legislatures invest in foresight work? Assessing parliamentary future institutions*, paper presentato al Workshop of parliamentary scholars and parliamentarians di Wroxtton, 2022.

⁶¹ V. KOSKIMAA e T. RAUNIO, *Should legislatures invest in foresight work? Assessing parliamentary future institutions*, cit.

⁶² *Ibidem*.

Analizzando le soluzioni *interne* al Parlamento, si deve partire senz'altro dalla Finlandia, dove è stata istituita una commissione parlamentare per le generazioni future, il *Committee for the Future*⁶³, che può essere considerato il capostipite di tali organismi.

Questa commissione sembra essere l'unica istituzione parlamentare permanente con un mandato specifico per studiare il futuro⁶⁴. Questa non fa parte, nell'ambito del Parlamento finlandese, del procedimento legislativo: non elabora i progetti di legge e quindi la divisione tra maggioranza e opposizione non è così importante come nelle altre commissioni. Se, da una parte, questo si può ritenere un vantaggio, dall'altra parte impone alla commissione di dover dimostrare continuamente la sua utilità per continuare ad esistere.

La commissione per il futuro è essenzialmente libera di determinare la propria agenda, può decidere su quali questioni concentrarsi e come condurre la propria attività. Ciò non significa che non debba affrontare inevitabili compromessi⁶⁵. Quest'organo, istituito per la prima volta in via temporanea nel 1993, è stato trasformato in commissione permanente solo nel 2000⁶⁶. Molti pensavano che non fosse necessaria, in quanto le commissioni permanenti esistenti ben avrebbero potuto esercitare una pianificazione a lungo termine nell'ambito del controllo legislativo, mentre altri respingevano a priori l'idea di una commissione che non svolgeva attività legislativa o di bilancio⁶⁷.

Il compito principale della commissione è preparare la risposta del Parlamento al 'Rapporto sul futuro' del governo. Inoltre, rilascia pareri alle altre commissioni in merito al bilancio, alla Relazione annuale del Governo e su varie altre questioni riguardanti il futuro, quando e se richiesto; discute le tendenze future e le questioni correlate; funge da organo parlamentare responsabile della valutazione dello sviluppo tecnologico e delle sue conseguenze sociali. Tuttavia, gli sforzi più importanti sono dedicati ai suoi progetti, poiché il potere di decidere la propria agenda è uno dei pilastri della forza della commissione.

Il compito principale della commissione è preparare la risposta ufficiale del Parlamento al Rapporto sul futuro del Governo. Si tratta di una precisa scelta alla base della creazione della commissione: lo scopo era quello di far instaurare un dialogo col governo, ma su un documento abbastanza ampio che non avrebbe provocato tensioni con le altre commissioni parlamentari⁶⁸.

Il problema principale è il tempo: il rapporto della commissione viene in genere presentato alla fine della legislatura quando la plenaria è di solito impegnata con questioni politicamente più importanti. Così, il tempo per discutere la complessa relazione della commissione tende ad essere breve. Inoltre, poiché il rapporto del governo è già stato pubblicato, la risposta della commissione è, in un certo senso, una notizia ormai vecchia, ma ciò non toglie che il rapporto della commissione possa indirizzare i temi del Rapporto sul futuro del governo successivo. Quando funziona, il 'dialogo' produce quindi una significativa continuità politica tra i governi⁶⁹.

⁶³ Quest'ultimo è stato fondato nel 1993 per generare un dialogo con il Governo su un futuro di grandi problemi e opportunità. Cfr., sul punto, V. KOSKIMAA e T. RAUNIO, *Encouraging a longer time horizon: The Committee for the Future in the Finnish Eduskunta*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2020.

⁶⁴ L'unica istituzione che sembra avvicinarsi è il *Scotland Futures Forum*, un *think tank* del Parlamento scozzese. Istituito nel 2005 riunisce sia i parlamentari sia esperti esterni, lavora in modo *non-partisan*, con l'obiettivo di guardare oltre il ciclo elettorale per stimolare il dibattito a lungo termine.

⁶⁵ Infatti, se decide di analizzare questioni controverse e di attualità, il rischio è che finisca per assomigliare ad una normale commissione parlamentare, con il principale *cleavage* tra maggioranza e opposizione. Se, invece, decide di operare in modo più consensuale, il rischio è quello di dare la priorità a questioni meno rilevanti.

⁶⁶ In effetti, nel dicembre 1999 la commissione affari costituzionali del Parlamento finlandese ha votato contro la trasformazione della commissione per il futuro in commissione permanente, ma nel voto finale in Assemblea è stato approvato lo *status* permanente della commissione per il futuro.

⁶⁷ La commissione per il futuro è dunque dal 2000 una commissione permanente con 17 parlamentari e uno staff di 4 persone. Ci sono poi un segretario generale e un consulente scientifico permanente che assistono la commissione. Cfr. D. ARTER, *The Model for Parliaments in the Future? The Case of the Finnish Committee for the Future*, in *Politiikka*, 42/3, 2000, p. 149.

⁶⁸ Dopo aver ricevuto il rapporto, la commissione chiama dozzine di esperti sul tema, molto spesso accademici. All'interno dei confini formali del 'dialogo', i principali strumenti della commissione sono le risoluzioni che possono essere inserite nel Rapporto, attraverso le quali può 'fare pressione' sul Governo, pur non essendo vincolanti. Cfr. H.S. SEO, *Reaching Out to the People? Parliament and Citizen Participation in Finland*, Tampere, 2017, p. 131.

⁶⁹ Gli intervistati da Koskimaa e Raunio hanno citato relazioni – sul benessere sociale, le riforme, la digitalizzazione dell'istruzione e lo sviluppo della popolazione, ad esempio – che sono emerse in programmi governativi dopo l'attenzione loro rivolta dalla commissione per il futuro.

Il secondo compito ufficiale della commissione è adottare pareri sui disegni di legge su richiesta di un'altra commissione. I rapporti più lunghi sono pubblicati in volumi e sono spesso lavori d'eccellenza⁷⁰. Tuttavia, le relazioni raramente ricevono grande attenzione, probabilmente perché si tratta di lavori dettagliati e difficili da collegare ad altre questioni parlamentari⁷¹.

Negli anni Novanta pochi credevano che la commissione potesse avere una influenza diretta sulle posizioni del Parlamento. I risultati della ricerca di Koskimaa e Raunio suggeriscono che non troppo è cambiato in quest'ambito: la commissione è ancora troppo lontana dall'ordinario lavoro del Parlamento finlandese. Tuttavia, la commissione è stata progettata specificamente per la rilevazione di tendenze più ampie. Gli effetti della commissione per il futuro sono difficilmente misurabili. Dopotutto, a parte le sue risoluzioni che nella migliore delle ipotesi fungono da linee guida generali, non produce alcuna decisione vincolante. Non può fare molto per frenare le due principali cause alla radice della miopia politica: i brevi termini elettorali e i potenti interessi organizzati.

Oltre alla Commissione finlandese, vi sono una serie di altre esperienze parlamentari⁷²: quella del Senato cileno (*Senato, Comision de Desafios del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación*; 2012); del Senato brasiliano (*Comissão Senado do Futuro*; 2013); quella del Bundesrat austriaco (*Ausschuss für Innovation, Technologie und Zukunft*; 2015); quella dell'Estonia (*Foresight Centre*; 2017); della Corea del Sud (*National Assembly Futures Institute*; 2018); dell'Islanda (*Prime Minister's Committee for the Future*; 2018 e poi *Future Committee*; 2021); quella delle Filippine (*Committee on Sustainable Development Goals, Innovation and Futures Thinking*; 2019); quella della Lituania (*Committee for the Future*; 2020), infine, quella dell'Uruguay (*Comisión de Futuro*; 2021).

Si nota subito una differenza: Estonia e Corea del Sud, infatti, hanno un istituto di ricerca, composto da esperti, che opera all'interno del parlamento; tutti gli altri, invece, sono vere e proprie commissioni parlamentari.

Una delle esperienze più celebri rimane quella del *Commissioner for Future Generations* del Parlamento israeliano. Inserito nella *Knesset Law* nel 2001, "era chiamato ad intervenire in via consultiva nella discussione di progetti di legge che avessero una particolare rilevanza intergenerazionale; poteva presentare *reports* al Parlamento su materie che potessero avere implicazioni sugli interessi delle generazioni future⁷³; presentava una relazione annuale alla *Knesset* sulla sua attività e sui problemi riscontrati"⁷⁴.

Altra esperienza degna di nota è quella tedesca: il *Parliamentary Advisory Council for Sustainable Development*. Creato nel 2004, la sua missione è quella di assicurare il monitoraggio parlamentare della strategia di sostenibilità del governo. Sebbene non possa considerarsi una vera e propria commissione

⁷⁰ Ad esempio, l'OCSE ha considerato il recente lavoro della commissione sulle tecnologie radicali come uno dei migliori rapporti di previsione tecnologica nel mondo (*Committee for the Future*, 2018).

⁷¹ Tutto il lavoro della commissione per il futuro è caratterizzato dalla lentezza e dall'atteggiamento elastico nei confronti del tempo: non è infatti necessario seguire il ritmo frenetico del processo legislativo e i prodotti finali della commissione vanno ben oltre i termini elettorali.

⁷² V. KOSKIMAA e T. RAUNIO, *Should legislatures invest in foresight work? Assessing parliamentary future institutions*, cit.

⁷³ Tra cui ambiente, risorse naturali, salute, economia, demografia, qualità della vita, pianificazione edilizia, e altre ancora.

⁷⁴ Il Commissario era nominato dallo *Speaker* della *Knesset* tra una serie di candidati proposti da una commissione pubblica (e poteva essere rimosso solo per gravi motivi) e aveva un personale di dodici membri. Tale Commissario ha operato, per alcuni anni (2001-2006: dopo la scadenza del primo *commissioner*, nel 2006, Shlomo Shoham, il successore non è stato nominato e la disciplina è stata modificata nel 2011) come organo interno della *Knesset*, con lo scopo di analizzare l'impatto delle proposte di legge esaminate dal Parlamento sulle generazioni future. Attingendo alla nozione di sviluppo sostenibile, la commissione poteva ritardare l'approvazione della legislazione considerata potenzialmente dannosa per le generazioni future. Tale organismo aveva il compito di consigliare la *Knesset* su questioni che avevano rilevanza per le generazioni future, fino a poter attivare un potere di veto per interrompere il processo legislativo fino a quando il suo rapporto non era stato discusso. Pur non avendo quindi il potere di fermare la legislazione creata attraverso il processo democratico, poteva fare pressione sul Parlamento e sul Governo. L'ambito di applicazione erano 'le generazioni future', non meglio definito nella legge; tuttavia, il ruolo della commissione è stato visto anche come a tutela degli interessi dei bambini. Sul punto, cfr. A. D'Aloia, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit. e S. SHOHAM e N. LAMAY, *Commission for future generations in the Knesset*, in *Handbook of Intergenerational Justice*, a cura di J. TREMMEL, Northampton, 2006.

parlamentare, si può ritenere che la sua istituzione abbia portato a una maggiore attenzione formale alla sostenibilità nel processo parlamentare⁷⁵.

Analizzando velocemente alcune delle istituzioni poc'anzi citate, possiamo notare come la commissione cilena è stata istituita nel 2012 ed è una commissione permanente con cinque senatori. La commissione opera in un modo *non-partisan* rispetto alle altre commissioni e indaga sulle sfide scientifiche e sociali a lungo termine⁷⁶.

La commissione brasiliana è stata istituita nel 2013 ed è una commissione permanente con undici senatori, col compito di stimolare dibattiti su argomenti sociali e sul futuro del paese. In Austria, la commissione del *Bundesrat* è stata istituita nel 2015 e ha 16 membri, ma consulta esperti esterni e produce report, anche sugli sviluppi tecnologici e sulle altre innovazioni. Anche in Estonia, l'obiettivo del *Foresight Centre* è quello di analizzare gli sviluppi a lungo termine della società, identificando i nuovi *trends* e producendo reports e brevi documenti⁷⁷.

In generale, dunque, nei parlamenti – a livello globale – vi è la tendenza verso una maggiore attenzione alle sfide del futuro e una maggiore attenzione al *foresight*. Come notano ancora Koskimaa e Raunio, otto parlamenti hanno istituito commissioni per il futuro e altri due hanno centri per il *foresight* all'interno dell'ambito parlamentare. Eppure, in termini di influenza sul procedimento legislativo vero e proprio, è importante che vi sia un collegamento con l'esecutivo. Inoltre, poiché le commissioni sul futuro hanno un ampio mandato è naturale che la controparte sia spesso l'ufficio del primo ministro.

Conclusivamente si può affermare che, sulla scia della nuova consapevolezza per i 'megatrend' della società, l'elaborazione di politiche sensibili per il futuro è diventato un tema 'caldo' per i responsabili politici. I modi in cui superare la miopia politica e progettare istituzioni che favoriscano politiche lungimiranti stanno quindi ricevendo più attenzione⁷⁸. La commissione finlandese è spesso considerata un precursore e un modello, perché ha consolidato un insieme di compiti e pratiche e perché la sua esistenza non è messa in discussione, ma altre esperienze, sia a livello governativo sia parlamentare, si stanno affacciando sempre più spesso nel panorama comparato.

5. Brevi riflessioni conclusive

Il diffondersi di istituzioni per il futuro si deve salutare come un passo avanti potenzialmente importante per il raggiungimento della sostenibilità, nei vari profili in cui si concretizza. Allo stesso tempo, come già evidenziato, queste istituzioni possono solo essere un grimaldello e un modo attraverso il quale le scelte potrebbero essere maggiormente orientate al futuro. Per tale obiettivo, appare essenziale un impegno politico forte di governi e parlamenti, senza il quale gli sforzi di tali istituzioni rischiano di essere vanificati.

Le istituzioni per il futuro potrebbero quindi rivelarsi motori di cambiamento e riforme, riuscendo a includere nelle decisioni governative e parlamentari un orizzonte più lungo, modificando il ruolo stesso dello Stato, che può divenire un vero e proprio *Sustainability State*⁷⁹. Allo stesso tempo, tuttavia, tali istituzioni potrebbero anche finire per essere "aggiunte cosmetiche" alle strutture politico-amministrative esistenti e che

⁷⁵ L. KINSKI e K. WHITESIDE, *Of parliament and presentism: electoral representation and future generations in Germany*, cit., p. 2.

⁷⁶ V. KOSKIMAA e T. RAUNIO, *Should legislatures invest in foresight work? Assessing parliamentary future institutions*, cit., p. 10 s.

⁷⁷ Per maggiori informazioni su questi e altri organismi parlamentari sul futuro, cfr. V. KOSKIMAA e T. RAUNIO, *Should legislatures invest in foresight work? Assessing parliamentary future institutions*, cit., p. 8 s.

⁷⁸ S. CANEY, *Political Institutions for the Future: A Fivefold Package*, in *Institutions for Future Generations*, a cura di I. GONZÁLEZ-RICOY e A. GOSSERIES, Oxford, 2016, p. 135 s.; A.M. JACOBS, *Policy Making for the Long Term in Advanced Democracies*, in *Annual Review of Political Science*, n. 19, 2016, p. 433 s.

⁷⁹ In dottrina, il *Sustainability State* è l'ulteriore trasformazione dell'*Environmental State*. Su quest'ultimo, cfr. A. DUIT, P.H. FEINDT e J. MEADOWCROFT, *Greening leviathan: The rise of the environmental state?*, in *Environmental Politics*, 25(1), 2016, p. 1 s.; T. SOMMERER e S. LIM, *The environmental state as a model for the world? An analysis of policy repertoires in 37 countries*, in *Environmental Politics*, 25(1), 2016, p. 92 s. Invece, sul *Sustainability State*, cfr. H. HEINRICH e N. LAWS, "Sustainability state" in the making? *Institutionalization of sustainability in German federal policy making*, in *Sustainability*, 6(5), 2014, p. 2623 s. e D. HAUSKNOST e M. HAMMOND, *Beyond the environmental state? The political prospects of a sustainability transformation*, in *Environmental Politics*, 29(1), 2020, p. 1 s.

di fatto aiutano a mantenere lo *status quo*, cioè sostenere l'insostenibile⁸⁰. Obiettivo di tali istituzioni deve dunque essere quello di riuscire davvero a integrare la sostenibilità nel processo decisionale politico e amministrativo a tutti i livelli.

Le istituzioni nazionali per il futuro si sono moltiplicate in tutto il mondo, mostrando un'ampia varietà di architettura istituzionale. Per essere efficaci, tali istituzioni dovrebbero sviluppare la capacità di utilizzare strumenti politici, laddove disponibili, creando dei procedimenti che le permettano di inserirsi nel processo decisionale. Tale capacità può essere influenzata dalla loro autorità, dalla forza della loro base giuridica e dalle loro strutture di supporto come segreteria, personale e budget; dal loro posizionamento rispetto ad attori politici come il governo o il parlamento e i loro percorsi per influenzare il processo decisionale⁸¹.

In particolare, nella prospettiva che si è utilizzata in questo contributo, il collegamento di tali istituzioni con i governi e i parlamenti può essere utile perché permette loro di sfruttare l'accesso ai responsabili politici, ma allo stesso tempo può anche limitarne l'autonomia istituzionale⁸². In dottrina si è evidenziato, tramite ricerche empiriche, che – pur essendo necessari anche altri elementi come, tra l'altro, un impegno costituzionale alla sostenibilità, un insieme di leggi in linea con gli obiettivi di sostenibilità e controlli sul bilancio nazionale – le istituzioni per il futuro possono contribuire a un sostanziale riorientamento del processo decisionale verso la sostenibilità⁸³.

Alla luce dell'analisi condotta, si ritiene auspicabile che, anche in Italia, vengano creati organismi che si occupano specificamente di *foresight*. In particolare, appare necessario non solo istituire, a livello governativo, quantomeno un ministero senza portafoglio con tale compito, oppure un dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ma anche una apposita commissione parlamentare, magari bicamerale, che si occupi del tema.

L'articolazione governativa dovrebbe avere almeno il compito, come accade in Finlandia, di redigere annualmente una relazione, che potrebbe poi essere analizzata dalla Commissione parlamentare sul futuro. A tale organismo governativo, potrebbe anche essere affidato un ruolo nelle analisi di impatto, che spesso oggi risultano per più aspetti carenti. Oltre a esaminare la relazione del governo sul futuro, l'agenda della commissione parlamentare dovrebbe essere libera e potrebbe confrontarsi con i temi che, di volta in volta, ritiene più rilevanti.

All'interno della commissione, come nelle altre esperienze comparate, potrebbe essere meno rilevante il *cleavage* maggioranza-opposizione: anche meno di quello che ci sarebbe in una eventuale funzione di valutazione politiche pubbliche. Le commissioni sul futuro, infatti, operano in modo più consensuale rispetto alle commissioni parlamentari permanenti, che sono fortemente condizionate, ovviamente, dal rapporto tra maggioranza e opposizione e con il governo.

Posto che, ad eccezione della Commissione finlandese, tutte le altre esperienze sono cominciate dopo il 2012, è ancora presto per affermare che si tratta di istituzioni che hanno avuto successo. Eppure, allo stesso tempo, rispondono a una esigenza che si fa sempre più forte negli ordinamenti democratici e nei regimi rappresentativi, soprattutto a fronte di una politica che si trova esposta a sempre più frequenti elezioni (europee, nazionali, regionali e locali). Appare pertanto urgente ideare meccanismi, anche istituzionali, che permettano di uscire dalla trappola del presentismo, facendo allungare lo sguardo del legislatore.

Peraltro, occuparsi del futuro potrebbe essere anche un modo, per i parlamenti attuali – pensando soprattutto a quello italiano – per uscire dalla loro crisi, che li vede spesso impegnati quasi esclusivamente nella conversione di decreti-legge. Il Parlamento potrebbe, in tal modo, non solo dirigersi con maggiore decisione verso un potenziamento delle funzioni di indirizzo e di controllo, ma potrebbe anche smettere di “inseguire” il Governo – dedicandosi quasi esclusivamente alla conversione di decreti-legge – per porre in essere invece una autonoma declinazione della funzione legislativa, sia in materie oggetto di decretazione d'urgenza, sia in altri ambiti, anche rispondendo alle tante sollecitazioni che giungono da più parti (si pensi ai moniti della Corte

⁸⁰ Così O. L. MATHIS, M. ROSE, J. NEWIG, S. BAUER, *Toward the sustainability state? Conceptualizing national sustainability institutions and their impact on policy-making*, cit., p. 2. Sul punto, in particolare sulle politiche che si limitano a simulare un cambiamento, cfr. I. BLÜHDORN, *Sustaining the unsustainable: Symbolic politics and the politics of simulation*, in *Environmental Politics*, 16(2), 2007, p. 251 s.

⁸¹ Tali ambiti sono esplorati nel dettaglio in O. L. MATHIS, M. ROSE, J. NEWIG, S. BAUER, *Toward the sustainability state? Conceptualizing national sustainability institutions and their impact on policy-making*, cit., p. 3 s.

⁸² *Ivi*, p. 9.

⁸³ *Ibidem*.

costituzionale, alle proposte di referendum abrogativo e alle proposte di legge di iniziativa popolare): una eventuale commissione per il futuro – insieme ad un eventuale opera di *foresight* del governo – potrebbe offrire nuovi spunti al parlamento, che si potrebbero sfruttare anche per recuperare un ruolo nel procedimento legislativo, al di fuori della decretazione d’urgenza.

Nel procedimento legislativo ordinario, d’altro canto, è normale che il governo abbia l’interesse di assicurare il passaggio della sua proposta, anche attraverso meccanismi procedurali progettati per far sì che i parlamentari della maggioranza seguano la linea dell’esecutivo: si pensi, restando sul caso italiano, a tutte quelle prassi che stanno caratterizzando ormai l’*iter legis*⁸⁴.

Al contrario, nell’*anticipatory governance* il *cleavage* tra maggioranza e opposizione – nonché l’interesse del governo – sarebbe meno incisivo e permetterebbe al parlamento di lavorare meglio rispetto a quanto non faccia nel procedimento legislativo. D’altro canto, molto spesso, nella storia, i parlamenti hanno sviluppato autonomamente le loro funzioni, attraverso un processo di *enlargements of functions*.

Il *foresight* è diverso dagli altri metodi di lavoro dei parlamenti moderni. Come si ipotizzava, tale attività potrebbe essere anche meno divisiva di una eventuale funzione di valutazione delle politiche pubbliche⁸⁵, in quanto quest’ultima si esplicherebbe comunque su politiche approvate da questa o da quest’altra parte politica. Invece, lo studio del futuro potrebbe essere *politicamente neutro*: ma neutre non sarebbero, poi, le soluzioni, che tornerebbero nella piena disponibilità della politica *partisan*.

L’obiettivo, in ultima analisi, è quello di inserire un momento di riflessione “*future-oriented*” in Parlamento, inizialmente anche fuori dal procedimento legislativo, per tentare di iniziare a superare quella ‘furia del presente’ che ha oscurato ogni preoccupazione collettiva per il futuro e impedito di valutare nel tempo le decisioni dell’oggi. D’altro canto, riprendendo una splendida immagine, il Parlamento può considerarsi il “porticato” tra Stato e società civile. Oggi, il porticato non basta più: non ci si può limitare a guardare (e rappresentare) chi è (adesso) nella piazza, ma si deve tener conto anche di chi quella piazza la occuperà in futuro, per espressa previsione costituzionale, agendo anche nell’interesse delle future generazioni. Per tale ragione, è necessario un vero e proprio cambiamento di paradigma per le Camere, anche recuperando quella funzione “pedagogica” che già Bagehot annoverava tra i principali compiti di un Parlamento: stavolta, però, educando al futuro.

⁸⁴ Prassi che già si potevano scorgere, in misura minore, prima dell’emergenza: questioni di fiducia su maxi-emendamenti, anche nel procedimento di conversione di decreti-legge; monocameralismo di fatto o alternato; decreti-legge c.d. “a perdere” (o “matrioska”); disomogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione; abrogazione o modifica esplicita ad opera di un decreto-legge di norme contenute in un altro decreto-legge ancora in corso di conversione (c.d. “decreti staffetta precoce”). Sul punto, cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, 2022, *passim*. Su alcuni di tali fenomeni cfr. anche U. RONGA, *L’emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Napoli, 2022, spec. p. 79 s.

⁸⁵ Sul punto, cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Torino, 2021, p. 8 s.; cfr. anche G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, in *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, a cura di F. DAL CANTO e A. SPERTI, Torino, 2022, p. 29 s.; P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche nella prospettiva del controllo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 30 novembre 2022, p. 15 s.