Atlante del futuro, sostenibilità intergenerazionale e trasformazioni del diritto pubblico contemporaneo

25 Agosto 2026

di **Monica Cocconi**

Università degli Studi di Parma

Negli ultimi anni il lessico del diritto pubblico si è progressivamente popolato di espressioni che, fino a poco tempo fa, sembravano appartenere soprattutto alla filosofia politica o agli studi sociologici: “generazioni future”, “sostenibilità intergenerazionale”, “diritto al futuro”, “governance di lungo periodo”. La crescente centralità delle questioni ambientali, climatiche ed energetiche ha reso evidente come molte decisioni pubbliche producano effetti destinati a manifestarsi ben oltre il tempo immediato della legislatura o dell’azione amministrativa contingente. Il riferimento al futuro non costituisce quindi più soltanto una categoria retorica, ma tende a diventare un parametro della decisione pubblica[1].

Anche in Italia tale evoluzione appare sempre più evidente. La riforma costituzionale del 2022, che ha modificato gli articoli 9 e 41 della Costituzione introducendo la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «anche nell’interesse delle future generazioni», rappresenta il punto di emersione più chiaro di una trasformazione più ampia del diritto pubblico contemporaneo. La dimensione intergenerazionale entra così nel testo costituzionale e contribuisce a ridefinire il rapporto tra amministrazione, tempo e interesse pubblico.

In questo contesto assume particolare interesse l’idea di un “Atlante del futuro”, cioé di un documento finalizzato ad individuare rischi, vulnerabilità, trasformazioni e opportunità che possono caratterizzare il futuro di un territorio o di una comunità, che le istituzioni territoriali dovrebbero predisporre e di cui dovrebbero poi tenere conto nell’assumere le loro scelte pianificatorie e attuative.

Proprio su questo terreno l’esperienza europea offre un riferimento particolarmente significativo. La Commissione europea ha infatti sviluppato da alcuni anni una vera e propria *Strategic Foresight*, definita come la disciplina che esplora differenti futuri possibili, senza pretendere di prevederli, per aiutare a costruire politiche più robuste e orientate al lungo periodo. La Commissione utilizza questa metodologia nella pianificazione strategica, nelle valutazioni d’impatto e nella preparazione delle politiche pubbliche.

Il parallelismo con l’idea dell’Atlante è evidente. Anche la Strategic Foresight europea non mira a produrre una previsione certa, ma a costruire scenari, individuare rischi emergenti, analizzare tendenze di lungo periodo e sottoporre le politiche a una sorta di *“stress test”* rispetto a differenti futuri possibili. Il *Better Regulation Toolbox* della Commissione prevede espressamente l’utilizzo della *foresight* nelle valutazioni d’impatto e nelle valutazioni delle politiche, attraverso l’analisi degli scenari di lungo periodo.

L’Atlante potrebbe quindi essere inteso come una possibile traduzione, sul piano territoriale e istituzionale, di questa cultura europea dell’anticipazione. La sua funzione sarebbe soprattutto conoscitiva e predittiva, ma potrebbe diventare anche uno strumento di supporto alla programmazione pubblica. La sua eventuale trasformazione in un vero e proprio strumento di pianificazione richiederebbe tuttavia una scelta istituzionale ulteriore: occorrerebbe individuare il soggetto competente alla sua elaborazione e adozione, definirne il procedimento, stabilire quali dati e valutazioni debbano confluirvi, prevedere forme di partecipazione e chiarire quali effetti esso dovrebbe produrre sulle successive decisioni amministrative.

L’esigenza nasce dalla crescente difficoltà di governare fenomeni caratterizzati da elevata complessità e da effetti differiti nel tempo. La crisi climatica, la scarsità delle risorse naturali, la transizione energetica, la trasformazione tecnologica, le dinamiche demografiche e le nuove disuguaglianze producono conseguenze che non coincidono con i tempi ordinari dell’azione amministrativa. Una decisione relativa alla localizzazione di un’infrastruttura energetica, al consumo di suolo, alla gestione delle risorse idriche o alla pianificazione urbana può incidere sulle

condizioni di vita di una comunità per decenni.

Anche il Regolamento (UE) 2021/1119, *European Climate Law*, mostra come la dimensione temporale di lungo periodo sia ormai entrata nella struttura della politica europea. La fissazione dell'obiettivo della neutralità climatica e la costruzione di un quadro destinato a orientare progressivamente le politiche dell'Unione e degli Stati membri testimoniano il passaggio da una logica prevalentemente reattiva a una logica di trasformazione programmata nel tempo.

La sostenibilità intergenerazionale assume così un significato giuridico particolarmente innovativo. L'interesse pubblico non può essere identificato esclusivamente con le esigenze della collettività presente, ma deve considerare anche gli effetti delle decisioni sui soggetti che verranno. Le generazioni future non dispongono di una rappresentanza politica diretta: non votano, non partecipano ai procedimenti amministrativi, non possono far valere oggi i propri interessi. Eppure saranno inevitabilmente destinatarie delle conseguenze delle decisioni assunte nel presente.

Da questo punto di vista, il riferimento alle "future generazioni" pone interrogativi profondi per il diritto pubblico. Come può un'amministrazione prendere in considerazione interessi di soggetti che ancora non esistono? Quali strumenti consentono di valutare l'impatto intergenerazionale delle decisioni? Quale ruolo devono assumere le conoscenze scientifiche e le previsioni probabilistiche? E come si può evitare che la tutela del futuro diventi una formula generica, sottratta al confronto democratico?

Alcuni segnali mostrano che una trasformazione è già in atto. Si pensi alla valutazione ambientale strategica, alla pianificazione climatica, alla programmazione energetica e agli strumenti europei che introducono obiettivi di neutralità climatica, resilienza e sostenibilità. Anche il principio *do no significant harm*, applicato nel quadro di Next Generation EU, mostra come la prevenzione di danni ambientali significativi sia entrata nei criteri della programmazione e della spesa pubblica.

La stessa Commissione europea ha progressivamente istituzionalizzato questa prospettiva. Il *Strategic Foresight Report* 2025, dedicato alla "*Resilience 2.0*", individua espressamente tra le priorità europee il rafforzamento dell'"*intergenerational fairness*", sottolineando la necessità di assicurare che le decisioni assunte oggi non danneggino le generazioni future.

L'Atlante del futuro potrebbe collocarsi precisamente all'interno di questa trasformazione. La sua funzione più significativa non sarebbe quella di produrre una previsione certa, inevitabilmente impossibile in un contesto caratterizzato da elevata incertezza, ma quella di rendere visibili differenti scenari e di collegarli alle decisioni che possono favorirli o prevenirli. Un Atlante dovrebbe quindi mettere in relazione dati, conoscenze scientifiche, analisi dei rischi, scenari evolutivi e opzioni di intervento.

In questo senso, esso potrebbe comprendere la rappresentazione dei rischi climatici e ambientali di un territorio, l'analisi delle trasformazioni demografiche ed economiche, la disponibilità e vulnerabilità delle risorse naturali, gli effetti della transizione energetica, le trasformazioni tecnologiche e le conseguenze sociali delle diverse politiche pubbliche. La sua caratteristica fondamentale dovrebbe però essere l'integrazione di queste dimensioni: non una semplice raccolta di dati, ma una rappresentazione delle loro reciproche interazioni.

Il passaggio dalla conoscenza alla decisione rimane tuttavia decisivo. Se l'Atlante fosse soltanto un documento di analisi, il suo valore sarebbe prevalentemente conoscitivo. Se, invece, venisse istituzionalizzato come supporto qualificato alla programmazione pubblica, potrebbe assumere una funzione più propriamente amministrativa. In questo secondo caso diventerebbe necessario stabilire chi debba adottarlo: lo Stato, una Regione, un ente territoriale, una forma associativa tra amministrazioni o eventualmente un organismo indipendente dotato di competenze scientifiche e tecniche.

È qui che assume particolare significato anche l'esperienza sviluppatasi a Parma nel quadro del Festival dello Sviluppo Sostenibile promosso da ASviS, nel quale il tema dell'Atlante del futuro è stato proposto come occasione di confronto sul rapporto tra sostenibilità, nuove generazioni e responsabilità collettiva. L'esperienza mostra come

il futuro possa diventare non soltanto oggetto di previsione, ma anche spazio di partecipazione democratica.

Si tratta, in definitiva, di passare da una pubblica amministrazione prevalentemente reattiva a un'amministrazione anche anticipatoria. Un'amministrazione capace di individuare preventivamente le vulnerabilità, monitorare l'evoluzione dei fenomeni, aggiornare le proprie conoscenze e correggere le politiche alla luce dei risultati conseguiti. La Strategic Foresight europea dimostra che questa trasformazione non appartiene più soltanto alla riflessione teorica, ma è già entrata negli strumenti attraverso i quali vengono elaborate e valutate le politiche dell'Unione.

L'idea dell'Atlante del futuro presenta dunque una duplice natura. Da un lato, rappresenta uno strumento conoscitivo attraverso il quale rendere leggibili i possibili futuri e i rischi connessi alle trasformazioni in corso; dall'altro, può diventare il paradigma di una trasformazione più profonda dell'azione amministrativa, nella quale il tempo lungo entra stabilmente nel processo decisionale.

Il suo interesse per il diritto pubblico risiede proprio in questa tensione. L'Atlante non è necessariamente, oggi, un nuovo atto di pianificazione: potrebbe però diventare il presupposto conoscitivo di una nuova generazione di strumenti di pianificazione, capaci di integrare sistematicamente rischio, previsione e responsabilità intergenerazionale.

Il diritto pubblico si trova così davanti a una sfida particolarmente delicata: costruire istituzioni capaci di guardare lontano senza sottrarre il futuro alla democrazia. La tutela delle generazioni future non può tradursi né in un generico auspicio morale né in una forma di governo affidata esclusivamente agli esperti. Deve diventare un criterio di responsabilità istituzionale, capace di convivere con la partecipazione, il pluralismo e il controllo democratico delle decisioni.

La vera innovazione, dunque, non consiste semplicemente nell'aggiungere il futuro agli interessi che l'amministrazione deve considerare. Consiste nel modificare il modo stesso di concepire la decisione pubblica: conoscere prima di decidere, valutare gli effetti nel lungo periodo, rendere espliciti i rischi, confrontare scenari alternativi e consentire alle generazioni presenti di partecipare alle scelte che determineranno le condizioni di vita di quelle future.

Un atlante di regola serve ad orientarsi. Se nel passato serviva soprattutto a conoscere lo spazio, oggi può diventare uno strumento per orientarsi nel tempo. E il diritto pubblico è chiamato a decidere se quel tempo debba restare uno spazio indefinito, lasciato alle conseguenze non governate delle decisioni presenti, oppure diventare una dimensione consapevole della responsabilità delle istituzioni.

[1] Si v. M.P. Poto, *La tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future*, *in Resp. Civ. e Previdenza*, n. 3, 2022, 1057; A. Bonomo, *Governare la transizione ecologica: fra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fascicolo 3, 2024, pag. 619; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008; R. Bifulco D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008.