Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

RICERCA

VERSO L'ECOSISTEMA ITALIANO DI STRATEGIC FORESIGHT

Aprile 2025

Verso l'ecosistema italiano di strategic foresight
A cura di Sabrina Bandera, Stefano Battini e Andrea Lippi

ISBN 978-88-6449-007-6

Copyright © 2025 by SNA, Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Roma.
Pubblicazione non in vendita. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna riproduzione, in qualsiasi forma e mezzo, traduzione o adattamento può essere realizzata e diffusa senza citare la fonte.

SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione
Servizio Ricerca innovazione e strategia
www.sna.gov.it
ricerca.sna@governo.it

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

VERSO L'ECOSISTEMA ITALIANO DI STRATEGIC FORESIGHT

A cura di Sabrina Bandera, Stefano Battini e Andrea Lippi

La pubblicazione è stata realizzata nell'ambito delle attività di ricerca 2023-2024 della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

Parte delle attività sono state condotte nel quadro del progetto PRIN 2020 "Towards an Anticipatory Governance System (TAGS)" - Unità operativa Università degli studi della Tuscia - WX9AC7, CUP J83C22000490001.

Programma di ricerca SNA "Strategic Foresight"

Gruppo di ricerca:

Sabrina Bandera, Coordinatrice Servizio Ricerca innovazione e strategia, SNA
Stefano Battini, Referente Area Semplificazione amministrativa, SNA e Professore ordinario di Diritto amministrativo, Sapienza Università di Roma
Valentina Falco, Dottoranda PA in Diritto amministrativo, Università degli studi della Tuscia e SNA
Serena Giusti, Docente integrativo, SNA e Professoressa associata di Scienza politica, Università degli studi Link Roma
Andrea Lippi, Coordinatore Dipartimento Politiche Pubbliche e Governance, SNA e Professore ordinario di Scienza Politica, Università degli studi di Firenze

Le attività di ricerca hanno coinvolto rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (Giuliana del Papa e Alessandro Costa), del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mara Cossu e Francesca De Crescenzo), del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Michele Petrocelli e Monica Valeri), del Ministero della Difesa (Stato Maggiore della Difesa - Ufficio Generale Innovazione Difesa, UGID) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile (Donatella Mangano, Sisto Russo e Alessia Clemente).

Editing della pubblicazione: Stefania Natale e Valeria Casciotti

Indice

Introduzione 11
Sabrina Bandera, Stefano Battini e Andrea Lippi

Parte prima
Strategic foresight e prospettive disciplinari 15

Capitolo 1
L'istituzionalizzazione dello strategic foresight nelle amministrazioni pubbliche: sfide e opportunità
Laura De Vito 17
1.1. Lo strategic foresight come strumento di supporto alle decisioni 17
1.2. Il contributo del foresight al ciclo di policy e all'azione di governo 18
1.3. Modelli e approcci di integrazione del foresight nelle organizzazioni governative 20
1.4. Percorsi di istituzionalizzazione: sfide e opportunità 21
1.5. Considerazioni finali 23
Riferimenti bibliografici 25

Capitolo 2
Organizzare lo strategic foresight nelle amministrazioni pubbliche: un approccio di policy design
Giovanni Esposito e Andrea Terlizzi 27
2.1. Approccio "vecchio" e approccio "nuovo" al policy design 27
2.2. Il policy design: dai problemi agli interventi 28
2.3. Strategic foresight nelle pubbliche amministrazioni: tecnocratico, collaborativo e integrato 30
2.3.1. Strategic foresight tecnocratico 32
2.3.2. Strategic foresight collaborativo 32
2.3.3. Strategic foresight integrato 33
2.4. Organizzare lo strategic foresight e progettare politiche di transizione agro-alimentare: il caso FASS-Food EU 34
2.4.1. L'analisi delle cause e l'esercizio di foresight previsto da FASS-Food EU per sviluppare scenari futuri 35
2.4.2. La presa in considerazione dei valori e dei bisogni degli attori coinvolti 36
2.4.3. La costruzione degli scenari e l'identificazione degli strumenti volti a realizzare la transizione verso sistemi alimentari più sostenibili 37
2.4.4. Progettare gli interventi delle autorità pubbliche 37
2.5. Considerazioni finali 39
Riferimenti bibliografici 40

Capitolo 3
Verso un sistema di governo anticipante? Lo strategic foresight e la prospettiva del diritto
Stefano Battini 43
3.1. Il rapporto tra politica e amministrazione 43
3.2. Il problema del coordinamento e della policy coherence 44

3.3. La formazione e la cultura amministrativa 44

Parte seconda
Strategic foresight ed esperienze internazionali 47

Capitolo 4 49
L'istituzionalizzazione della previsione strategica: un'analisi comparata
Valentina Falco
4.1. Short-termism e long-termism nella decisione politica 49
4.2 Conceptual framework: la previsione strategica e la sua istituzionalizzazione 50
4.3. Un'analisi comparata degli ecosistemi di previsione strategica esistenti nel mondo 56
4.3.1. Canada 56
4.3.2. Singapore 57
4.3.3. Portogallo 58
4.3.4. Finlandia 59
4.3.5. Paesi Bassi 60
4.3.6. Emirati Arabi Uniti 61
4.3.7. Stati Uniti 62
4.4. Modelli di istituzionalizzazione e suggerimenti per un ecosistema di previsione strategica di successo 63
4.5. Considerazioni finali 67
Riferimenti bibliografici 69

Capitolo 5
L'esperienza del Regno Unito
Laura De Vito 71
5.1. Il sistema di strategic foresight nel Regno Unito 71
5.2. L'evoluzione del foresight nel Regno Unito 71
5.3. Il ruolo del Government Office for Science 72
5.4. Le funzioni del Futures Team e del Foresight Team del Government Office for Science 73
5.5. Lo strategic foresight nelle amministrazioni devolute: il caso del Galles 76
5.6. Considerazioni finali 79
Riferimenti bibliografici 81

Capitolo 6
Lo strategic foresight nelle Organizzazioni internazionali e il caso dell'Italia
Serena Giusti 83
6.1. Il ruolo delle Organizzazioni internazionali nella promozione dello strategic foresight 83
6.2. Il contesto italiano 84
6.3. L'azione delle Organizzazioni internazionali e i riverberi sugli Stati 87
6.3.1. Le Nazioni Unite: il ruolo dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile per orientare il futuro 88
6.3.2. La NATO: lo strategic foresight per anticipare le future sfide per la sicurezza 89
6.3.3. L'Unione Europea: lo strategic foresight per orientare la programmazione 90

6.3.4. L'OCSE: lo sviluppo dell'expertise per l'implementazione dello strategic foresight 91
6.4. Considerazioni finali 91
Riferimenti bibliografici 93

Parte terza
Strategic foresight ed esperienze italiane 95

Capitolo 7
La coerenza per le politiche dello sviluppo sostenibile e lo strategic foresight: l'esperienza del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica
Mara Cossu e Francesca De Crescenzo 97
7.1. Lo strategic foresight e i processi internazionali per lo sviluppo sostenibile 97
7.2. Lo strategic foresight e i processi nazionali per lo sviluppo sostenibile: nessi e potenziale 99
7.3. Le prospettive di sperimentazione 104
7.4. Lezioni apprese e linee di sviluppo 104

Capitolo 8
Lo strategic foresight presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
Alessandro Costa 107
8.1. Il Mistero degli Affari Esteri e la dimensione internazionale dell'Italia 107
8.2. L'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione storica 108
8.3. Lo strategic foresight al Ministero degli Affari Esteri 108
8.4. L'applicazione dello strategic foresight 109
8.5. Gli esercizi di scenaristica 110
8.6. Lezioni apprese e linee di sviluppo 112

Capitolo 9
L'attività di pressione strategica della Difesa
Stato Maggiore della Difesa - Ufficio Generale Innovazione Difesa (UGID) 113
9.1. Lo Strumento militare nazionale e lo strategic foresight 113
9.2. L'evoluzione dello strategic foresight 114
9.2.1. Evoluzione metodologica 114
9.2.2. Evoluzione dell'approccio all'impiego dello Strumento militare 115
9.3. La previsione strategica della Difesa oggi 115
9.3.1. Il Concetto Scenari Futuri 116
9.3.2. Lo sviluppo coerente dei documenti di policy 116
9.3.3. Il ruolo dell'Ufficio Generale Innovazione Difesa 117
9.4. Lezioni apprese e linee di sviluppo 118

Capitolo 10
Lo startegic foresight all'interno del modello operativo del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze
Michele Petrocelli 121
10.1 Il modello strategico del Dipartimento del Tesoro 121
10.2. L'applicazione dello strategic foresight nel Dipartimento del Tesoro 122
10.3. Lezioni apprese e linee di sviluppo 123

Capitolo 11 125
La Protezione Civile italiana e la sua prospettiva strategica
Donatella Mangano, Sisto Russo e Alessia Clemente
11.1. La Protezione Civile in Italia: principi operativi, attività e sfide 125
11.2. Il sistema della Protezione Civile e la gestione dell'emergenza nazionale 126
11.3. La pianificazione strategica nella Protezione Civile italiana e il ruolo dello strategic foresight 127
11.4. Lo sviluppo delle competenze sullo strategic foresight nella Protezione Civile 128
11.5. Lezioni apprese e linee di sviluppo 129

Capitolo 12
Lo strategic foresight nei ministeri: una lettura trasversale
Giovanni Esposito e Andrea Terlizzi 131
12.1. Quadro metodologico e analitico dell'indagine sui ministeri italiani 131
12.2. Lo strategic foresight nelle amministrazioni pubbliche italiane 132
12.2.1. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica 132
12.2.2. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale 133
12.2.3. Ministero della Difesa 133
12.2.4. Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro 134
12.2.5. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile 134
12.3. Similarità e differenze nelle pratiche di strategic foresight delle amministrazioni pubbliche italiane 135
12.4. Considerazioni finali 136

Parte quarta
Strategic foresight e attività SNA 139

Capitolo 13
Sviluppare la cultura dello strategic foresight: il progetto LIMinal
Sabrina Bandera e Serena Giusti 141
13.1. Lo sviluppare dello strategic foresight e il progetto LIMinal 141
13.2. Gli obiettivi e le fasi del progetto LIMinal 141
13.2.1. Progetto LIMinal: fase 1 142
13.2.2. Progetto LIMinal: fase 2 143
13.2.3. Progetto LIMinal: fase 3 143
13.3. La PA italiana e lo strategic foresight: stato dell'arte 145
13.4. Le ricadute del progetto LIMinal e le prospettive future 148
Riferimenti bibliografici 150

Capitolo 14
La road map dell'istituzionalizzazione dello strategic foresight nelle amministrazioni pubbliche italiane attraverso la leva della formazione 151
Andrea Lippi
14.1. Istituzionalizzare lo strategic foresight: significati e problematiche 151
14.2. Da conoscenza a competenza: gli strumenti di anticipazione previsionale come pratica sociotecnica 152
14.3. Le scelte strategiche dell'istituzionalizzazione 154
14.4. La policy di istituzionalizzazione come apprendimento 156
14.5. L'offerta formativa SNA nel campo della previsione strategica 157
14.6. Il Laboratorio di strategic foresight per le amministrazioni italiane e la Comunità di Pratica SNA Evidence-Based Policy Making 159
Riferimenti bibliografici 161

Verso l'ecosistema dello strategic foresight in Italia: primi spunti
Sabrina Bandera, Stefano Battini e Andrea Lippi 163

Gli Autori 165

Introduzione

Sabrina Bandera, Stefano Battini e Andrea Lippi

Secondo il Dizionario Treccani un ecosistema è "l'insieme degli organismi viventi presenti in una certa area e degli elementi non viventi con cui interagiscono". Si tratta di un ambiente dinamico dove coesistono e si influenzano soggetti diversi che, andando in direzioni diverse, alimentano un sistema comune.

La logica di ecosistema quale contesto eterogeneo che si muove dinamicamente senza una geometria definita e univoca, ma in presenza di una simbiosi dinamica e relativamente costruttiva, è stata impiegata in molti ambiti, dagli studi organizzativi alla psicologia sociale, fino ai contesti istituzionali di produzione delle politiche pubbliche.

In un ecosistema amministrativo si osserva un'ecologia di soggetti differenziati i quali trovano in comune elementi che permettono loro di svolgere la loro azione e di perseguire obiettivi diversificati con un relativo grado di armonia e mediante una serie di interazioni. In particolare, si fa riferimento a ecosistemi quando i sistemi amministrativi non possiedono geometrie proprie e chiaramente univoche, ma delineano governance provvisorie e in evoluzione, le quali possono anche transitare verso strutture maggiormente definite, ma anche rimanere a uno stato fluido in attesa di essere codificate e tradotte in strutture più chiaramente delineate.

È questo il caso dello stato dell'arte dell'impiego dello *strategic foresight*, o previsione strategica, nelle amministrazioni centrali italiane descritto e analizzato in questa pubblicazione. Il quadro che viene tratteggiato è un affresco non del tutto nitido, perché la materia, come si dice, è fortemente in evoluzione e, a fronte di una serie di stimoli positivi e proattivi, grazie anche alle Organizzazioni internazionali, vi sono sviluppi in direzione diversa che lasciano intravvedere un'innovazione sistemica che, però, per ora è rappresentata soprattutto da una serie di iniziative che interagiscono in modo simbiotico senza però addivenire a una sintesi chiara e consapevole.

L'ecosistema dello *strategic foresight* in Italia risponde in effetti a un *milieu* eterogeneo e dinamico dove si concentrano e si avvicendano iniziative differenziate senza un centro geometrico, ma allo stesso tempo tenute insieme da una rete di connessioni costruttive e relativamente solide che vedono nella Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), se non il centro sicuramente il soggetto che sostiene, alimenta e cerca di sviluppare questo network.

La presente pubblicazione raccoglie queste iniziative e le descrive riassumendone senso e traiettorie, fornendo al lettore una sintesi del quadro attuale dello *strategic foresight* e della cornice che la SNA gli ha conferito, grazie al più ampio mandato istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di organismi sovranazionali. Il ruolo della SNA rispetto a questi stimoli di ordine più generale è stato pertanto quello di raccogliere e mettere a sistema gli spunti in diversa direzione, emersi negli ultimi anni nelle attività istituzionali della SNA, trasformando delle idee in sperimentazioni e queste ultime in progetti.

Ciò è stato fatto attraverso un portafoglio di iniziative differenziate che vanno dalla ricerca (in particolare mediante approfondimenti *ad hoc* e ricerche nell'ambito del Dottorato PA), alla elaborazione di partenariati congiunti supportati da istituzioni sovranazionali come l'OCSE (progetto TSI LIMinal), alla individuazione dei casi sperimentali di *foresight* nelle amministrazioni centrali, sino alla formazione, il settore nel quale la SNA si muove per vocazione.

Tutti questi ambiti messi insieme compongono un ecosistema perché si influenzano e si arricchiscono vicendevolmente, necessitando di un coordinamento e una sintesi, e questo è ciò che la pubblicazione intende fare, offrendo una visione di insieme al lettore in direzione di raccomandazioni, o anche più semplicemente, di suggerimenti verso possibili sviluppi, che potranno essere raccolti per favorire il passaggio successivo.

Il volume è strutturato in quattro parti, che rappresentano le componenti di questa ecologia innovativa. Nella Prima parte, dal titolo "*Strategic foresight e prospettive disciplinari*", si fornisce una ricostruzione teorica della previsione strategica attraverso una rassegna della istituzionalizzazione di quest'ultima, analizzata nel capitolo di Laura De Vito; dell'organizzazione del *foresight* nelle amministrazioni grazie alla progettazione delle politiche pubbliche, discussa nel capitolo di Giovanni Esposito e Andrea Terlizzi; e del governo anticipante visto dalla prospettiva del diritto, affrontata nel capitolo di Stefano Battini. Si tratta di una cornice iniziale che tiene sullo sfondo studi e competenze sugli strumenti di previsione strategica proiettandoli nel sistema amministrativo, con le sue problematiche e le sue risorse di istituzionalizzazione.

La Seconda parte "*Strategic foresght ed esperienze internazionali*" si concentra su dati di ricerca che descrivono lo stato dell'arte in contesti extra nazionali quali spunti creativi per il contesto amministrativo italiano. In particolare, il capitolo di Valentina Falco sviluppa una comparazione sui principali casi di istituzionalizzazione dello *strategic foresight*, mentre il capitolo di Laura De Vito si focalizza su un *case study* pilota, considerato come una best practice, quello del Regno Unito, con un focus specifico sull'esperienza regionale del Galles. Infine, il capitolo di Serena Giusti affronta il ruolo delle Organizzazioni internazionali, dalle Nazioni Unite alla NATO e all'OCSE, e dell'Unione Europea, mostrando l'influenza di questi organismi nell'ambiente sovranazionale e il loro ruolo incisivo nell'orientare anche il caso italiano.

La Terza parte, "*Strategic foresight ed esperienze italiane*", prende in esame le sperimentazioni in corso nelle amministrazioni centrali italiane. Vengono presentati le esperienze di utilizzo della previsione strategica presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nel capitolo di Mara Cossu e Francesca De Crescenzo; del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale nel capitolo di Alessandro Costa; del Ministero della Difesa, nel capitolo curato dallo Stato Maggiore della Difesa - Ufficio Generale Innovazione Difesa; del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel capitolo redatto da Michele Petrocelli e, infine, del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel capitolo scritto da Donatella Mangano, Sisto Russo e Alessia Clemente. Chiude questa parte della pubblicazione una analisi e una comparazione di sintesi di Giovanni Esposito e Andrea Terlizzi, i quali propongono una chiave di lettura sulle tendenze in corso e sui potenziali sviluppi.

La Quarta parte del volume "*Strategic foresight e attività SNA*" si concentra, infine, su alcune esperienze di ricerca, analisi e formazione in materia di *foresight*, realizzate dalla SNA con il diretto coinvolgimento delle amministrazioni centrali. Da una parte, si riferisce in modo puntuale all'esperienza di partenariato con l'OCSE, mediante il progetto sperimentale TSI LIMinal, realizzato con Malta e Lituania, finanziato dall'Unione Europea. Il capitolo, scritto da Sabrina Bandera e Serena Giusti, documenta il percorso evolutivo verso la creazione di una cultura dello *strategic foresight* e mostra il ruolo della SNA, nel più ampio quadro europeo, per la diffusione e la valorizzazione dell'approccio di previsione strategica nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche nel nostro Paese. Parte del capitolo è dedicato alla presentazione di un secondo progetto di ricerca-intervento SNA, attualmente in corso in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, per l'elaborazione di strumenti e pratiche per l'applicazione integrata dello s*trategic foresight* e della *policy coherence* per lo sviluppo sostenibile alla revisione triennale della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile.

Dall'altra parte, il capitolo scritto da Andrea Lippi descrive il ruolo della formazione continua quale leva dell'istituzionalizzazione evidenziano snodi e potenziali sviluppi di quest'ultima nel passaggio da trasmissione di conoscenza a sviluppo di competenza e la creazione di una comunità di pratica di operatori della previsione strategica. Il capitolo si sofferma sull'offerta formativa della SNA in materia di *strategic foresight*, avviata a partire dal 2018, e, in particolare, sul caso del Laboratorio di strategic foresight per le amministrazioni italiane, che ha accompagnato le sperimentazioni presentate nella Parte terza della pubblicazione, e sulla Comunità di Pratica SNA Evidence-Based Policy Making sviluppata con lo specifico obiettivo di favorire lo scambio e il confronto di conoscenze e pratiche in materia di *foresight*.

Nella sezione finale del volume vengono proposte alcune considerazioni generali sull'istituzionalizzazione della previsione strategica in termini di prospettive e di capacità amministrativa, delineando alcuni possibili snodi che possono caratterizzare il processo italiano nel passaggio da sperimentazione a istituzionalizzazione di questi strumenti a servizio del decisore pubblico, e sul ruolo di supporto che la SNA può svolgere grazie alle sue attività di ricerca e formazione e come possibile snodo per attività di networking e di *knowledge sharing*.

Parte prima

STRATEGIC FORESIGHT E PROSPETTIVE DISCIPLINARI

Capitolo 1

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLO STRATEGIC FORESIGHT NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: SFIDE E OPPORTUNITÀ

Laura De Vito[1]

1.1. Lo strategic foresight come strumento di supporto alle decisioni

Lo *strategic foresight*, o più comunemente *foresight*, è utilizzato da governi ed enti sia pubblici che privati come strumento di supporto alle decisioni e al pensiero strategico. Inoltre, se integrato nel ciclo di policy, il *foresight* può rafforzare la capacità dei funzionari e dei decisori pubblici di anticipare rischi e opportunità, di prepararsi a far fronte a scenari futuri, e di analizzare l'impatto di trend di lungo periodo. Negli ultimi anni il tema dello *strategic foresight* ha ricevuto particolare attenzione, dovuta sia alle iniziative e alla spinta da parte delle organizzazioni internazionali, *in primis* OCSE e Unione Europea, sia alla necessità crescente di gestire cambiamenti caratterizzati da una maggiore accelerazione e da problematiche caratterizzate da una crescente incertezza (Poli 2017).

Alcune definizioni e interpretazioni del *foresight* ne enfatizzano la funzione strategica e di supporto alle decisioni. Secondo la definizione di Miles, Saritas e Sokolov (2016) un'applicazione pienamente sviluppata e a tutto tondo del *foresight* (*full-fledged foresight*) presenta tre caratteristiche: i) un aspetto partecipativo, e cioè il coinvolgimento e la mobilitazione di più stakeholder e di più *expertise* per massimizzare l'intelligenza collettiva e per rafforzare la legittimità e la trasparenza del *foresight*; ii) un aspetto prospettico, o *future-oriented*, cioè basato su analisi di lungo periodo; iii) un orientamento finale rivolto a *policy implications* che fornisce strumenti e informazioni utili per identificare piani di azione e priorità.

Tuttavia, via via che i governi e le organizzazioni pubbliche sviluppano le loro funzioni di *foresight* è importante che queste siano istituzionalizzate, e diventino quindi pratiche diffuse nell'amministrazione evitando così il rischio che il *foresight* rimanga un'applicazione *ad hoc* o, peggio, che venga percepito come un ulteriore peso amministrativo o burocratico (De Vito e Radaelli 2023). Così facendo, infatti, si sottovaluterebbe il vero valore aggiunto del *foresight,* che resta nella capacità di introdurre un modo diverso, più critico, di pensare i problemi e di analizzare le proposte sul tavolo.

È opportuno distinguere tra l'applicazione di metodi e tecniche di *foresight* che richiede conoscenze metodologiche, dalla sua istituzionalizzazione come pratica organizzativa nell'ambito del ciclo di policy. In questo senso, il *foresight* può diventare una pratica che informa e trasforma l'approccio stesso ai problemi oltre a facilitare l'identificazione di soluzioni *future-regarding* (MacKenzie 2021). Questo strumento, ad esempio, spinge i decisori pubblici ad analizzare i problemi non soltanto sulla base della loro manifestazione passata, ma anche sulla base di come questi potrebbero manifestarsi nuovamente in futuro, attraverso la considerazione di diversi scenari di medio e lungo termine, e tenendo conto anche dell'effetto interconnesso di trend e megatrend.

Sulla base di queste considerazioni è possibile analizzare la letteratura scientifica sui punti di forza e i limiti del *foresight* orientato al *policy-making* al fine di trarre lezioni utili per la preparazione

[1] Il capitolo si basa sulla ricerca effettuata nell'ambito di un progetto che ha ricevuto il supporto dell'European Economic and Social Research Council, ESRC Policy Fellowship Welsh Government Sustainable Futures - Grant reference: ES/W008939/1. Il capitolo riflette esclusivamente le opinioni proprie dell'Autrice.

di strategie rivolte alla sua istituzionalizzazione e diffusione integrata, che coinvolga in determinate circostanze anche attori esterni all'organizzazione stessa.

La prima parte di questo capitolo offre una breve rassegna delle funzioni che il *foresight* può svolgere nelle varie fasi del ciclo di policy, inclusi i suoi punti di forza e i suoi limiti. La seconda parte illustra invece come le funzioni di *foresight* possono essere sviluppate e interpretate dai governi. Le conclusioni offrono alcuni spunti di riflessione ed esempi utili per avviare e impostare un percorso per raggiungere una piena istituzionalizzazione del *foresight*.

Basandosi sugli spunti provenienti sia dalla letteratura scientifica che dalla pratica, questo capitolo offre quindi uno sguardo d'insieme circa le sfide e le opportunità che i governi e le altre amministrazioni pubbliche si trovano ad incontrare nel promuovere e diffondere lo *strategic foresight* e nel creare un vero e proprio ecosistema che coinvolga anche altre organizzazioni, come enti pubblici e locali, soggetti privati, organizzazioni non governative, università, istituti di ricerca e società civile.

1.2. Il contributo del foresight al ciclo di policy e all'azione di governo

I governi si trovano ad affrontare contemporaneamente una molteplicità di rischi, sia congiunturali sia cronici, e hanno la responsabilità non solo di gestire, ma anche di dare conto delle conseguenze di breve e lungo termine che derivano dalle azioni promosse per fronteggiarli, anche rispetto a obiettivi nazionali strategici come quelli relativi allo sviluppo sostenibile (MacKenzie 2021). Per questi motivi le amministrazioni pubbliche hanno la necessità di ampliare il loro orizzonte temporale di riferimento e di sviluppare la capacità di integrare prospettive e analisi di lungo termine nei loro processi decisionali. È importante che questo avvenga a partire dalla fase analitica nel momento stesso in cui i problemi vengono formulati, fino alla valutazione finale degli interventi, coprendo così l'intero ciclo di policy (De Vito e Taffoni 2023). Questo significa che, nella fase di "messa a terra" delle funzioni di *foresight* è importante concepirlo come un elemento costitutivo del ciclo di policy e come una pratica amministrativa da integrare e diffondere, piuttosto che un esercizio *ad hoc* e occasionale. Questo è uno passo necessario per realizzare pienamente il potenziale del cd. *full-fledged foresight* (Miles et al. 2016).

Per arrivare a una piena integrazione e realizzare così una vera e propria trasformazione amministrativa, è utile chiarire come il *foresight* possa contribuire in maniera più o meno diretta al *policy making*. In primo luogo, è possibile distinguere tra il contributo che il *foresight* può portare ai contenuti e il contributo che esso può portare da un punto di vista più procedurale.

Dal punto di vista dei contenuti, il *foresight* facilita un'identificazione di rischi e di opportunità in maniera sistematica e informata, sulla base di dati e di evidenza scientifica. Questo tipo di informazioni e di dati, inseriti in una metodologia basata sul *foresight*, sono input complementari alle decisioni, che incoraggiano, tra l'altro, anche la considerazione di basi empiriche più ampie (Da Costa et al. 2008). Questa stessa base empirica può anche permettere un monitoraggio più sistematico delle questioni emergenti, e può essere utilizzata come strumento per l'*early warning*. Inoltre, in una prospettiva di *wind tunneling*, o *stress-testing*, il *foresight* consente una maggiore comprensione dei fattori che potrebbero influenzare in maniera significativa l'efficacia di una policy o, viceversa, valutare le conseguenze delle azioni proposte nel lungo termine, consentendo così l'integrazione di risposte o misure preventive adeguate (Iden et al. 2017). Questo tipo di contributo alla definizione di policy o interventi si traduce in una maggiore capacità di produrre decisioni che siano *future-proof* di fronte al possibile manifestarsi di determinati scenari o cambiamenti.

Per quanto riguarda, invece, il contributo ai processi, il *foresight* crea uno spazio per la collaborazione attiva di più attori, rafforzando così l'impianto partecipativo dei processi decisionali (De Vito 2023; Nikolova 2014). Attori chiave, come cittadini o stakeholder, possono essere coinvolti nella co-produzione condivisa di obiettivi a lungo termine e nell'identificazione di strategie e programmi per raggiungerli attraverso approcci partecipativi e interattivi. Applicati in

chiave partecipativa e aperta, i metodi di *foresight* permettono l'esplorazione di scenari (*what-if*) anche più improbabili, incoraggiando così la creatività e il pensiero laterale. Questo, almeno in teoria, dovrebbe aprire la strada all'innovazione e incoraggiare il pensiero strategico e collettivo (Van der Meulen et al. 2003), che sono elementi chiave anche per promuovere la collaborazione tra vari attori soprattutto per quanto riguarda la gestione di questioni complesse (Docherty 2022).

In secondo luogo, le metodologie di *foresight* incoraggiano il superamento di silos a favore di un approccio più sistemico e integrato ai problemi che risulta particolarmente importante ai fini di una pianificazione strategica efficace e anche per sviluppare una maggiore capacità di far fronte a crisi più o meno prevedibili (Leigh 2003). In questo modo il *foresight* può infine delinearsi come un vero e proprio strumento per incoraggiare il pensiero critico e l'apprendimento attraverso lo scambio e il confronto (De Vito e Taffoni 2023).

Una ulteriore dimensione rilevante da delineare è quella relativa alle funzioni che il *foresight* svolge rispetto alle diverse fasi del ciclo di policy in cui viene impiegato. Ad oggi, la letteratura accademica ha evidenziato che un contributo diretto e immediato del *foresight* si verifica durante le primissime fasi del ciclo di policy, cioè quelle di *agenda setting* e di formulazione delle policy. Questa tendenza empirica può essere ricondotta alle caratteristiche del *foresight* che ne fanno uno strumento più direttamente, anche se non esclusivamente, applicabile durante la definizione degli obiettivi e l'identificazione di fattori di rischio e opportunità in ottica anticipante. In questo caso il ruolo del *foresight* è quello di porre l'attenzione su argomenti che non sono stati ancora presi in considerazione oppure su argomenti considerati fino a quel punto di minore importanza, favorendo così un dibattito politico più strategico e di ampio respiro (Fobè e Brans 2013). Ad esempio, nell'analizzare la strategia *Environmental Outlook 2030* del Governo fiammingo, Fobè e Brans (2013) sottolineano come l'applicazione del *foresight* abbia portato a una maggiore consapevolezza da parte dei partecipanti sulla necessità di investire su meccanismi di coordinamento tra aree ritenute importanti per la realizzazione degli obiettivi ambientali. In queste fasi iniziali, dunque, il *foresight* contribuisce a delineare e a chiarire l'ambito di azione di un intervento e i suoi obiettivi, favorendo così l'individuazione di potenziali soluzioni. Meno attenzione, in particolare, ha ricevuto l'integrazione del *foresight* nelle fasi finali e di valutazione delle politiche pubbliche che tendono ad essere basate su un approccio retrospettivo e orientato al passato (*backward-looking*). Una migliore integrazione del *foresight* nelle fasi di valutazione delle politiche pubbliche è invece un aspetto importante per completare il ciclo di policy con una prospettiva rivolta al futuro e incentrata sul *policy learning* (De Vito e Taffoni 2023).

Molti governi si sono distinti nel panorama internazionale per l'attenzione dedicata all'integrazione del *foresight* nelle policy con la messa a disposizione di supporti accessibili e che favoriscono l'applicazione autonoma da parte dei *policy-maker*. Ad esempio, nel Regno Unito, il *Government Office for Science* (2021a), che svolge funzioni centralizzate di *foresight*, ha pubblicato nel 2021 un documento intitolato *Future proof policy: A guide to using foresight tools in policy making*[2] per aiutare i funzionari a declinare e a tarare l'applicazione del *foresight* alle diverse fasi del ciclo di policy. Interessante notare come in questo documento particolare attenzione venga data alla tipologia di domande critiche orientate al futuro che i funzionari dovrebbero porsi, piuttosto che ai singoli metodi o alle tecniche[3]. Durante le fasi iniziali di *agenda setting* ci si potrebbe chiedere ad esempio quali trend di lungo periodo sia importante considerare, riesaminando al tempo stesso gli assunti di partenza e le istanze portate avanti dai diversi stakeholder. Metodi particolarmente adatti a queste fasi sono l'*horizon scanning*, il metodo Delphi o il *driver mapping*.

Nella fase di definizione degli obiettivi e nella fase preliminare di formulazione di opzioni plausibili, invece, ci si potrebbe chiedere se gli obiettivi preposti rimarrebbero realistici e

[2] Informazioni aggiuntive sono disponibile a questo sito: https://foresightprojects.blog.gov.uk/2021/10/19/future-proof-policy-a-guide-to-using-foresight-in-policy-making/.

[3] Per una guida dettagliata all'uso dei metodi, cfr. Government Office for Science (2024), *The Futures Toolkit*, disponibile sul sito: https://foresightprojects.blog.gov.uk/2023/06/28/update-the-futures-toolkit/.

raggiungibili anche nel caso di eventi inattesi dovuti a fattori esterni, oppure si potrebbe esaminare in maniera più sistematica gli aspetti caratterizzati da maggiore incertezza. In questi casi, i metodi da considerare potrebbero essere l'analisi di scenari, il *backcasting* o lo *speculative design*.

Nelle fasi di analisi di impatto, *appraisal* o monitoraggio, utilizzare metodi come il *wind tunnelling* o il *three horizons*, potrebbe aiutare a considerare la misura in cui le soluzioni proposte potrebbero essere esposte a rischi improvvisi o con poca probabilità di manifestarsi, oppure quali segnali di cambiamento bisognerebbe monitorare in relazione a segnali di cambiamento emergenti.

Infine, nella fase finale di valutazione, si potrebbe riconsiderare in maniera critica la validità e la robustezza degli assunti di partenza, verificando la loro validità anche nella fase successiva.

Accanto ai punti di forza del *foresight* sono stati riscontrati anche alcuni limiti relativi alla sua efficacia; limiti che è importante considerare in vista di una sua piena istituzionalizzazione e integrazione nei processi decisionali. Innanzitutto, si è riscontrata una certa disconnessione tra gli output e le raccomandazioni derivanti dagli esercizi di *foresight* e le policy o i processi decisionali in questione. Spesso, questo può accadere se gli esercizi di *foresight* hanno un carattere esclusivamente strategico, o coinvolgono partecipanti con alte cariche dirigenziali piuttosto che funzionari impegnati alla definizione degli interventi (Bezold 2010). Questo scollamento è spesso attribuito alle necessità che le policy siano allineate e seguano il ciclo di bilancio, che di solito ha un orizzonte temporale breve, rendendo così difficile considerare e integrare direttamente i risultati e le raccomandazioni derivanti da esercizi di *foresight* (Van der Steen e Van Twist 2013).

Inoltre, al di là dei meriti e dei limiti intrinsechi del *foresight,* è importante sottolineare che la sua applicazione nei contesti organizzativi incontra spesso delle barriere sia di tipo culturale che strutturale dovute principalmente al fatto che propone un approccio molto diverso alla gestione e analisi dell'incertezza (Radaelli e Taffoni 2022). Questo spesso può portare a un certo scetticismo da parte dei funzionari pubblici che si trovano a interagire con questi strumenti. Questo scetticismo è spesso amplificato dal fatto che gli esercizi di *foresight* e i loro impatti spesso non vengono poi valutati, precludendo così la possibilità di documentare sistematicamente il loro contributo o impatto caso per caso sui processi decisionali, nonché di verificare la qualità delle applicazioni, e di migliorare l'efficacia della comunicazione quando si tratta di promuovere questo strumento e le sue potenzialità applicative.

Condurre esercizi di *foresight* come pratica basata su applicazioni metodologiche robuste e rigorose richiede tempo, risorse e una formazione metodologica sulla *futures literacy*. Spesso però le amministrazioni pubbliche si trovano ad agire in un contesto caratterizzato da una scarsità di risorse, per cui la messa in opera del *foresight* potrebbe incontrare barriere strutturali e organizzative. Queste barriere possono essere superate attraverso la predisposizione di un percorso di istituzionalizzazione dedicato. Il paragrafo seguente delinea gli approcci principali che possono essere considerati.

1.3. Modelli e approcci di integrazione del foresight nelle organizzazioni governative

Il contributo del *foresight* ai processi decisionali può realizzarsi pienamente solo se questo strumento viene introdotto tenendo conto delle diverse configurazioni organizzative, e adattandosi alle esigenze economiche e sociali di riferimento. Questo significa che non esiste un modello unico per impostare e avviare funzioni o programmi di *foresight*. Infatti, l'evidenza empirica dimostra che esiste una grande varietà di interpretazioni che riflettono le realtà nazionali e locali.

In linea di massima è possibile distinguere tra approcci che prediligono l'affidamento delle funzioni di *foresight* a unità centrali e approcci che invece prediligono l'integrazione del *foresight* come pratica organizzativa diffusa. Le unità centrali di *foresight* si distinguono per la produzione di report e studi di ampio respiro e portata strategica. Spesso queste unità analizzano temi di competenza di

più dipartimenti, o conducono analisi di megatrend, *horizon scanning*, oppure predispongono programmi di formazione.

Il secondo approccio, invece, si distingue per un'applicazione del *foresight* da parte di amministratori pubblici e stakeholder come pratica amministrativa integrata e diffusa o *embedded* (De Vito e Radaelli 2023). Questi approcci non sono da considerare antitetici o alternativi; infatti, spesso è possibile riscontrare elementi che fanno capo a entrambi gli approcci nello stesso contesto, come ad esempio nel caso del Regno Unito, approfondito nel Capitolo 5.

La distinzione è utile per distinguere e analizzare le varie esperienze, con i relativi punti di forza e di debolezza, e contestualizzare le preferenze espresse dalle diverse organizzazioni. Il modello che affida le funzioni di *foresight* a unità centrali presenta diversi vantaggi. Innanzitutto, la centralizzazione permette una visione d'insieme più coerente e strategica, anche in contesti di crisi, quando l'organizzazione cioè è esposta a maggiore stress o restrizioni circa la disponibilità di risorse sia umane che materiali. Avere uno "spazio protetto", in questi casi, aiuta a mantenere continuità nelle funzioni di *foresight* (De Vito 2023). Questo approccio può anche garantire una maggiore uniformità nei programmi di formazione, poiché le risorse e le competenze sono concentrate in un'unica unità, e può favorire una maggiore diffusione dei report finali tramite canali di comunicazione consolidati. Tuttavia, questo modello può risultare meno flessibile e reattivo a cambiamenti rapidi e, soprattutto in contesti particolarmente verticistici e caratterizzati da silos, potrebbe aumentare il rischio di disconnessione tra le analisi di *foresight* e i vari cicli di policy a livello più locale.

Il modello integrato, o *embedded*, offre una maggiore flessibilità e capacità di adattamento alle varie fasi e circostanze che necessariamente evolvono nell'arco temporale di un ciclo di policy. Attraverso l'integrazione del *foresight* nelle pratiche di policy, i decisori possono utilizzare immediatamente e direttamente le analisi prodotte. Questo approccio favorisce anche una cultura organizzativa più innovativa e proattiva. Tuttavia, l'integrazione *embedded* può portare a una maggiore frammentazione delle competenze e delle risorse, poiché si affida all'iniziativa e alle competenze di singoli funzionari che integrano il *foresight* come una delle tante capacità amministrative. Queste possono essere messe in secondo piano in situazioni di scarsità di risorse o tempo, rendendo difficile mantenere una visione strategica coerente e rischiando di fare emergere una grande disparità di applicazione, sia a livello di qualità che di frequenza, tra dipartimenti dello stesso governo.

Infine, un'altra strategia che i governi possono perseguire, complementare piuttosto che alternativa, ai due approcci appena descritti, vede l'impegno da parte delle organizzazioni governative a facilitare la creazione di un vero e proprio "ecosistema di *foresight*", andando quindi oltre i propri confini amministrativi, e collaborando alla diffusione e applicazione di progetti e programmi orientati al futuro in partnership con altri attori e stakeholder. La creazione di un ecosistema di *foresight*, sviluppato tramite network più o meno formalizzati, può coinvolgere anche imprese private, organizzazioni non governative, università e centri di ricerca. Evidentemente, questo può portare numerosi vantaggi, come ad esempio la creazione di piattaforme per lo scambio di buone pratiche e l'innovazione metodologica, migliorando così anche la qualità delle analisi di *foresight* condotte internamente. Paesi come la Finlandia o il Galles hanno portato avanti la creazione di *Futures Network* o *Futures Hub* aperti. Nel considerare i vantaggi di queste esperienze, tuttavia, non bisogna sottovalutare lo sforzo amministrativo richiesto nel coordinare una rete più ampia, inter-organizzativa e multi-stakeholder, e nel garantire la sostenibilità dell'ecosistema stesso, che presuppone un impegno continuativo degli attori coinvolti.

1.4. Percorsi di istituzionalizzazione: sfide e opportunità

Le esperienze realizzate dalle amministrazioni pubbliche rivelano spunti utili per estrapolare o sviluppare strategie per raggiungere una piena istituzionalizzazione del *foresight*. Istituzionalizzare il

foresight significa non rilegare questo strumento alla sfera delle tecniche e delle applicazioni metodologiche *ad hoc*, bensì farlo diventare parte integrante di un vero e proprio *mindset* amministrativo, che influenza il modo stesso in cui i problemi vengono formulati e affrontati fin dalle prime fasi del *policy-making*.

È evidente che questo spesso richiede un cambiamento profondo del modo di operare delle amministrazioni e dei funzionari pubblici. Inoltre, è importante che i governi si facciano carico di delineare, in maniera condivisa e collaborativa, un proprio percorso, o *pathway*, di istituzionalizzazione, facendo tesoro della conoscenza e dei saperi locali rispetto al funzionamento delle varie organizzazioni e tenendo conto delle barriere che potrebbero emergere, che siano queste di natura strutturale, organizzativa o culturale. Di queste e altre dimensioni è importante tenere conto per individuare i meccanismi e le leve da attivare, prendendo certamente spunto dalle esperienze comparate e dalle buone pratiche, ma lavorando essenzialmente verso la costruzione di un percorso tarato sulle caratteristiche e sulle aspettative locali.

Nell'analizzare il caso della Germania, Priebe, Veit e Warnke (2024) considerano le seguenti dimensioni di istituzionalizzazione: organizzativa, normativa, regolativa e cognitivo-culturale. La dimensione organizzativa è quella che considera l'allocazione delle responsabilità, delle risorse e delle competenze in materia di *foresight*; la dimensione normativa è quella che considera gli impegni morali e sociali che richiedono al decisore pubblico di adottare una prospettiva di lungo termine; la dimensione regolativa è quella che considera la presenza di regole scritte che prescrivono l'uso del *foresight;* infine, la dimensione cognitiva è quella che considera la misura in cui i funzionari assumano il *foresight* come pratica amministrativa di routine .

Nel report *Feature of effective systemic foresight in government around the world*, commissionato dal *Government Office for Science* del Regno Unito e prodotto dalla *School of International Futures* (2021b), vengono identificati quattro pilastri da considerare per la realizzazione di un sistema di *foresight* compiuto, integrato ed efficace. Il primo riguarda la cultura organizzativa, e richiede la mobilitazione di attori e soggetti chiave per la diffusione e per aumentare il supporto all'utilizzo del *foresight*. Inoltre, viene segnalata la necessità di considerare come i processi decisionali stessi possano richiedere l'integrazione del lungo periodo, e che questo, poi porti a un consolidamento dell'impegno dei singoli attori a promuovere queste pratiche. In terzo luogo, viene discussa l'importanza di considerare le strutture e le infrastrutture a disposizione, come ad esempio la presenza o meno e il livello di investimenti effettuati per stabilire unità di *foresight* a livello centrale o nei singoli dipartimenti. Infine, viene riportata l'importanza di investire nello sviluppo di competenze ed *expertise* tecniche, con particolare attenzione e valorizzazione degli aspetti multidisciplinari e partecipativi.

Queste considerazioni possono rappresentare la base di partenza per l'individuazione di leve e meccanismi di istituzionalizzazione declinati in base alle specificità di ciascun contesto. Considerare queste specificità implica dunque la capacità di individuare aree che necessitano modifiche o innovazioni, ma anche la possibilità di cogliere opportunità interne al sistema stesso, senza necessariamente dover apportare modifiche significative. Ad esempio, uno studio per conto del Governo gallese (Regno Unito) ha individuato un potenziale *pathway* da seguire per istituzionalizzare e per creare un ecosistema di *foresight* che si basi su applicazioni inclusive, appropriate e partecipative (De Vito 2023), illustrato nella Figura 1.1.

Figura 1.1. Percorsi per istituzionalizzazione e creazione di un ecosistema di foresight in Galles

Rielaborazione da De Vito 2023

Nella definizione del *pathway* per il Governo gallese è riconosciuto il ruolo positivo (indicato dalla freccia verde sulla sinistra) e quello negativo (indicato dalla freccia rossa sulla destra) svolto da alcuni fattori caratterizzanti il contesto gallese. In particolare, il fattore principale di influenza positiva e trainante viene svolto dal *Well-being of Future Generations* (*Wales*) *Act* approvato nel 2015, e che prescrive l'adozione di un approccio rivolto al lungo periodo come elemento fondamentale per il raggiungimento di obiettivi di benessere sociale, anch'essi stabiliti per legge. Questo fattore può essere ricondotto al piano regolativo e, in parte, anche normativo come proposto da Priebe, Veit e Warnke (2024). Al contrario, un'influenza negativa viene esercitata dalla scarsità di risorse materiali e dal basso livello di *futures literacy*, che indica la capacità di interpretare e utilizzare metodologie e approcci basati sugli studi di futuro e metodi di *foresight* per gestire e analizzare dinamiche complesse e di lungo termine (genericamente intesa come la capacità di utilizzare o di interpretare gli studi di futuro) registrata tra la popolazione di amministratori e funzionari pubblici impiegati sia nel Governo, sia in altre amministrazioni pubbliche, come ad esempio gli enti locali. Questo fattore può essere fatto ricondurre agli aspetti organizzativi e, in parte, cognitivo-culturali descritti precedentemente.

Le opzioni proposte all'interno del *pathway* tengono conto di questi fattori e identificano alcune leve che possono massimizzare/minimizzare il loro impatto. In particolare, sono previsti due piani di azione, uno interno e uno esterno, e vengono identificate aree in cui gli interventi possono essere di facile realizzazione e facilmente integrati in meccanismi già esistenti, come ad esempio l'inclusione del *foresight* nel *Policy Capability Framework* o nel *Culture Change Programme*. Le opzioni individuate richiedono diversi livelli di impegno temporale e di risorse. Inoltre, la strategia da intraprendere per raggiungere l'obiettivo preposto dev'essere sviluppata autonomamente e in maniera condivisa dall'organizzazione stessa, tenendo conto delle risorse disponibili e delle opportunità che possono essere facilmente sfruttate.

1.5. Considerazioni finali

Alla luce di questa breve rassegna, si può concludere che il percorso di integrazione della capacità anticipante e del pensiero di lungo periodo come capacità amministrativa vera e propria richiede spesso sia un cambiamento culturale sia lo sforzo e l'impegno coordinato di più attori e stakeholder.

Da un'applicazione integrata del *foresight* ci si aspetta un equilibrio tra visione strategica e flessibilità operativa, cruciale per garantire da una parte, che le funzioni di *foresight* abbiano una certa continuità e coerenza; dall'altra, che queste siano utili e facilmente applicabili come input ai processi

decisionali. Inoltre, una piena istituzionalizzazione e un lavoro volto alla creazione di un ecosistema di organizzazioni attive e capaci di usare o interpretare il *foresight* potrebbe facilitare il coinvolgimento di una più vasta gamma di stakeholder, promuovendo così sia un cambiamento culturale più ampio, sia una maggiore trasparenza nella produzione e nell'uso di questi strumenti da parte delle istituzioni.

Per arrivare a questo risultato risulta fondamentale mettere a disposizione dei funzionari pubblici percorsi formativi tarati, nonché incoraggiare e spingere la sua applicazione da parte di leader e dirigenti. Questo a sua volta promuoverà la creazione di una cultura organizzativa che valorizza l'integrazione di prospettive di lungo termine. Inoltre, condividere conoscenze e buone pratiche attraverso piattaforme e network può creare lo spazio per nuove collaborazioni e innovazioni, anche metodologiche, per affrontare meglio le sfide globali, sempre più caratterizzate da complessità e incertezza.

Il cambiamento culturale e il lavoro sulla *futures literacy* sono essenziali perché la semplice applicazione dei metodi di *foresight* non produce automaticamente i benefici indicati dalla letteratura accademica e dalla pratica. È importante creare un vero e proprio *mindset* rivolto al *foresight*, che deve essere accompagnato da capacità tecniche che consentono di considerare molto accuratamente le implicazioni di determinate scelte metodologiche quali, ad esempio, la selezione dei dati e dell'evidenza scientifica di partenza, i criteri di individuazione dei partecipanti e la misura in cui l'esercizio di *foresight* è più o meno aperto all'esplorazione di scenari co-costruiti dal basso piuttosto che partendo da parametri predeterminati.

Per concludere, il processo di istituzionalizzazione e, andando oltre, anche di creazione di un ecosistema di *foresight* che coinvolga più organizzazioni pubbliche o private richiede un approccio coordinato per favorire sempre di più l'uso del *foresight* come strumento strategico a supporto dei processi decisionali e del ciclo di policy. Tale approccio e il percorso che ne deriva verso una piena istituzionalizzazione sarà necessariamente plasmato tenendo conto dei contesti locali e dalle culture amministrative di ogni Paese.

Riferimenti bibliografici

Bezold C. (2010), "Lessons from using scenarios for strategic foresight," *Technological forecasting and social change*, 77(9), pp. 1513-1518.

Da Costa O. et al. (2008), "The impact of foresight on policy-making: insights from the Forlearn mutual learning process," *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(3), pp. 369-387.

De Vito L. (2023), "Foresight for sustainable development and well-being governance in Wales". https://www.gov.wales/foresight-for-sustainable-development-and-wellbeing-governance-in-wales

De Vito L. & Radaelli C. M. (2023), *Another brick in the wall?: the case for embedded foresight*. European University Institute.

De Vito L. & Taffoni G. (2023), "Strategic Foresight and Policy Evaluation: Insights for an Integrated Approach". *European Journal of Risk Regulation*, *14*(4), pp.800-806.

Docherty K. (2022), "Enhancing Collaboration," in John, D. and Joyce, L. (eds.) *Reimagining Public Sector Management. Emerald Publishing Limited (Critical Perspectives on International Public Sector Management),* pp. 31-54.

Fobé E. and Brans M. (2013), "Policy-Oriented Foresight as Evidence for Policymaking: Conditions of (Mis)Match," *Evidence & policy: a journal of research, debate and practice*.

Government Office for Science (2021a) *Future proof policy: A guide to using foresight in policymaking.* https://foresightprojects.blog.gov.uk/2021/10/19/future-proof-policy-a-guide-to-using-foresight-in-policy-making/

Government Office for Science (2021b) *Feature of effective systemic foresight in government around the world.*

Iden J., Methlie, L. B. & Christensen G. E. (2017), "The nature of strategic foresight research: A systematic literature review," *Technological forecasting and social change*, 116, pp. 87-97.

Leigh A. (2003), "Thinking ahead: Strategic foresight and government," *Australian Journal of public administration*, 62(2), pp. 3-10.

MacKenzie M. K. (2021), *Future Publics: Democracy, Deliberation, and Future-regarding Collective Action*. Oxford University Press.

Miles I., Saritas O. & Sokolov A. (2016), *Foresight for Science, Technology and Innovation. Springer International Publishing.*

Nikolova B. (2014), The rise and promise of participatory foresight. European journal of futures research, 2, pp. 1-9.

Poli R. (2017), *Introduction to Anticipation Studies*. Springer.

Priebe M., Veit S. & Warnke P. (2024), Understanding Foresight-Policy Interactions: The Role of Institutionalization". *Futures & Foresight Science*, e197.

Radaelli C. M. & Taffoni G. (2022), "What is the role of foresight in impact assessment? Early experience and lessons for the European Commission. STG Policy Briefs. European University Institute".

Van der Meulen B., De Wilt J. & Rutten H. (2003), "Developing futures for agriculture in the Netherlands: a systematic exploration of the strategic value of foresight". *Journal of Forecasting*, *22*(2-3), pp. 219-233.

Van der Steen M. A. & Van Twist M. J. W. (2013), "Foresight and long-term policy-making: An analysis of anticipatory boundary work in policy organizations in The Netherlands". *Futures*, *54*, pp. 33-4

Capitolo 2

ORGANIZZARE LO STRATEGIC FORESIGHT NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: UN APPROCCIO DI POLICY DESIGN

Giovanni Esposito e Andrea Terlizzi

2.1. Approccio "vecchio" e approccio "nuovo" al policy design

In un contesto segnato da complessità, incertezza e interconnessioni tra ambiti di policy differenti, lo *strategic foresight* consente di anticipare rischi e opportunità future, promuovendo diagnosi inclusive e visioni sistemiche. Attraverso processi collaborativi, l'analisi di scenari alternativi e l'integrazione di evidenze e prospettive diverse, lo *strategic foresight* rafforza la capacità delle amministrazioni pubbliche di disegnare interventi che rispondano a obiettivi condivisi. È proprio in questa cornice che si inserisce il rapporto tra *strategic foresight* e *policy design*, che il presente capitolo intende esplorare.

Policy design è un concetto utilizzato per descrivere il processo di creazione di una risposta a un problema di policy. Disegnare una politica pubblica implica infatti l'impegno deliberato e consapevole di collegare strumenti e obiettivi per costruire interventi che rispondano in modo efficace a problemi di rilevanza collettiva (Howlett 2019; Peters 2018; Peters et al. 2018; Peters e Fontaine 2022b). Quando rappresentanti politici o funzionari pubblici sviluppano un programma per affrontare una determinata questione di politica pubblica, partecipano a un processo di *policy design*.

Il termine *design* ha un doppio significato: da un lato, è un sostantivo che indica il "prodotto", ovvero il contenuto, o il piano di azione, di una politica pubblica; dall'altro, è un verbo che descrive un "processo", ovvero l'insieme delle azioni che portano alla creazione di quel prodotto (Peters e Fontaine 2022a). Tale processo non può essere inteso come puramente neutrale ma, al contrario, richiede la gestione di una dimensione politica che comprende interessi contrastanti e valori in competizione. Le azioni portate avanti e le decisioni prese nell'ambito del *policy design* possono riflettere tensioni tra diversi attori (partiti politici, pubbliche amministrazioni, attori della società civile). Tuttavia, proprio quest'ultimo aspetto, in particolare, può costituire un'opportunità: un *policy design* aperto alla partecipazione di un ampio ventaglio di attori di *policy* può rendere le soluzioni più inclusive e sostenibili nel tempo.

Il *policy design*, quindi, è intrinsecamente conflittuale e valoriale (Bobrow e Dryzek 1987). Mentre è stato spesso descritto come un esercizio *top-down*, condotto da *policy-makers* coadiuvati da esperti ed esperte con criteri oggettivi, in realtà il processo di *policy design* è carico di conflitti, anche di natura interpretativa, sui valori da perseguire e sulle evidenze su cui fondare le azioni di *policy*. Questo conflitto può emergere su ogni aspetto del processo: dalla definizione del problema da risolvere alla selezione degli strumenti, fino alla valutazione degli impatti.

A tal proposito, in letteratura si effettua una distinzione tra il "vecchio" e il "nuovo" approccio al *policy design* (Peters 2018). Il "vecchio" approccio tende a considerare il *policy design* come un esercizio tecnocratico volto a selezionare gli strumenti che, in maniera lineare, portano alla risoluzione di un determinato problema. Tale approccio razionale-strumentale concentra l'attenzione sugli strumenti di policy e sul governo come l'attore principale, assumendo che i problemi di policy siano ben strutturati e definiti, non soggetti a molteplici interpretazioni. Concentrarsi eccessivamente sugli strumenti presuppone che i *policy-makers* comprendano pienamente le caratteristiche del problema e che questi siano prontamente risolvibili con soluzioni

tecniche "a portata di mano" (Lascoumes e Le Galès 2007). Questo approccio tecnocratico limita la comprensione delle complesse dinamiche politiche e sociali che caratterizzano i processi di progettazione delle politiche pubbliche. Inoltre, tende a escludere una partecipazione più ampia e diversificata di attori.

Al contrario, il "nuovo" approccio al *policy design* sposta l'attenzione verso una concezione più aperta e flessibile, e promuove la partecipazione attiva e collaborativa di una più ampia gamma di attori, inclusi cittadine e cittadini, con l'obiettivo di sviluppare soluzioni più inclusive e agili, e dunque adattabili a mutevoli circostanze. Il "nuovo" *policy design* mantiene un'apertura che evita la chiusura prematura a diverse interpretazioni del problema da risolvere. È un approccio che si prefigge di evitare soluzioni semplicistiche e di affrontare la complessità dei problemi con una maggiore flessibilità e un pensiero sistemico. In questo contesto, la partecipazione e la collaborazione diventano strumenti fondamentali, non solo per raccogliere idee, ma anche per rispondere nella pratica in modo più dinamico alle sfide contemporanee. La capacità di adattare e modificare le politiche in corso di attuazione diventa cruciale, soprattutto in un mondo in cui i problemi non restano mai "fissi", ma sono interconnessi con problemi in diversi settori di *policy*, e possono evolvere rapidamente. Come avremo modo di vedere, è proprio in questo contesto di "nuovo" *policy design* che lo *strategic foresight* diviene rilevante.

Il "nuovo" *policy design* si fonda su alcuni principi chiave che ne guidano l'applicazione. Il primo di questi principi riguarda la *prevenzione di chiusure premature nella definizione del problema di policy*: è essenziale evitare di "fissare" il problema troppo rapidamente, consentendo invece che emergano diverse interpretazioni. Un secondo principio fondamentale è quello di *incoraggiare approcci aperti e partecipativi*, che favoriscano il coinvolgimento di una varietà di attori e prospettive. Infine, il terzo principio risiede nel riconoscimento dell'*ambiguità* - ovvero la possibilità di avere diverse interpretazioni di un problema, degli obiettivi e degli strumenti di policy per risolverlo - come una risorsa. L'ambiguità, infatti, può stimolare l'innovazione e offrire soluzioni più robuste, in grado di rispondere efficacemente alla complessità dei problemi.

Come vedremo, il capitolo si addentrerà progressivamente nell'analisi di questo "nuovo" approccio, evidenziando la rilevanza dello *strategic foresight*. Il capitolo è strutturato come segue: nel paragrafo 2, si esplora il processo che collega la diagnosi dei problemi alla costruzione di interventi specifici; il paragrafo 3, analizza il contributo dello *strategic foresight* al *policy design*; nel paragrafo 4, si propone un esempio di organizzazione dello *strategic foresight* nel settore delle politiche agro-alimentari; infine, il paragrafo 5 presenta le conclusioni e una sintesi delle implicazioni principali.

2.2. Il policy design: dai problemi agli interventi

Il processo di *policy design* può essere caratterizzato secondo un modello che collega alcune componenti fondamentali: *causalità*, *valori*, *strumenti* e *interventi* (Linder e Peters 1984; Peters 2018; Peters e Fontaine 2022a).

La comprensione delle cause del problema è il primo passo in questo modello. La *causalità* rappresenta infatti il punto di partenza nella definizione degli obiettivi di policy. I *policy designers*, una volta riconosciuta l'esistenza di un problema, devono avere chiara la sua causa o le sue cause per poter formulare risposte adeguate. Questa fase, intesa come un processo di problematizzazione (Esposito, Taffoni et al. 2024; Esposito, Terlizzi et al. 2024), implica riconoscere che molti problemi hanno origini complesse e interconnesse, rendendo spesso sfidante individuare le cause con precisione. Per questo motivo, il processo di *policy design* si confronta frequentemente con quelli che vengono definiti *wicked problems*, ossia problemi caratterizzati da marcata complessità, incertezza e conflittualità (Esposito & Terlizzi, 2023; Head, 2022). Ciascuno di questi aspetti contribuisce a rendere tali problemi difficili da risolvere attraverso approcci convenzionali di *policy design*. Inoltre, la natura mutevole dei *wicked problems* impone di considerare non solo le condizioni attuali, ma

anche la loro possibile evoluzione futura, rendendo essenziale un orientamento prospettico nel *policy design*.

La complessità dei *wicked problems* è data dal fatto che essi coinvolgono una moltitudine di attori ciascuno con interessi, credenze, valori e logiche d'azione differenti (Haynes 2018). Questa rete complessa non solo ostacola l'individuazione di soluzioni lineari nel presente, ma rende anche difficile prevedere le traiettorie evolutive future. L'incertezza è un'altra dimensione cruciale di questi problemi, poiché gli effetti delle soluzioni o delle decisioni intraprese sono spesso imprevedibili e dipendenti da circostanze mutevoli. Questo tipo di incertezza può essere intrinseca alla natura stessa del problema, legata alla mancanza di conoscenza su un determinato fenomeno (incertezza epistemica), oppure derivare dalle diverse interpretazioni che gli attori attribuiscono al problema (ambiguità) (Enserink et al. 2013; Fowler 2021; Veenman 2013). A differenza del rischio, che può essere calcolato e gestito in base a probabilità conosciute, l'incertezza implica che anche potenziali esiti futuri siano sconosciuti, complicando ulteriormente il processo decisionale. L'ambiguità, tuttavia, può essere strategicamente sfruttata come una risorsa (Eisenberg 1984; Ravishankar 2013), in quanto permette l'esplorazione di molteplici approcci innovativi. Infine, il conflitto è un altro elemento intrinseco dei *wicked problems*, emergendo quando gli attori coinvolti manifestano di avere visioni, credenze e obiettivi diversi (Thacher e Rein 2004; Weible e Heikkila 2017; Wolf e Van Dooren 2018). Di fronte a tale situazione di conflitto, i vari soggetti possono scegliere di affrontarlo attivamente o, al contrario, di disimpegnarsi. Il conflitto, se gestito positivamente, può diventare un motore per la creatività e l'innovazione, fornendo prospettive alternative e prevenendo approcci limitati o "miopi" al problema.

La seconda componente del modello, quella dei *valori*, riguarda i principi che guidano l'individuazione degli obiettivi di policy. In questo contesto, il *policy design* può orientarsi verso valori come la sostenibilità, l'equità, l'efficienza e l'*accountability*, che aiutano a definire una cornice etica e pratica per le risposte di policy. Così come avviene con i problemi e i processi di problematizzazione, questi principi non rappresentano elementi stabili o definitivi; piuttosto, possono essere meglio intesi, appunto, come processi. Invece di parlare di "valore" come entità statica, questa prospettiva suggerisce di riferirsi a un continuo processo di "valutazione" (*valuation*) (Ansell et al. 2024; Peters 2018), ovvero al modo in cui il giudizio di valore si sviluppa e si trasforma. In questo senso, i valori diventano essi stessi dinamici: non rappresentano semplicemente delle "mete" a cui tendere, ma indicano un orientamento in costante evoluzione, costruito attraverso l'interazione e il confronto con le specificità del problema di policy.

Una volta definiti i valori e gli obiettivi, i *policy designers* si concentrano sugli *strumenti*, ovvero i mezzi più adatti per affrontare il problema individuato. Esistono numerose opzioni, ognuna con caratteristiche e potenzialità uniche, e il compito dei *policy designers* consiste nel selezionare gli strumenti che meglio rispondano alle specificità del problema e che si allineino con i valori stabiliti. La selezione degli strumenti, quindi, è una fase che richiede una valutazione accurata delle opzioni disponibili e delle modalità più appropriate per ottenere i risultati desiderati.

Infine, l'elemento degli *interventi* consiste nell'implementazione vera e propria delle soluzioni: una volta identificati e selezionati gli strumenti, è necessario elaborare un piano di azione. È qui che entrano in gioco, di nuovo, le strutture istituzionali, la pubblica amministrazione, e gli stakeholder rilevanti, inclusi la società civile e cittadine e cittadini. Gli interventi rappresentano l'aspetto operativo del *policy design*, in cui le idee e i piani si traducono in azioni concrete che mirano a risolvere il problema in questione. Dal momento che tali azioni generano effetti nel medio e lungo periodo, l'implementazione assume una rilevanza strategica: gli interventi devono essere progettati per restare efficaci in contesti in evoluzione e per adattarsi a scenari mutevoli.

Questa esigenza di adattabilità e visione prospettica richiama la distinzione tra approccio "vecchio" e approccio "nuovo" al *policy design*, approcci che differiscono nella maniera in cui vengono declinati gli elementi essenziali del modello appena descritto. Il vecchio approccio si caratterizza per un'eccessiva enfasi sugli attori governativi come principali responsabili del processo, limitando la partecipazione di altri stakeholder e la collaborazione tra attori. Concentrato

su singoli problemi, questo approccio punta spesso a restringere rapidamente i parametri di scelta per arrivare a "la soluzione" senza indugiare su alternative o diverse interpretazioni del problema.

Si tratta di uno stile di *policy design* reattivo (OECD 2024a), che tende a focalizzarsi su soluzioni di breve periodo e mostra scarso interesse per la gestione dei rischi e dell'incertezza, aspetti che possono emergere nel corso del tempo. In contrasto, il "nuovo" approccio al *policy design* si fonda sulla necessità di "aprire" il problema ed evitare chiusure premature nella comprensione delle sue cause.

Questo modello sostiene un processo flessibile, aperto e partecipativo, con una maggiore attenzione a esplorare diverse prospettive e interpretazioni. L'obiettivo non è tanto individuare una singola soluzione, ma creare una risposta agile e adattabile, capace di evolversi con il contesto. Inoltre, il nuovo *policy design* adotta una visione di lungo periodo che consente di affrontare non solo il problema nella sua attualità, ma anche potenziali sviluppi futuri (Tabella 2.1). In questa prospettiva, il "nuovo" *policy design* non si limita a reagire al presente, ma richiede di integrare sistematicamente l'analisi del futuro nei processi decisionali. Ciò implica l'adozione di strumenti che aiutino a identificare scenari emergenti, valutare rischi e opportunità nel lungo periodo, e costruire politiche pubbliche capaci di adattarsi a contesti in continua evoluzione.

Tabella 2.1. Policy design: "vecchio" e "nuovo"

	Approccio "vecchio"	**Approccio "nuovo"**
Stile	Rigido, reattivo	Agile, adattabile, anticipatorio
Frame temporale	Breve termine	Lungo termine
Partecipazione e collaborazione	Possibile in alcune circostanze	Elemento caratterizzante

Elaborazione SNA 2025 da Peters, 2018

2.3. Strategic foresight nelle pubbliche amministrazioni: tecnocratico, collaborativo e integrato

Alla luce di quanto discusso finora, il *policy design* dovrebbe dunque fondarsi preferibilmente sui seguenti principi chiave: i) la comprensione approfondita delle cause dei problemi; ii) la collaborazione tra una varietà di attori; iii) l'integrazione dei processi di policy per superare approcci settoriali; iv) la sensibilità al contesto; e v) un chiaro orientamento al futuro (Peters 2018).

In questo scenario, lo *strategic foresight* si inserisce in modo coerente con le prescrizioni appena descritte. Il suo contributo al *policy design* si esprime in diverse modalità (OECD 2024b). In primo luogo, il *foresight* strategico favorisce una comprensione più completa dei problemi attraverso l'utilizzo di dati ed evidenze empiriche, che vengono (re)interpretate collaborativamente da una vasta gamma di attori, inclusi esperte ed esperti, cittadine e cittadini e stakeholder. Questo approccio garantisce una diagnosi più inclusiva e robusta dei problemi di policy da affrontare e la definizione di obiettivi condivisi, attraverso processi di co-creazione e di ripensamento delle cause e delle soluzioni (*reframing*). Inoltre, lo *strategic foresight* adotta una prospettiva sistemica, incoraggiando una visione olistica dei problemi, superando le tradizionali barriere tra settori di *policy*, e supportando l'integrazione delle politiche (*policy integration*). Il valore distintivo dello *strategic foresight* risiede inoltre nel suo orientamento al futuro, che consente di anticipare rischi e opportunità emergenti, attraverso strumenti come l'identificazione di segnali deboli (*weak signals*) e l'analisi di scenari alternativi, contribuendo a guidare il *policy design* verso interventi più innovativi e resilienti. Lo *strategic foresight* permette anche di testare *policies* esistenti rispetto a possibili condizioni future,

come avviene nel caso di attività di *stress-testing*[1] di misure in contesti critici. Infine, la capacità dello *strategic foresight* di mettere in discussione approcci consolidati non solo offre nuove prospettive per affrontare problemi complessi, ma rafforza anche la capacità delle pubbliche amministrazioni di rispondere a condizioni mutevoli e di adattarsi a scenari imprevedibili.

Lo *strategic foresight*, quindi, costituisce un approccio integrato che arricchisce ogni fase del *policy design*. La sua capacità di combinare evidenze, collaborazione, e prospettive a lungo termine lo rende fondamentale per progettare politiche pubbliche non solo più efficaci e integrate, ma anche più inclusive, adattabili e pronte a fronteggiare le complessità e le incertezze del mondo contemporaneo.

L'organizzazione e la valutazione dello *strategic foresight* nelle amministrazioni pubbliche tendono a variare in funzione del contesto e difficilmente possono essere ricondotte a un approccio *"one-size-fits-all"*, data la diversità dei sistemi istituzionali. Le strutture organizzative dedicate allo *strategic foresight* possono variare notevolmente in base alle specifiche esigenze e caratteristiche di ciascun contesto nazionale e amministrativo. In alcuni casi, le attività di *foresight* sono concentrate in un'agenzia o in un'unità centrale, mentre in altri paesi queste funzioni sono distribuite tra vari ministeri o dipartimenti. L'approccio scelto dipende fortemente dal contesto politico e istituzionale, nonché dalle risorse disponibili. Il decentramento può essere vantaggioso per promuovere l'integrazione dello *strategic foresight* in settori e livelli di governo diversi, ma comporta anche la sfida di garantire la coerenza tra le varie iniziative. Al contrario, un modello centralizzato può favorire una maggiore coordinazione e standardizzazione delle attività, pur rischiando di ridurre la capacità di adattamento alle esigenze specifiche di ciascun dipartimento o livello amministrativo. In ogni caso, lo sviluppo dello *strategic foresight* nelle amministrazioni pubbliche non segue un percorso predeterminato; piuttosto, è un processo dinamico che si adatta continuamente alle circostanze e alle necessità emergenti (Schmidthuber e Wiener 2018).

Per valutare la maturità dello *strategic foresight* nelle amministrazioni pubbliche, è utile fare riferimento a un *framework* di *benchmarking* (Janzwood e Piereder 2019), che permette di analizzare le caratteristiche che un'organizzazione deve possedere per portare avanti con successo programmi di *strategic foresight*. Questo *framework* si basa su tre tipologie di caratteristiche essenziali: i) *tecniche*; ii) *strutturali*; e iii) *culturali*. Le caratteristiche tecniche riguardano le praticità nell'esercizio di attività di *foresight* all'interno dell'organizzazione, e dunque i metodi utilizzati, gli strumenti a disposizione e la regolarità delle attività svolte. La maturità dello *strategic foresight* dipende anche dalla solidità delle caratteristiche strutturali, ovvero le regole, le risorse e il disegno organizzativo che sostengono o, al contrario, ostacolano le attività di *foresight,* come gli impegni in termini di *budget*, la formalizzazione di reti di stakeholder e l'esistenza di protocolli operativi chiari. Infine, importanti sono anche le caratteristiche culturali che si riferiscono alla misura in cui l'organizzazione riconosce il valore dello *strategic foresight*, ovvero la consapevolezza e la conoscenza del *foresight* all'interno dell'amministrazione. In questo senso, la diffusione di una cultura dell'anticipazione incoraggia un approccio proattivo e lungimirante nella gestione delle politiche pubbliche.

Sulla base di tali caratteristiche essenziali (tecniche, strutturali e culturali), che condizionano il modo in cui le amministrazioni interpretano e praticano lo *strategic foresight*, è possibile individuare tre diversi livelli di maturità cui corrispondo tre diversi approcci di *strategic foresight*: i) tecnocratico; ii) collaborativo; e iii) integrato (Figura 2.1).

[1] Lo *stress-testing* è uno strumento utilizzato per valutare la robustezza di politiche pubbliche simulandone il comportamento in scenari futuri critici o estremi.

Figura 2.1. Livello di maturità dello strategic foresight nelle pubbliche amministrazioni

Elaborazione SNA 2025 da Janzwood e Piereder 2019

2.3.1. Strategic foresight tecnocratico

Lo *strategic foresight* tecnocratico, dal punto di vista delle caratteristiche tecniche, tende a concentrarsi principalmente sugli output e non sui processi attraverso i quali essi vengono generati. Le attività di *foresight* sono spesso episodiche e frammentate, senza una regolarità o una sistematicità definita. Il metodo utilizzato è prevalentemente quello dell'*horizon scanning*, che mira a individuare segnali deboli o trend emergenti. Tuttavia, il coinvolgimento di stakeholder è generalmente limitato, sia in termini numerici che in diversità di attori, riducendo così la partecipazione e la ricchezza dei punti di vista raccolti.

Sul piano strutturale, le risorse dedicate al *foresight*, come il budget e il personale specializzato a tempo pieno, risultano spesso insufficienti. Inoltre, la cooperazione tra le diverse unità di *foresight* all'interno dell'organizzazione è minima, portando a un isolamento delle attività. A questa frammentazione si accompagna l'assenza di regole chiare o protocolli che incoraggino l'utilizzo dei risultati del *foresight* nei processi decisionali. Di conseguenza, gli output del *foresight* tendono a rimanere scollegati dall'agenda di policy e dal ciclo di *policy-making*, riducendo la loro rilevanza e impatto operativo.

Infine, dal punto di vista culturale, un approccio tecnocratico al *foresight* è spesso associato a un basso livello di *foresight literacy*, che resta confinata a un numero ristretto di esperte ed esperti. Questo si traduce in una percezione limitata del valore strategico del *foresight* all'interno dell'organizzazione, che tende a essere visto come un esercizio accessorio piuttosto che come un elemento centrale della progettazione e del processo decisionale. Inoltre, prevale una visione di breve termine, che contrasta con l'essenza anticipatoria e di lungo periodo propria del *foresight*, riducendone ulteriormente l'efficacia e la capacità di influenzare il cambiamento.

2.3.2. Strategic foresight collaborativo

Lo *strategic foresight* collaborativo rappresenta un modello più avanzato e inclusivo, in grado di combinare l'attenzione sia sugli output sia sui processi che portano alla loro generazione. Dal punto di vista tecnico, le attività di *foresight* non sono più sporadiche ma vengono svolte con regolarità, pur mantenendo una flessibilità organizzativa *ad hoc* per rispondere a esigenze specifiche. L'approccio si avvale di un set di metodi più ampio e diversificato rispetto al modello tecnocratico. Un ulteriore elemento distintivo è il coinvolgimento di un numero maggiore e più eterogeneo di stakeholder, che arricchiscono il processo con una pluralità di prospettive e competenze.

Sul piano strutturale, l'approccio collaborativo richiede risorse adeguate, con budget sufficienti e personale specializzato dedicato a tempo pieno alle attività di *foresight*. Inoltre, tale approccio è caratterizzato da una forte collaborazione tra diverse unità di *foresight* all'interno dell'organizzazione, superando barriere settoriali e favorendo una maggiore integrazione. La presenza di regole e protocolli chiari, che incoraggiano l'utilizzo degli output prodotti, garantisce che i risultati del *foresight* trovino applicazione concreta nei processi decisionali. Questo approccio beneficia anche di

un allineamento strategico con l'agenda di policy e il ciclo di *policy-making*, aumentando la pertinenza e l'impatto del *foresight*.

Dal punto di vista culturale, un modello collaborativo si caratterizza per un alto livello di *foresight literacy*, diffuso tra i membri dell'organizzazione. Questo significa che il valore strategico del *foresight* è riconosciuto e integrato nella cultura organizzativa, contribuendo a una percezione positiva della sua utilità. La visione di lungo termine è inoltre pienamente incorporata nell'organizzazione, favorendo un approccio proattivo e resiliente alla gestione delle sfide e delle opportunità future.

2.3.3. Strategic foresight integrato

L'approccio integrato al *foresight* rappresenta il livello più avanzato di maturità. Dal punto di vista tecnico, il focus è equamente distribuito tra output e processi, riconoscendo il valore sia dei risultati tangibili sia dell'apprendimento generato lungo il processo. Le attività di *foresight* sono regolari e sistemiche, svolte in modo continuo per garantire un flusso costante. L'approccio si avvale di un set di metodi ampio e sofisticato. Il coinvolgimento di un ampio numero di stakeholder, inclusa la *target audience* direttamente interessata dalle policies (ad esempio, la cittadinanza), assicura un *policy design* più inclusivo e partecipativo.

Sul piano strutturale, il *foresight* integrato dispone di risorse adeguate, con budget consistenti e personale dedicato a tempo pieno. La collaborazione è formalizzata attraverso network strutturati, che garantiscono coerenza e continuità tra le diverse unità e attori coinvolti. L'organizzazione prevede regole chiare che incoraggiano non solo la produzione, ma anche l'effettivo utilizzo degli output nei processi decisionali. Un elemento chiave è il legame diretto con *policy-maker* in posizioni apicali, i quali integrano attivamente i risultati del *foresight* nella definizione delle strategie. Questo approccio consente una piena integrazione del *foresight* con l'agenda di policy e il ciclo di *policy-making*, assicurandone la rilevanza e l'impatto.

Dal punto di vista culturale, il livello di *foresight literacy* è elevato, con una diffusa competenza e consapevolezza sull'utilizzo delle attività di previsione in tutta l'organizzazione. La percezione del valore del *foresight* è altrettanto elevata, con un forte riconoscimento della sua importanza strategica. Infine, la visione di lungo termine è pienamente incorporata come elemento fondante dell'organizzazione.

Le caratteristiche distintive di ciascun approccio - tecnocratico, collaborativo e integrato - sono sintetizzate nella Tabella 2.2, che fornisce una visione comparativa dei loro elementi chiave.

Ogni organizzazione può sviluppare un proprio percorso di adozione dello *strategic foresight*, calibrandolo rispetto ai propri obiettivi e al contesto organizzativo di riferimento. Tuttavia, il passaggio da un approccio tecnocratico a uno collaborativo o integrato può presentare ostacoli significativi. Sul piano tecnico, accrescere la partecipazione degli stakeholder, sia interni che esterni, ampliare il set di metodi utilizzati, favorire la regolarità delle attività di previsione e rendere i risultati concretamente utilizzabili nei processi decisionali rappresentano sfide cruciali. Dal punto di vista strutturale, ottenere risorse adeguate, superare la mancanza di incentivi per la partecipazione, guadagnare il supporto di *senior policy-maker* e interagire efficacemente con attori esterni all'organizzazione possono richiedere significativi cambiamenti istituzionali e organizzativi. Infine, sul piano culturale, incrementare la *foresight literacy* e contrastare l'orientamento al breve termine sono passi indispensabili per sviluppare una cultura organizzativa aperta al *foresight*.

Per superare questi ostacoli, è fondamentale adottare un approccio che integri la promozione attiva del *foresight*, non solo come strumento tecnico, ma anche come leva per diffondere una cultura organizzativa orientata al futuro. Questo implica la diffusione di una cultura dell'innovazione, che favorisca la sperimentazione e l'apprendimento continuo, elementi chiave per integrare il *foresight* nelle pubbliche amministrazioni. Inoltre, rafforzare la *foresight literacy* attraverso programmi di formazione specifici su metodi, strumenti e tecniche consente di sviluppare le competenze

necessarie per il successo delle attività di previsione strategica, supportando così la transizione verso un approccio integrato.

Tabella 2.2. Caratteristiche degli approcci di strategic foresight

Caratteristiche	Tipi di strategic foresight		
	Tecnocratico (expert-led)	**Collaborativo**	**Integrato**
Tecniche	- Focus su output - Attività episodiche - Prevalentemente metodo di *horizon scanning* - Numero ristretto di stakeholder	- Focus su output e processi - Attività regolare *ad hoc* - Set di metodi più ampio - Ampio numero di stakeholder	- Focus su output e processi - Attività regolare e sistemica - Set di metodi più ampio - Ampio numero di stakeholder
Strutturali	- Budget e *full-time foresight staff* limitati - Scarsa cooperazione tra diverse unità di *foresight* - Assenza di regole che incoraggiano l'utilizzo degli output - Disallineamento con agenda e ciclo di policy	- Budget e *full-time foresight staff* adeguati - Collaborazione tra diverse unità di *foresight* - Presenza di regole che incoraggiano l'utilizzo degli output - Allineamento con agenda di policy	- Budget e *full-time foresight staff* adeguati - Network di collaborazione formalizzato - Presenza di regole che incoraggiano l'utilizzo degli output - Stretto legame con *senior policy-maker* - Piena integrazione con agenda e ciclo di policy
Culturali	- Basso livello di *foresight literacy* - Bassa percezione del valore del *foresight* - Prevalenza di visione di breve termine	- Alto livello di *foresight literacy* - Alta percezione del valore del *foresight* - Visione di lungo termine incorporata nell'organizzazione	- Livello di *foresight literacy* molto alto - Percezione del valore del *foresight* molto alto - Visione di lungo termine come elemento fondante dell'organizzazione

Elaborazione SNA 2025 da Janzwood e Piereder 2019

2.4. Organizzare lo strategic foresight e progettare politiche di transizione agro-alimentare: il caso FASS-Food EU

Nei paragrafi che seguono presentiamo il progetto di ricerca FASS-Food EU (*Fair, Accessible, Short and Sustainable Food chains for the EU*), che costituisce un esempio di applicazione dello *strategic foresight* al disegno delle politiche di transizione alimentare in Europa. Il progetto è stato selezionato secondo una logica illustrativa e comparativa, con l'obiettivo di esplorare come il *foresight* possa essere declinato in contesti diversi ma caratterizzati da sfide sistemiche comuni. Come vedremo, si articola in tre casi studio localizzati in Belgio, Italia e Grecia, scelti in collaborazione con attori chiave per la loro capacità di rappresentare buone pratiche operative nella promozione di modelli alimentari più equi, accessibili e sostenibili. Non si tratta di casi eccezionali, ma di configurazioni tipiche con un elevato potenziale dimostrativo e trasferibile.

I risultati del progetto, pubblicati da Alberti et al. (2024), mirano a esplorare il funzionamento e la governance di futuri sistemi alimentari europei. Sviluppato dall'Università di Anversa insieme alla *World Fair Trade Organization Europe* (WFTO-Europe) e al *Fair Trade Advocacy Office*, FASS-Food EU si concentra sulla costruzione di catene di approvvigionamento alimentare più giuste, corte e sostenibili. Attraverso l'analisi di diverse configurazioni organizzative locali – come cooperative agricole e negozi di consumo solidale – il progetto mostra come sia possibile affrontare le sfide

strutturali dei sistemi alimentari contemporanei, promuovendo soluzioni innovative e adattive su scala territoriale.

FASS-Food EU rappresenta un esempio di esercizio di *strategic foresight*, applicato al design delle politiche pubbliche per la transizione agro-alimentare. Si tratta di un approccio per lo più collaborativo, in particolare per il coinvolgimento di un numero ampio ed eterogeneo di stakeholder, che, come vedremo, arricchiscono il processo con una pluralità di prospettive e competenze. Questo approccio anticipatorio e inclusivo si è sviluppato attraverso quattro fasi chiave:

1. *Analisi delle cause*. Identificazione delle tendenze globali e delle problematiche strutturali che affliggono i sistemi alimentari europei (es. uso di pesticidi, concentrazione del potere nelle filiere, inaccessibilità al cibo sano).
2. *Valori e bisogni degli attori*. Coinvolgimento diretto di stakeholder locali (agricoltori, cooperative, associazioni, amministrazioni pubbliche) attraverso interviste e focus group per comprendere esigenze e priorità nei diversi contesti territoriali.
3. *Costruzione di scenari e strumenti di policy*. Elaborazione di tre scenari distinti basati sui casi studio (Belgio, Italia, Grecia), con l'identificazione di strumenti specifici (cooperative periurbane, partenariati logistici, cooperative di consumo).
4. *Progettazione degli interventi pubblici*. Traduzione operativa degli scenari in azioni concrete (appalti sostenibili, sportelli di consulenza, programmi formativi, *food councils* locali) capaci di sostenere e diffondere i modelli analizzati.

I paragrafi che seguono analizzano nel dettaglio ciascuna di queste fasi.

2.4.1. L'analisi delle cause e l'esercizio di foresight previsto da FASS-Food EU per sviluppare scenari futuri

La prima fase del processo si è concentrata sull'analisi delle cause alla base delle problematiche agro-alimentari in Europa, con un'attenzione particolare ai trend globali che influenzano i sistemi alimentari. Il contesto europeo è caratterizzato da una combinazione di sfide ambientali e sociali derivanti dal predominio di pratiche agricole convenzionali e da catene di approvvigionamento globalizzate. Tra le principali tendenze identificate figurano l'eccessivo utilizzo di pesticidi e fertilizzanti sintetici, che contribuiscono alle emissioni di gas serra, alla perdita di biodiversità, all'inquinamento delle acque e all'erosione del suolo. Inoltre, circa il 26% del consumo energetico finale dell'UE è destinato alla coltivazione, trasformazione, confezionamento e distribuzione degli alimenti.

Un altro trend rilevante riguarda la crescente concentrazione del potere contrattuale nelle mani di pochi grandi attori delle filiere agroalimentari, con una distribuzione iniqua dei rischi, dei costi e dei profitti. Questa dinamica si traduce in redditi agricoli mediamente inferiori del 40% rispetto alla media UE e in pratiche diffuse di sfruttamento della forza lavoro agricola, specialmente quella migrante. Parallelamente, si osserva una scarsa accessibilità a cibi sani per ampie fasce della popolazione, con diete poco salutari associate a circa il 20% dei decessi annui nell'UE. Le crisi recenti, come la pandemia di Covid-19 e la guerra in Ucraina, hanno ulteriormente evidenziato la vulnerabilità strutturale delle catene di approvvigionamento globali.

Per rispondere a queste sfide, il progetto FASS-Food EU ha portato avanti un esercizio di *foresight* per analizzare scenari futuri e sviluppare strategie innovative per sistemi alimentari più resilienti e sostenibili. Questo processo ha posto particolare attenzione alla capacità dei modelli agro-alimentari alternativi di rispondere ai problemi strutturali del sistema alimentare europeo, promuovendo pratiche più eque e sostenibili.

2.4.2. La presa in considerazione dei valori e dei bisogni degli attori coinvolti

La seconda fase del processo si è concentrata sulla definizione dei valori e dei bisogni delle parti interessate. Coinvolgendo attivamente attori locali – agricoltori, cooperative, associazioni di consumatori e amministrazioni locali – il progetto ha raccolto informazioni sui problemi e sulle esigenze specifiche dei contesti analizzati. Attraverso 25 interviste e 6 focus group realizzati nei tre paesi coinvolti, è stato possibile comprendere le sfide principali e identificare soluzioni adattabili. Questa fase è stata preceduta da una serie di riunioni con WFTO-Europe, un'ampia rete di aziende del commercio equo e solidale impegnate nell'affrontare le sfide ambientali e sociali legate ai sistemi alimentari locali. Durante queste riunioni, sono stati identificati tre casi studio selezionati come esempi di buone pratiche in Belgio, Italia e Grecia.

I casi studio del progetto FASS-Food EU offrono risposte pratiche e innovative alle principali tendenze globali che influenzano i sistemi agroalimentari europei, proponendo soluzioni per promuovere sostenibilità, equità e resilienza. Il caso belga si concentra sul collegamento diretto tra produttori locali e consumatori nelle aree urbane, affrontando così le sfide legate all'urbanizzazione e alla riduzione dell'impatto ambientale delle filiere alimentari. Questa configurazione ha permesso di diminuire le emissioni associate al trasporto e alla logistica tradizionali, promuovendo al contempo pratiche agricole rispettose dell'ambiente. Il caso italiano risponde al problema della frammentazione del potere contrattuale nelle filiere agroalimentari attraverso partenariati logistici che rafforzano i piccoli produttori locali. Questi partenariati consentono una distribuzione più equa dei rischi e dei profitti, migliorano la redditività degli agricoltori e facilitano l'accesso ai mercati senza la necessità di competere con attori globali. Il caso greco si focalizza sull'accessibilità a cibi sani e sostenibili per i consumatori, collegando direttamente produttori e consumatori. Questa configurazione ha migliorato la trasparenza lungo la filiera, ridotto la dipendenza dai mercati globali e incentivato pratiche agricole rispettose dell'ambiente.

La concezione di sistemi alimentari sostenibili varia significativamente nei tre casi studio, riflettendo valori e priorità differenti in base ai contesti locali. In Belgio, ad esempio, l'attenzione è posta sulla sostenibilità ambientale e sulla logistica, con un modello che riduce la distanza tra produzione e consumo grazie a cooperative periurbane. In Italia, la sostenibilità è integrata attraverso pratiche di equità economica e commercio equo, con partenariati logistici che permettono ai produttori di accedere ai mercati mantenendo margini equi e competitivi. In Grecia, invece, il focus è sull'accessibilità e sulla giustizia sociale, con cooperative di consumo che eliminano gli intermediari, rendono i prodotti sostenibili economicamente accessibili e promuovono pratiche agricole responsabili. Questi approcci distinti evidenziano come le specificità territoriali e culturali possano modellare soluzioni diverse ma complementari per costruire sistemi alimentari più sostenibili, equi e resilienti.

Questi casi sono stati selezionati perché dimostrano l'esistenza di molteplici modelli locali capaci di rispondere alle tendenze globali individuate all'inizio del progetto, offrendo soluzioni per costruire sistemi alimentari più resilienti e sostenibili, adatti sia alle esigenze attuali che a quelle future. Durante le riunioni preparatorie, WFTO-Europe ha evidenziato come queste buone pratiche non solo affrontassero con efficacia le sfide ambientali e sociali, ma rappresentassero anche una base solida per immaginare scenari futuri in grado di rafforzare la resilienza dei sistemi agro-alimentari locali. Questo approccio partecipativo, arricchito dall'analisi di casi studio rilevanti, ha consentito di sviluppare una visione condivisa e di integrare nelle politiche proposte valori fondamentali come la sostenibilità, l'equità e la resilienza. In questo modo, le politiche risultano più aderenti alle realtà territoriali e meglio calibrate per rispondere alle esigenze specifiche degli attori locali.

2.4.3. La costruzione degli scenari e l'identificazione degli strumenti volti a realizzare la transizione verso sistemi alimentari più sostenibili

Il passo successivo ha riguardato la costruzione di tre scenari distinti basati sui casi studio in Belgio, Italia e Grecia. Attraverso questi scenari, il progetto FASS-Food EU ha esplorato come la transizione verso sistemi alimentari più sostenibili possa essere realizzata attraverso strumenti diversi, ciascuno adattato alle esigenze e alle caratteristiche dei contesti locali.

Nel caso belga, è stato analizzato lo strumento delle cooperative periurbane, strutture che riuniscono agricoltori locali e consumatori urbani in un sistema organizzativo integrato. Questo modello mira a ridurre la distanza tra produzione e consumo, favorendo le filiere corte e minimizzando l'impatto ambientale della logistica. Le cooperative periurbane promuovono l'adozione di pratiche agricole sostenibili, limitano l'uso di risorse non rinnovabili e garantiscono che il cibo fresco raggiunga le città con tempi di trasporto e costi energetici ridotti. Questo approccio rafforza la sicurezza alimentare nelle aree urbane e offre agli agricoltori locali una piattaforma stabile per la distribuzione dei loro prodotti, riducendo la dipendenza dai grandi distributori.

Nel caso italiano, l'attenzione si è concentrata sui partenariati logistici tra produttori locali e reti di distribuzione. Questo strumento si basa sulla collaborazione tra piccoli agricoltori e attori logistici per consolidare le filiere corte senza sacrificare la capacità di raggiungere un mercato ampio. I partenariati logistici offrono agli agricoltori accesso a infrastrutture di trasporto e distribuzione condivise, riducendo i costi e aumentando l'efficienza. Questo modello migliora la competitività dei produttori locali, consentendo loro di accedere a mercati più vasti senza dover competere con le economie di scala dei grandi attori globali. Inoltre, facilita la trasparenza lungo la filiera, rafforzando la fiducia tra produttori e consumatori.

Nel caso greco, si è esplorato lo strumento delle cooperative di consumo, che creano un collegamento diretto tra produttori e consumatori. Questo modello elimina gli intermediari, permettendo ai produttori di ottenere un prezzo più equo per i loro prodotti e ai consumatori di accedere a cibo sano e sostenibile a costi inferiori. Le cooperative di consumo svolgono anche un ruolo educativo, sensibilizzando i consumatori sull'importanza di supportare pratiche agricole sostenibili e sulla necessità di ridurre la dipendenza dalle importazioni alimentari. Questo strumento è particolarmente rilevante in contesti in cui il potere d'acquisto è limitato, poiché offre un'alternativa economicamente vantaggiosa e ambientalmente responsabile.

Questi tre strumenti, insieme al processo che ha portato alla loro definizione, mostrano come sia possibile progettare soluzioni su misura per affrontare le sfide specifiche di ogni territorio. Pur diversi tra loro, promuovono tutti maggiore equità (poiché puntano a rafforzare i piccoli produttori e a migliorare l'accesso al cibo), sostenibilità (poiché mirano a ridurre l'impatto ambientale delle filiere) e resilienza (poiché mirano a rendere i sistemi alimentari più capaci di adattarsi ai cambiamenti, emancipandoli da sistemi di approvvigionamento globali più vulnerabili a shock sistemici). Il loro valore aggiunto sta nel fatto che uniscono risposte pratiche e attenzione al contesto locale, offrendo modelli che possono essere adattati e replicati altrove in base alle esigenze reali.

2.4.4. Progettare gli interventi delle autorità pubbliche

FASS-Food EU ha sviluppato interventi specifici, traducendo gli scenari elaborati in azioni concrete che utilizzano gli strumenti precedentemente individuati. Tra questi interventi, gli appalti pubblici rappresentano una leva strategica fondamentale per promuovere reti alimentari locali e sostenibili. La riorganizzazione delle procedure e l'integrazione di criteri di sostenibilità e qualità del cibo nelle gare di appalto possono risultare determinanti per sostenere cooperative e partenariati locali. Ad esempio, rendere obbligatorio per scuole, ospedali e altre istituzioni pubbliche l'acquisto

di cibo locale e sostenibile garantirebbe mercati stabili agli agricoltori locali, riducendo la dipendenza dalle grandi filiere di distribuzione e rafforzando le economie territoriali.

Un altro intervento cruciale è la creazione di sportelli di consulenza dedicati ad agricoltori e cooperative. Questi centri offrirebbero supporto tecnico e amministrativo per agevolare la comprensione delle normative, facilitare l'accesso a finanziamenti e promuovere l'adozione di pratiche agricole sostenibili. L'assistenza potrebbe includere, ad esempio, indicazioni su come ottenere certificazioni ambientali o su come accedere a fondi pubblici e privati per avviare o consolidare le attività.

I programmi di formazione costituiscono un ulteriore elemento chiave. Corsi e workshop dedicati ai produttori e alle cooperative potrebbero affrontare temi fondamentali come la gestione organizzativa, la logistica condivisa e le tecniche agricole sostenibili. Tali programmi contribuirebbero a migliorare l'efficienza operativa e a garantire l'adozione di modelli più equi e resilienti.

Infine, la creazione di *food councils* locali si presenta come un intervento istituzionale essenziale per facilitare la collaborazione tra i diversi attori del sistema alimentare. Questi consigli, strutturati come piattaforme inclusive, favorirebbero il dialogo e la cooperazione tra produttori, distributori, consumatori e autorità pubbliche, contribuendo a definire strategie condivise per la sostenibilità alimentare. La presenza di *food councils* garantirebbe inoltre un approccio integrato e coordinato, aumentando l'efficacia delle politiche locali e regionali legate al cibo.

La Tabella 3.3 sintetizza le diverse fasi dell'esercizio di *foresight*, evidenziando la relazione con le componenti essenziali del *policy design*.

Tabella 3.3. Fasi del processo di strategic foresight e componenti del policy design

Fasi del processo	Descrizione
Analisi delle cause (*causalità*)	- Identificati trend globali: uso eccessivo di pesticidi, concentrazione del potere contrattuale, inaccessibilità a cibi sani. - Problemi strutturali: emissioni di gas serra, perdita di biodiversità, redditi agricoli bassi, diete non salutari.
Valori e bisogni degli attori *(valori)*	- Coinvolti agricoltori, cooperative, associazioni e amministrazioni attraverso interviste e focus group. Tre casi studio: 1. Belgio: riduzione impatto ambientale tramite filiere corte. 2. Italia: partenariati logistici per rafforzare piccoli produttori. 3. Grecia: miglioramento accesso a cibi sani ed equità economica.
Costruzione di scenari e strumenti (*strumenti*)	Tre strumenti identificati: 1. Cooperative periurbane (Belgio)**:** riduzione logistica e sostegno pratiche sostenibili. 2. Partenariati logistici (Italia)**:** riduzione costi e miglioramento della competitività dei piccoli produttori. 3. Cooperative di consumo (Grecia): connessione diretta tra produttori e consumatori, eliminazione intermediari.
Interventi pubblici progettati (*interventi*)	- Promozione di appalti pubblici per reti locali sostenibili. - Creazione di sportelli di consulenza per supporto tecnico e finanziario alla messa in atto degli strumenti identificati. - Programmi di formazione su logistica condivisa, tecniche sostenibili e gestione. - *Food councils* locali per facilitare il dialogo tra attori del sistema alimentare e promuovere strategie condivise in linea con gli strumenti identificati.

Elaborazione SNA 2025

2.5. Considerazioni finali

Questo capitolo ha esaminato in che modo lo *strategic foresight* possa arricchire il processo di *policy design*, enfatizzando un approccio più dinamico e inclusivo rispetto al "vecchio" *policy design*. Quest'ultimo tende a trattare la progettazione delle politiche pubbliche come un esercizio esclusivamente tecnocratico attraverso cui gli strumenti selezionati portano, in maniera lineare, alla risoluzione di un determinato problema. Lo *strategic foresight* promuove, invece, una visione più aperta, adattiva e partecipativa. Questo "nuovo" approccio si basa su principi chiave come la prevenzione di chiusure premature nella definizione dei problemi, il coinvolgimento di una pluralità di attori e l'uso dell'ambiguità come risorsa per stimolare soluzioni innovative.

Lo *strategic foresight* supporta ogni fase del processo di *policy design*, rendendo la progettazione delle politiche pubbliche non solo più efficace e integrata, ma anche più adattabile alle complessità e incertezze che caratterizzano il mondo contemporaneo. L'approccio anticipatorio e inclusivo dello *strategic foresight* si allinea, quindi, con i principi del "nuovo" *policy design* che promuovono la comprensione profonda dei problemi, l'integrazione dei processi di policy e una visione di lungo periodo.

Ogni organizzazione è chiamata a definire un proprio percorso di adozione dello *strategic foresight*, adattandolo agli specifici obiettivi e al contesto in cui opera. Sebbene il passaggio da un approccio tecnocratico a uno più collaborativo e integrato porti a numerosi benefici, esso può anche comportare alcune sfide di natura tecnica, strutturale e culturale. Per affrontare questi ostacoli e integrare lo *strategic foresight* in modo efficace nelle pubbliche amministrazioni, è cruciale adottare un approccio che vada oltre la semplice applicazione tecnica del *foresight*, utilizzandolo come leva per promuovere una cultura organizzativa orientata al futuro. Questo richiede la diffusione di una mentalità innovativa che sostenga la sperimentazione, l'apprendimento continuo e la capacità di adattarsi ai cambiamenti, principi fondamentali per rendere duraturo l'inserimento del *foresight* nei processi decisionali. Tuttavia, rafforzare la *foresight literacy* tramite percorsi formativi specifici sui metodi, gli strumenti e le tecniche previsionali resta necessario per sviluppare le competenze che assicurano il successo delle attività di *strategic foresight*.

Il capitolo ha inoltre presentato il caso studio FASS-Food EU, un esempio di applicazione dello *strategic foresight* al *design* delle politiche pubbliche. Il progetto, che si concentra sulla transizione agro-alimentare, dimostra come la combinazione di evidenze locali, approcci partecipativi e previsioni a lungo termine possa contribuire a politiche alimentari più sostenibili ed eque. Il caso studio ha evidenziato le potenzialità del *foresight* nel promuovere soluzioni innovative, capaci di rispondere alle sfide emergenti in contesti complessi e in continua evoluzione.

Lo *strategic foresight* rappresenta dunque un elemento fondamentale per il *policy design* del futuro, capace di integrare prospettive a lungo termine, approcci inclusivi e dinamici, e una visione olistica dei problemi e delle soluzioni. Non solo favorisce politiche più efficaci e resilienti, ma contribuisce anche a costruire una cultura organizzativa anticipatoria, pronta ad affrontare le sfide e le incertezze che caratterizzeranno il mondo delle politiche pubbliche nei prossimi anni.

Riferimenti bibliografici

Alberti N., Esposito G., & Ferrando T. (2024), "Organizing sustainable and fair agri-food systems: exploring the role of north-north alternative food networks in the European Union". *Agroecology and Sustainable Food Systems*, *48*(9), pp.1289-1330.

Ansell C., Hassenteufel P. & Zittoun P. (2024), "The policy transaction perspective: A pragmatist-constructivist approach to the policy process". *European Policy Analysis*, pp.1-19.

Bobrow D. B. & Dryzek, J. S. (1987), *Policy Analysis by Design*. University of Pittsburgh Press. https://ebookcentral.proquest.com/lib/unifi/detail.action?pqorigsite=primo&docID=31202232

Eisenberg E. M. (1984), "Ambiguity as strategy in organizational communication". *Communication Monographs*, *51*(3), pp.227–242.

Enserink B., Kwakkel J. H. & Veenman S. (2013), "Coping with uncertainty in climate policy making: (Mis)understanding scenario studies". *Futures*, *53*, pp.1-12.

Esposito G., Taffoni G., Terlizzi A. & Crutzen N. (2024), "Between institutions and narratives: Understanding collective action in innovation policy processes". *European Policy Analysis*, 1-27.

Esposito G. & Terlizzi A. (2023), "Governing wickedness in megaprojects: discursive and institutional perspectives". *Policy and Society*, *42*(2), 131-147.

Esposito G., Terlizzi A., Desdemoustier J., Pichault F., & Crutzen N. (2024), "Smart City Development as Public Entrepreneurship: An In-Depth Case Study of Mayoral Action Based on Actor-Network Theory". *International Journal of Public Administration*, *00*(00), 1-15.

Fowler L. (2021), "How to implement policy: Coping with ambiguity and uncertainty". *Public Administration*, *99*(3), 581-597.

Haynes P. (2018), "Understanding the influence of values in complex systems-based approaches to public policy and management". *Public Management Review*, *20*(7), 980-996.

Head B. W. (2022), *Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Challenges*. Palgrave Macmillan.

Howlett M. (2019), *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Routledge.

Janzwood S. & Piereder J. (2019), "Mainstreaming" foresight program development in the public sector. *Foresight*, *21*(5), 605-624.

Lascoumes P. & Le Galès P. (2007), Introduction: "Understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation". *Governance*, *20*(1), 1-21.

Linder S. H. & Peters B. G. (1984), "From Social Theory to Policy Design". *Journal of Public Policy*, *4*(3), 237-259.

OECD (2024a), "Building strategic foresight and and anticipatory capacity and knowledge in government". *OECD Observatory of Public Sector Innovation*.

OECD (2024b), *The Strategic Foresight System of the Government of Flanders, Belgium*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

Peters B. G. (2018), *Policy Problems and Policy Design*. Edward Elgar.

Peters B. G. (2020), "Designing institutions for designing policy". *Policy & Politics*, *48*(1), 131-147.

Peters B. G., Capano G., Howlett M., Mukherjee I., Chou M.-H., & Ravinet P. (2018), *Designing for Policy Effectiveness: Defining and Understanding a Concept*. Cambridge University Press.

Peters B. G. & Fontaine G. (2022a), "Introduction to the Research Handbook of Policy Design: operationalizing the policy design framework". In B. G. Peters & G. Fontaine (Eds.), *Research Handbook of Policy Design*. Edward Elgar Publishing.

Peters, B. G. & Fontaine G. (Eds.) (2022b), *Research Handbook of Policy Design*. Edward Elgar Publishing.

Ravishankar M. N. (2013), "Public ICT Innovations: A Strategic Ambiguity Perspective". *Journal of Information Technology*, *28*(4), 316-332.

Schmidthuber L. & Wiener M. (2018), "Aiming for a sustainable future: conceptualizing public open foresight". *Public Management Review*, *20*(1), 82-107.
Thacher D. & Rein M. (2004), "Managing Value Conflict in Public Policy". *Governance*, *17*(4), 457-486.
Veenman S. A. (2013), "Futures studies and uncertainty in public policy: A case study on the ageing population in the Netherlands". *Futures*, *53*, 42-52.
Weible C. M. & Heikkila T. (2017), "Policy Conflict Framework". *Policy Sciences*, *50*(1), 23-40.
Wolf E. E. A. & Van Dooren W. (2018), "Conflict reconsidered: The boomerang effect of depoliticization in the policy process". *Public Administration*, *96*(2), 286-301.

Capitolo 3

VERSO UN SISTEMA DI GOVERNO ANTICIPANTE? LO STRATEGIC FORESIGHT E LA PROSPETTIVA DEL DIRITTO

Stefano Battini[1]

3.1. Il rapporto tra politica e amministrazione

Lo sviluppo dello *strategic foresight* è una risposta dei sistemi di governo e dei sistemi amministrativi rispetto alla accelerazione del cambiamento e alla crescente complessità dei problemi sociali, economici e ambientali che quei sistemi devono affrontare.

Difatti, per affrontare problemi nuovi e complessi, occorre da un lato, intercettarli il prima possibile, migliorando appunto le capacità di previsione del futuro; dall'altro, assumere decisioni in vista dell'impatto che esse avranno nel futuro, assumendo una visione di lungo termine nella definizione e implementazione delle politiche pubbliche. Questo richiede competenze tecniche e metodologiche, su cui altri capitoli in questo volume si soffermano, ma richiede anche profonde revisioni strutturali dei sistemi di governo che rilevano anche da un punto di vista istituzionale e giuridico, oggetto del presente contributo.

Innanzitutto, lo *strategic foresight* pone problemi dal punto di vista del rapporto fra politica e amministrazione. Secondo Goodnow, considerato il padre del diritto amministrativo americano, (*Politics and Administration: A Study in Government* 1900), lo Stato ha due funzioni: quella di esprimere ciò che la società vuole, che è la funzione politica, e quella di attuare quella volontà, cioè la funzione amministrativa. La volontà politica senza amministrazione è sterile; l'amministrazione che non risponde alla volontà politica è abusiva. Secondo poi un'altra nota formula, "i ministri passano e l'amministrazione resta": la temporaneità delle cariche politiche garantisce la democrazia, mentre la permanenza di quelle amministrative assicura la continuità istituzionale.

Ebbene, in questo schema dicotomico, dove deve collocarsi la funzione di previsione strategica? Essa deve influire sul *policy-making*, cioè essere integrata nella funzione di indirizzo politico. Ma deve anche assumere una prospettiva di lungo termine, impostando strategie che durano nel tempo. Se però si colloca sul versante della politica, rischia di risentire dell'orizzonte di breve termine proprio delle maggioranze di governo, specialmente in sistemi di scarsa stabilità politica. Se, d'altra parte, si colloca sul versante amministrativo, rischia di rimanere limitata alla produzione di ricerche e documenti interessanti, ma con scarsi effetti, perché non influiscono sugli indirizzi che provengono dagli organi legittimati democraticamente. Peraltro, se un tempo almeno la prospettiva di lungo termine era assicurata dall'amministrazione, oggi la precarizzazione del vertice amministrativo ha molto ridotto questo effetto.

Ne derivano due conseguenze. La prima è l'importanza dell'analisi comparata, che è stata affrontata nel Capitolo 4 di questo volume. Tale analisi evidenzia scelte molto diverse circa la collocazione istituzionale delle unità di previsione strategica, che vanno dal governo, al Parlamento, ad autorità indipendenti, ciascuna soluzione presentando vantaggi e svantaggi.

[1] Il capitolo si basa sull'attività di ricerca effettuata nell'ambito del progetto PRIN 2020 "Towards an Anticipatory Governance System (TAGS)" - Unità operativa dell'Università degli studi della Tuscia - WX9AC7, CUP J83C22000490001.

La seconda conseguenza è che, su un piano più generale, un assetto strutturale dei rapporti fra politica e amministrazione, che faciliti una visione di lungo termine, è precondizione per l'efficacia dello *strategic foresight*, che non può affermarsi laddove vi sia instabilità politica e amministrativa.

3.2. Il problema del coordinamento e della policy coherence

Il secondo nodo da affrontare, nella prospettiva del governo anticipante, attiene ad un problema antico del diritto amministrativo, che è quello del difficile coordinamento fra centri di riferimento che perseguono specifici interessi pubblici, o, se si vuole, frazioni specializzate dell'interesse collettivo. Questo assetto è fondato sui concetti giuridici di "attribuzione" e di "competenza", elaborati dalla scienza giuridica per applicare il principio della divisione del lavoro, base dell'assetto burocratico secondo l'analisi di Weber.

L'esigenza di affrontare problemi sempre nuovi e sempre più complessi entra tuttavia in tensione con i *silos* organizzativi e drammatizza il vecchio problema del loro coordinamento. La soluzione procedurale del coordinamento, che riunisce i diversi centri di riferimento in una sequenza di passaggi e decisioni collegate, ha prodotto una complicazione eccessiva, di cui sono specchio i tentativi insistiti di semplificazione, che finora hanno prodotto scarsi risultati. Eppure, si richiede sempre di più un approccio cd. *whole-of-government*, che superi la frammentazione e i *silos* funzionali e disciplinari, garantendo la *policy coherence*. I problemi nuovi e complessi, difatti, non rispettano le linee di distribuzione delle funzioni operate nel passato, ma attraversano le competenze di diversi uffici.

Ne derivano, per quanto in questa sede interessa, due problemi: uno specifico e uno generale.

Il problema specifico attiene alla collocazione organizzativa delle unità di previsione strategica: devono essere poste al livello di una direzione generale? O di un ministero? O del governo nel suo complesso? Ha senso una funzione di previsione strategica per il settore della difesa che non sia integrata con quella del ministero degli affari esteri etc.? E si deve procedere a centralizzazione oppure a un networking di unità settoriali di previsione strategica? L'analisi comparata, di cui prima si è detto, fornisce molte chiavi di lettura. Va detto però, in termini generali, che l'unica soluzione da scartare è quella di creare tante unità di previsione strategica indipendenti l'una dall'altra, accentuando così il problema che un sistema di governo anticipante dovrebbe risolvere.

Il problema più generale è che per affrontare complessità e accelerazione, le scienze organizzative offrono modelli più efficaci e flessibili di coordinamento e integrazione delle competenze, come appunto il networking, l'organizzazione a matrice, il project management. Si tratta della prospettiva della semplificazione e flessibilizzazione dell'attività amministrativa, che deve forse portare al superamento del concetto stesso di procedimento amministrativo, che è basato invece su un disegno permanente e rigido di frammentazione e coordinamento di competenze. Si tratta di un tema ambizioso. La scienza giuridica sta ancora attendendo lo studioso, ma io spero per diverse ragioni che si tratterà di una studiosa, che allinei la cultura del diritto amministrativo a concetti che nell'organizzazione aziendale da tempo sono utilmente coltivati.

3.3. La formazione e la cultura amministrativa

L'ultimo problema su cui vorrei soffermarmi riguarda proprio la cultura amministrativa, cioè le competenze intese questa volta come "saperi" dei funzionari.

I sistemi di reclutamento, formazione e sviluppo professionale tradizionalmente valorizzano la specializzazione disciplinare, essenzialmente di carattere giuridico-contabile, e poi l'esperienza acquisita attraverso la ripetizione nel tempo delle funzioni dell'ufficio.

Ma la natura complessa e mutevole dei problemi amministrativi, e la necessità di anticiparli con una "previsione strategica" preme in direzioni esattamente opposte.

Si richiedono meccanismi di reclutamento che valutino le capacità di esaminare i problemi complessi da diverse prospettive disciplinari. Ciò - si badi bene - non significa attrarre funzionari in grado di rispondere consecutivamente a domande separate, ciascuna delle quali riferita a nozioni che appartengono ad uno specifico recinto disciplinare. L'interdisciplinarità è attitudine all'integrazione dei campi disciplinari, non certo giustapposizione di competenze mantenute separate. Né ovviamente è l'illusione di dotarsi di inutili funzionari omniscienti. ChatGPT e i suoi derivati serviranno egregiamente alla bisogna. Fin dalle prime pagine del suo bellissimo libro, *The Fabric of Reality* (1997), David Deutsch spiega che il suo obiettivo è sempre stato fin dall'infanzia quello di conoscere tutto, non nel senso di poter memorizzare tutti i fatti che erano contenuti nelle enciclopedie, ma nel senso di dotarsi delle chiavi di lettura per poter comprendere tutto.

I sistemi di reclutamento coerenti con le esigenze dello *strategic foresight* dovrebbero attrarre funzionari in grado di comprendere i problemi amministrativi nuovi, anche se non si sono manifestati in precedenza. Si sono fatti passi avanti, ad esempio, con le Linee guida SNA sull'*assessment* delle competenze[2], ma molta strada resta da percorrere. A parteggiare per queste innovazioni necessarie, si rischia, da giuristi, di essere presi dallo sconforto, come quando alcuni di essi comparano gli eventuali test psicologici attitudinali per il reclutamento dei magistrati ai *test* tossicologici per la rilevazione di sostanze stupefacenti, asseritamente da somministrare ai "politici" che osano introdurre quelle riforme.

Non basta però innovare i sistemi di reclutamento, perché l'accelerazione e la complessità sociale rendono continuamente obsolete non solo e non tanto le nozioni apprese, ma le stesse chiavi concettuali ed epistemiche per impostarne la soluzione. Il governo anticipante reclama dunque una formazione continua presa sul serio, non fossilizzata nella ripetizione di corsi, ma costantemente adeguata alle esigenze delle amministrazioni.

Per raggiungere questo obiettivo la formazione deve essere meglio valorizzata, innanzitutto collegando fra loro le diverse fasi del ciclo di gestione delle risorse umane. In particolare, i percorsi di carriera devono incentivare la formazione continua, riconoscendo ad essa un valore effettivo ai fini dello sviluppo professionale. Poi, adeguando i contenuti di essa. Per superare i *silos* organizzativi e migliorare il coordinamento, ad esempio, occorrono competenze attitudinali e relazionali, che agevolino il lavoro di gruppo, la gestione di team, il networking. Per garantire resilienza e previsione strategica, occorrono funzionari orientati al cambiamento.

[2] SNA, *Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica*, DM 28 settembre 2022.

Parte seconda

STRATEGIC FORESIGHT ED ESPERIENZE INTERNAZIONALI

Capitolo 4

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PREVISIONE STRATEGICA: UN'ANALISI COMPARATA

Valentina Falco[1]

4.1. Short-termism e long-termism nella decisione politica

In un contesto caratterizzato da alti livelli di incertezza e complessità non lineare, i *policy-maker* operano oggi come *continuous policy-fixers*, modificando i ruoli e adattando le politiche in risposta a condizioni in continua evoluzione. L'anticipazione nel processo decisionale politico, concepita come proattiva, contrasta con lo sviluppo sempre più frequente di politiche reattive che rispondono ai problemi dopo il loro emergere (De Leo 2015).

Esiste un ampio consenso tra gli studiosi e gli operatori del settore pubblico e privato sul fatto che i responsabili politici sono eccessivamente concentrati sulle implicazioni a breve termine delle loro decisioni piuttosto che sul loro impatto a lungo termine (Haessler 2020; Improta e Mannoni 2024). La domanda è: cosa si può fare al riguardo? Per rispondere a questa domanda, è necessario innanzitutto capire perché le organizzazioni pubbliche e private attribuiscono priorità al presente a scapito del futuro. Gli studiosi di economia attribuiscono questo fenomeno alle aspettative di profitto di investitori e azionisti (Graham et al. 2005; Aspen Institute Business & Society Program 2009; Janicka et al. 2020), mentre gli scienziati politici notano che i sistemi democratici incentivano i politici a concentrarsi sui costi e i benefici del ciclo elettorale in corso, dando priorità alle preoccupazioni degli elettori e alle richieste dei gruppi di interesse, il che può ostacolare gli sforzi verso politiche più lungimiranti (Schaffer et al. 2022).

I sostenitori del *long termism* si sforzano di contrastare queste pressioni. Le proposte per incoraggiare i politici a dare maggior valore al futuro includono l'istituzione di un obbligo legale di proteggere gli interessi delle generazioni future, il rafforzamento del potere di voto dei giovani e la diminuzione di quello degli anziani, l'estensione dei termini legislativi per favorire la definizione di obiettivi a lungo termine e la creazione di posizioni come quella di un "Segretario del Futuro" o di un "Alto Commissario delle Nazioni Unite per il Futuro". Questi rimedi hanno un obiettivo comune: incentivare i decisori a prestare maggiore attenzione al lungo termine amplificandone l'importanza. L'ipotesi che i politici siano in grado di bilanciare efficacemente gli impatti a breve e a lungo termine si basa sulla convinzione di una chiara capacità di previsione. Tuttavia, mentre le politiche prevedono risultati specifici, anticipare con precisione gli effetti a lungo termine è spesso irrealistico. Con l'allungarsi dell'orizzonte temporale, aumenta anche l'incertezza, rendendo quasi impossibile una previsione precisa a lungo termine. Questa realtà spiega perché spesso prevale l'attenzione al breve termine, vista come una strategia di *coping* sfortunata ma comprensibile.

Gli studiosi di organizzazione osservano tendenze simili nelle aziende, dove i guadagni a breve termine sono favoriti a causa dei loro ritorni immediati e prevedibili, a differenza dell'esplorazione a lungo termine, che è incerta e spesso costosa (Cyert et al. 1963; March 1991).

Nelle politiche pubbliche emerge la stessa dinamica; ad esempio, Jonathan Boston (2016) sottolinea come le decisioni politiche che impongono costi presenti per benefici futuri siano impegnative, in quanto i costi sono diretti e visibili, mentre i guadagni futuri sono incerti e intangibili. Di conseguenza, incoraggiare semplicemente il pensiero a lungo termine potrebbe non

[1] Il capitolo si basa sull'attività di ricerca effettuata nell'ambito del progetto PRIN 2020 "Towards an Anticipatory Governance System (TAGS)" - Unità operativa dell'Università degli studi della Tuscia - WX9AC7, CUP J83C22000490001, e presso la SNA nel quadro del programma di Dottorato PA.

risolvere il problema del breve termine, poiché aumenta proprio l'incertezza che i responsabili politici cercano di evitare. La sfida è aggravata dalla crescente volatilità e complessità dei sistemi globali, in quanto il rapido cambiamento tecnologico e l'interdipendenza aumentano sia le pressioni a breve termine che l'ambiguità a lungo termine (Böhme 2023). Pertanto, la gestione del presente diventa essenziale per la stabilità, anche se l'incertezza futura aumenta.

Alla luce di ciò, come possono i governi andare oltre il presente? Come possono valutare e investire adeguatamente nel lungo termine, date le esigenze del breve termine? Come possono affrontare l'incertezza del futuro lontano, dati i limiti intrinseci delle previsioni e della pianificazione?

Una risposta a queste domande risiede nella pratica della previsione strategica, che prevede l'immaginazione di futuri alternativi per meglio percepire, modellare e adattarsi agli eventi emergenti (De Vito e Taffoni 2023; Peters 2018; Jones 2017). I metodi di previsione strategica mirano a incoraggiare lo sviluppo di strategie più solide, migliorando così la resilienza ai rapidi cambiamenti. La previsione strategica presuppone un elevato grado di incertezza futura e, fornendo metodi strutturati per affrontare tale incertezza, consente di pensare in modo più costruttivo a lungo termine, offrendo al contempo un meccanismo per raccogliere informazioni a breve termine. In altre parole, fornisce gli strumenti per affrontare l'incertezza futura a lungo termine agendo nel presente.

La struttura del capitolo si sviluppa attraverso un'analisi approfondita delle dinamiche che influenzano la formulazione delle politiche pubbliche in un contesto di crescente incertezza e crisi. Viene innanzitutto presentata una rassegna delle esperienze di istituzionalizzazione delle pratiche di *strategic foresight* nelle amministrazioni pubbliche. La successiva analisi comparata degli ecosistemi di previsione nel mondo fornisce una panoramica dei modelli di previsione adottati a livello internazionale, evidenziandone i punti di forza e le debolezze. Infine, le conclusioni sintetizzano i principali risultati, proponendo riflessioni critiche sul ruolo trasformativo della previsione strategica nel superare lo *short-termism* e nel favorire decisioni politiche più sostenibili e orientate al futuro.

4.2. Conceptual framework: la previsione strategica e la sua istituzionalizzazione

Pensare al futuro è sempre stata una parte implicita del processo decisionale politico. Tuttavia, farlo in modo strutturato, completo e partecipativo, utilizzando strumenti di previsione strategica consolidati, è meno comune. Storicamente, la previsione strategica era una pratica di nicchia, in gran parte inaccessibile ai non esperti. Negli ultimi 20 anni, tuttavia, questa metodologia ha guadagnato visibilità e credibilità, grazie alla sua adozione da parte di alcuni governi (ad esempio, Finlandia e Singapore), Organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite, l'Unione Europea e l'OCSE (su cui si rinvia al Capitolo 6 del presente volume), e organizzazioni private e del terzo settore come la Federazione Internazionale della Croce Rossa, Siemens e Shell.

L'Australia si è avvicinata al tema nel 1985 con l'istituzione della *Commission for the Future* (Leigh 2003). Il Canada ha adottato la previsione strategica negli anni Novanta; il Comitato per il Futuro del Parlamento finlandese è stato fondato nel 1993 e il *Government Office for Science* britannico ha pubblicato analisi predittive già nel 2003. Allo stesso modo, aziende come Shell utilizzano il *foresight* da diversi decenni. Il *Joint Research Center* (JRC) della Commissione Europea ha iniziato a utilizzare la previsione strategica alla fine degli anni Ottanta per il monitoraggio delle tecnologie e gli studi tematici, sulla base di vari progetti sul futuro commissionati dalle istituzioni europee.

Le crisi globali - da ultimo quella causata dalla pandemia da Covid-19 - hanno messo in evidenza l'importanza di capacità previsionali formalizzate, in grado di trasformare intuizioni sul futuro in azione politica concreta (Capano et al. 2022). In questa prospettiva, la creazione di un'adeguata infrastruttura è cruciale per l'implementazione delle metodologie di previsione strategica nell'agire pubblico. Unità specifiche incaricate di pensare a lungo termine sono, infatti, il motore della

capacità di previsione strategica: per questo motivo, la maggior parte degli ecosistemi di *strategic foresight* ha istituito un'unità organizzativa, situata all'interno degli uffici a servizio del capo del governo o di altri dipartimenti governativi (spesso all'interno del Ministero della Difesa). L'istituzione o la riorganizzazione di queste unità segna il punto di partenza per la costruzione di ecosistemi di previsione strategica.

Un'Unità di Previsione Strategica (UFS) è un'entità organizzativa all'interno di un'organizzazione o di un governo che si impegna in attività di previsione e anticipazione per identificare le tendenze emergenti, analizzare gli scenari futuri e sviluppare strategie a lungo termine. La sua funzione principale è quella di fornire una visione olistica e proattiva delle sfide e delle opportunità che un'organizzazione o uno Stato possono affrontare nel tempo.

Un'unità di *foresight* utilizza approcci metodologici e strumenti specifici per raccogliere informazioni, analizzare dati, sviluppare scenari futuri e formulare raccomandazioni. Oltre ai responsabili politici, nel caso di uno Stato, possono essere coinvolti esperti di vari settori (economia, sociologia, sviluppo tecnologico e innovazione).

Le attività di un'unità di previsione sono strutturate su due livelli: analisi e azione. Per quanto riguarda l'analisi, le attività comprendono la valutazione delle tendenze demografiche, l'analisi delle innovazioni tecnologiche, l'esplorazione dei cambiamenti politici e normativi e la valutazione degli impatti ambientali e climatici. Le attività di azione, invece, si concentrano sulla previsione di possibili scenari futuri basati sui fattori identificati durante l'analisi. I risultati di queste attività vengono utilizzati per informare la pianificazione strategica dell'organizzazione e guidare le decisioni a lungo termine. In sintesi, un'unità di previsione è una struttura dedicata alla valutazione dei futuri possibili, con l'obiettivo di aiutare le organizzazioni o gli Stati a comprendere meglio il loro ambiente operativo e a prendere decisioni informate, nonché ad anticipare alcuni processi e fenomeni.

La diffusione delle unità di *foresight* varia significativamente da paese a paese, in funzione delle priorità politiche e delle strategie adottate dai rispettivi governi. Nonostante tali differenze, numerosi Stati hanno istituzionalizzato strutture dedicate alla previsione e all'analisi dei futuri possibili.

Una questione rilevante riguarda le motivazioni che spingono i governi a dotarsi di tali unità. Come sarà approfondito nei paragrafi successivi, sono spesso gli stessi decisori politici a riconoscere il valore dell'integrazione della previsione strategica nei processi decisionali. Un caso esemplare è rappresentato da Singapore, la cui capacità avanzata di *strategic foresight* ha contribuito a una ripresa più rapida rispetto ad altri paesi in seguito alla crisi finanziaria globale del 2008. Anche nel contesto privato, recenti studi hanno evidenziato una correlazione tra la maturità delle capacità previsionali di un'organizzazione e la sua sostenibilità e performance economica (Rohrbeck 2017).

La Tabella 4.1 sintetizza le principali unità di *strategic foresight* attualmente attive a livello nazionale e internazionale.

Tabella 4.1. Unità di previsione strategica

Paese/ Organizzazione	Unità di previsione strategica	Anno di istituzione	Struttura	Funzioni
Australia	Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization (CSIRO)	1949	Ente aziendale governativo	- Attività di ricerca scientifica per uno dei seguenti scopi: assistenza all'industria australiana; promozione degli interessi della comunità australiana; raggiungimento degli obiettivi nazionali e internazionali - Incoraggiare o facilitare l'applicazione o l'utilizzo dei risultati di tale ricerca - Collegamento scientifico internazionale - Formazione dei ricercatori - Pubblicazione dei risultati della ricerca - Fornitura di servizi scientifici e diffusione di informazioni su scienza e tecnologia
	Office of the Chief Scientist	1989	Ufficio indipendente ospitato dal Dipartimento dell'industria, della scienza, dell'energia e delle risorse	- Consulenza scientifica indipendente al governo e al pubblico - Promozione dell'istruzione STEM - Sviluppo di orientamenti basati su evidenze scientifiche per le decisioni politiche e le strategie di innovazione
Canada	Policy Horizons Canada	1996	Centro di eccellenza del governo	- Analisi e previsione delle tendenze e sviluppo di scenari futuri utilizzati per informare la pianificazione strategica del governo e per guidare la formulazione delle politiche pubbliche - Monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche per misurare l'impatto e l'efficacia delle strategie adottate dal governo
Cina	Development Research Center of the State Council	2008	Istituto di ricerca e consulenza politica direttamente subordinato al governo centrale	- Studi avanzati su questioni globali strategiche e a lungo termine per lo sviluppo economico e sociale nazionale - Raccomandazioni politiche e consulenza al Comitato centrale del PCC e al Consiglio di Stato - Proposte decisionali per piani di sviluppo a medio e lungo termine e politiche di sviluppo regionale
Corea del Sud	Korea Institute of Science & Technology Evaluation and Planning	1999	Agenzia governativa	- Valutazione delle politiche. - Pianificazione strategica. - Promozione della collaborazione tra le diverse organizzazioni di ricerca, le istituzioni accademiche, l'industria e il governo. - Ricerche e analisi approfondite su questioni scientifiche e tecnologiche rilevanti per il paese e studio delle tendenze globali

Emirati Arabi Uniti	Ministry of Cabinet Affairs - Future Foresight	2006	Ufficio del Ministero	- *UAE Future Foresight Strategy:* creazione di modelli futuri per i settori della salute, dell'istruzione, dello sviluppo e dell'ambiente; armonizzazione delle politiche governative attuali; costruzione delle capacità nazionali nel campo della previsione futura; instaurazione di partnership internazionali. - Programma di formazione sul Future Foresight - Manuale di Future Foresight (guida per consentire alle entità federali coinvolte nella previsione del futuro di adottare un quadro unificato che comprende gli strumenti e le tendenze globali più sviluppate per la previsione del futuro)
	Dubai Future Foundation	2015	Organizzazione senza scopo di lucro	- Promuovere l'innovazione, la trasformazione digitale e la previsione strategica per guidare il futuro dello sviluppo sostenibile
Estonia	Foresight Council	2018	Organo governativo	- Approvazione del piano di azione della previsione
	Foresight Center	2018	Think-tank presso il Parlamento	- Progetti di previsione su vari argomenti al fine di analizzare gli sviluppi a lungo termine nella società e individuare nuove tendenze e sviluppi
Finlandia	Government Foresight Group	2015	Gruppo di esperti presso il governo	- Organo consultivo nella preparazione della Relazione del Governo sul Futuro e delle revisioni future dei ministeri - Cooperazione nazionale in materia di previsione e promozione dello sviluppo e della consapevolezza pubblica del lavoro di previsione a livello nazionale.
	SITRA	1967	Organizzazione indipendente e fondo di investimento strategico	- Promozione dello sviluppo sostenibile - Ricerche, studi e analisi su temi rilevanti per l'innovazione, lo sviluppo sostenibile e la società
	National Foresight Network		Rete coordinata dall'Ufficio del Primo Ministro e dal Finnish Innovation Fund Sitra	- Forum di discussione e coordinamento per gli attori nazionali nel campo della previsione strategica
	Parliament's Committee on the Future	1993	Organo del Parlamento finlandese	- Esame e analisi delle questioni che possono influenzare il futuro della società finlandese. - Preparazione di materiale da presentare al Parlamento finlandese (es. rapporti governativi sul futuro).
	Finland Futures Research Centre	1992	Istituto di ricerca presso l'Università di Turku	- Ricerca interdisciplinare sul futuro, compresa la previsione e l'analisi delle tendenze sociali, economiche, tecnologiche, ambientali e culturali
Francia	Délégation sénatoriale à la prospective	1993	Organismo del Senato francese	- Raccomandazioni politiche e strategiche ai membri del Senato - Elaborazione di scenari futuri e previsioni su temi chiave al fine di fornire un quadro di riferimento per la pianificazione strategica e la presa di decisioni politiche
	Commissariat général à l'égalité des territoires	2010	Agenzia governativa	- Previsione strategica nell'ambito delle politiche territoriali, utilizzata per anticipare gli impatti socioeconomici, ambientali e culturali che potrebbero influenzare i diversi territori in Francia

Giappone	National Institute of Science and Technology Policy (NISTEP)	1988	Istituto affiliato al Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology	- Ricerche, analisi e consulenze in materia di politiche scientifiche e tecnologiche, al fine di contribuire allo sviluppo e alla promozione della scienza, della tecnologia e dell'innovazione nel paese - Partecipazione al processo di pianificazione delle politiche scientifiche e tecnologiche del governo giapponese.
Grecia	Special Secretariat of Foresight	2022	Unità governativa speciale all'interno della Presidenza del Governo	- Progettazione di una visione a lungo termine per lo sviluppo socioeconomico del paese - Monitoraggio e analisi delle tendenze socioeconomiche, tecnologiche, ambientali e demografiche sia a livello nazionale che internazionale.
Nuova Zelanda	Department of the Prime Minister and Cabinet	1971	Dipartimento governativo	- Supporto strategico e operativo al Primo Ministro della Nuova Zelanda e al suo ufficio (consulenza politica, coordinazione dell'agenda del governo, gestione delle crisi e delle situazioni di emergenza, analisi delle politiche pubbliche, valutazione dei rischi, promozione della trasparenza e dell'apertura del governo) - The Policy Project
Paesi Bassi	PBL - Netherlands Environmental Assessment Agency	2008	Istituto di ricerca autonomo, parte del Ministero delle Infrastrutture e della Gestione delle Acque	- Indagine sulla qualità ambientale, ecologica e territoriale e valutare la politica - Studio delle tendenze sociali future che influenzano la qualità ambientale, ecologica e spaziale e valutazione delle possibili opzioni politiche - Identificazione delle questioni sociali importanti per la qualità ambientale, ecologica e spaziale. - Individuazione di possibili opzioni strategiche per il raggiungimento degli obiettivi del governo nei settori dell'ambiente, della natura e della pianificazione territoriale.
	CPB - Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1945	Istituto di ricerca indipendente, parte del Ministero degli Affari Economici e della Politica del Clima	- Analisi e proiezioni economiche rilevanti per le politiche - Ricerche sull'economia olandese e sulla politica socioeconomica generale
Portogallo	PlanAPP - Competence Centre for Planning, Policy and Foresight in Public Administration	2021	Ente pubblico	- Sostegno alla formulazione di politiche pubbliche e alla pianificazione strategica - Definizione delle linee guida strategiche, delle priorità e degli obiettivi di politica pubblica, in modo da garantire coerenza tra i piani settoriali e i documenti di pianificazione trasversale - Monitoraggio sull'esecuzione e sull'attuazione delle politiche pubbliche, degli strumenti di pianificazione e dei risultati ottenuti; - Elaborazione di analisi di previsione

Regno Unito	Government Office for Science (GO-Science)	2007	Ufficio di consulenza scientifica del governo	- Valutazione delle evidenze scientifiche, monitoraggio delle sfide e delle opportunità scientifiche emergenti, promozione della collaborazione scientifica tra il governo e la comunità scientifica - Promozione di politiche che integrino la scienza e la tecnologia per affrontare le sfide nazionali e internazionali - Assistenza al Capo Consigliere Scientifico del Governo per fornire consulenza al Primo Ministro, ai dipartimenti e al gabinetto.
	Development, Concept and Doctrine Centre	1998	Think tank del Ministero della Difesa	- Programma delle Tendenze Strategiche, che fornisce il contesto strategico a lungo termine per i decisori politici - Concetti, che delineano come le Forze Armate e la Difesa potrebbero operare e combattere in futuro - Dottrina, che fornisce indicazioni ai comandanti basate sulle migliori pratiche e sull'esperienza operativa
Singapore	Centre for Strategic Futures	2003	Agenzia governativa	- Analisi e consulenza strategica al governo di Singapore per aiutarlo a comprendere e affrontare le sfide e le opportunità emergenti a livello nazionale e internazionale
Stati Uniti	GAO - Government Accountability Office	1921	Agenzia governativa indipendente	- Audit, valutazione e indagine delle attività del governo federale
	Coast Guard Ever Green	1998	Team della Guardia costiera	
Sud Africa	Foresight South Africa	2019	Piattaforma	- Workshop, ricerche, studi di scenari, analisi di dati e condivisione di conoscenze attraverso rapporti, pubblicazioni e piattaforme di comunicazione - Migliore pianificazione strategica e promozione dell'innovazione per un futuro sostenibile in Sud Africa
	Technology Innovation Agency	2008	Agenzia governativa	- Innovazione tecnologica
Unione Europea	STOA - Scientific Foresight Unit	1987	Comitato parlamentare	- Studi e informazioni indipendenti di elevata qualità e scientificamente imparziali per la valutazione dell'impatto dell'eventuale introduzione o promozione di nuove tecnologie (per le commissioni parlamentari e gli altri organi parlamentari interessati)
	ESPAS - European Strategy and Policy Analysis System)	2010	Processo interistituzionale dell'UE	- Sistema interistituzionale per identificare le tendenze globali a lungo termine che riguardano l'Unione Europea e fornire analisi comuni delle probabili conseguenze delle principali questioni per i responsabili delle politiche
	EU Policy Lab	2014	Spazio per l'esplorazione interdisciplinare e l'innovazione nel processo decisionale	- Studio dei futuri a lungo termine e creare visioni condivise per la definizione delle politiche

Elaborazione SNA 2025

4.3. Un'analisi comparata degli ecosistemi di previsione strategica esistenti nel mondo

La natura di un ecosistema di previsione strategica dipende fortemente dal quadro istituzionale di un paese. Tra gli organi istituzionali che possono essere coinvolti nelle attività di previsione strategica vi sono l'esecutivo, il Parlamento, i tribunali, gli organi di controllo, le organizzazioni indipendenti e il pubblico. Ognuno di questi può, o forse deve, avere le proprie capacità di previsione strategica e sostenere l'uso della previsione strategica nello svolgimento delle rispettive funzioni.

A livello internazionale, esistono diverse forme e metodi di istituzionalizzazione della previsione strategica. In alcuni paesi sono coinvolti organi, uffici o enti specifici, mentre in altri casi la funzione è diffusa e svolta da più enti contemporaneamente. L'eterogeneità delle esperienze è giustificata dal fatto che la chiave del successo dell'istituzionalizzazione del *foresight* strategico risiede soprattutto nella capacità di creare un ecosistema *ad hoc* adatto al contesto in cui si inserisce.

In questa prospettiva, l'analisi che segue prende in esame le esperienze di Canada, Finlandia, Portogallo, Paesi Bassi, Singapore, Emirati Arabi Uniti e Stati Uniti, mentre si rinvia al Capitolo 5 per l'analisi specifica del caso del Regno Unito. La selezione si basa sul criterio della significatività, ossia sulla rilevanza e maturità delle rispettive pratiche di previsione strategica, così come sulla varietà degli approcci adottati in termini di collocazione istituzionale, strumenti utilizzati e grado di integrazione nei processi decisionali pubblici.

Il criterio di esposizione segue una logica comparativa: la rassegna si apre con modelli che utilizzano approcci governativi e centrati sull'esecutivo, dai più consolidati (Canada e Singapore) a quelli di più recente istituzione (Portogallo), passando per l'analisi di modelli parlamentari o distribuiti (Finlandia e Paesi Bassi), e terminando con esperienze ibride (Emirati Arabi Uniti e Stati Uniti). Questo percorso consente di evidenziare la varietà delle soluzioni adottate e di cogliere alcune costanti trasversali utili alla definizione di un ecosistema efficace.

4.3.1. Canada

L'ecosistema canadese di *foresight* ruota attorno al cd. *Policy Horizons Canada*, un'organizzazione governativa dedicata alla previsione strategica e all'innovazione politica, che opera sotto gli auspici dell'*Employment and Social Development Canada* (ESDC).

Istituito nel 1996 come *Policy Research Secretariat* (PRS) all'interno del *Privy Council Office* (PCO), è stato creato per affrontare questioni orizzontali che trascendono le tradizionali responsabilità dipartimentali. Nel corso del tempo, l'organizzazione si è evoluta, diventando un'entità permanente nel 1997 e poi trasformandosi in *Policy Research Initiative* (PRI) nel 2000. Questa trasformazione le ha permesso di adottare una posizione più indipendente all'interno del servizio pubblico federale, con il supporto amministrativo del PCO. Nel 2010, la PRI è stata ribattezzata *Policy Horizons Canada*, segnando il passaggio da un *think tank* convenzionale a un centro di previsione focalizzato sull'anticipazione delle sfide e delle opportunità future.

Policy Horizons è impegnata in una serie di attività volte a migliorare la capacità del governo di anticipare la governance. Queste attività includono l'analisi approfondita delle tendenze e la previsione, in cui l'organizzazione monitora le tendenze sociali, economiche, tecnologiche, ambientali e politiche globali e nazionali per valutarne le implicazioni per il Canada. Attraverso lo sviluppo di scenari futuri, *Policy Horizons* esplora vari risultati potenziali e le loro conseguenze, informando così la pianificazione strategica e guidando la formulazione delle politiche pubbliche. Questo approccio lungimirante è fondamentale perché consente ai responsabili politici di prepararsi meglio ad affrontare sfide complesse e incerte.

Policy Horizons misura la propria influenza attraverso il *feedback* dei membri del Comitato direttivo e degli utenti dei ministeri interessati, che valutano il lavoro di previsione. Inoltre, analizza il livello

di domanda e i tipi di richieste che provengono dai dipartimenti e dalle agenzie del servizio pubblico, compresi gli alti dirigenti di tali organizzazioni.

Oltre alle sue funzioni analitiche, *Policy Horizons* promuove l'innovazione politica applicando nuovi approcci e strumenti analitici, tra cui le intuizioni comportamentali e la sperimentazione. Nel corso degli anni, l'organizzazione ha ampliato il suo mandato per incorporare le intuizioni delle scienze comportamentali, consentendole di esplorare nuovi modelli di governance e di migliorare i metodi di coinvolgimento del pubblico. Inoltre, pone una forte enfasi sulla collaborazione e sui partenariati, lavorando a fianco di diverse parti interessate, come altri dipartimenti governativi, istituti di ricerca, organizzazioni della società civile e settore privato. Questo sforzo collaborativo favorisce la condivisione delle conoscenze, la co-creazione di politiche e l'innovazione collettiva.

La struttura di governance di *Policy Horizons* è progettata per garantire la responsabilità e l'allineamento strategico con gli obiettivi del governo. L'organizzazione riferisce al Ministro dell'Occupazione, dello Sviluppo della Forza Lavoro e dell'Inclusione della Disabilità attraverso il Viceministro dell'ESDC. Il Comitato direttivo del Viceministro fornisce supervisione, direzione e orientamento all'organizzazione, copresieduto da alti funzionari dell'ESDC e del PCO. Il *Privy Council Office*, che siede nel comitato direttivo di *Policy Horizons*, svolge un ruolo cruciale nel collegare il lavoro di previsione ai processi politici generali. Il rapporto con il *Privy Council Office* e la sua partecipazione sono considerati fondamentali per creare un impatto.

Storicamente, *Policy Horizons* ha segnato tappe significative nella sua evoluzione. Nel 2008 ha intrapreso il "Progetto Canada@150", che ha formato 150 nuovi dipendenti pubblici in analisi e previsione, esaminando come il Canada potrebbe cambiare entro il suo sesquicentenario nel 2017. Questa iniziativa ha stimolato il desiderio di migliorare le capacità di previsione all'interno del servizio pubblico. Nel 2011 è stato pubblicato il primo rapporto MetaScan, intitolato *MetaScan 2011: Exploring Four Global Forces Shaping Our Future*, che ha posto le basi per i rapporti successivi che hanno affrontato questioni critiche come la transizione verso un'economia digitale e le implicazioni delle tecnologie emergenti.

Da allora, *Policy Horizons* ha lanciato numerose iniziative per rafforzare le proprie capacità di previsione. Tra queste, l'istituzione del primo laboratorio di innovazione all'interno del Governo canadese nel 2014, l'introduzione di un manuale di formazione sulla previsione nel 2016 e il programma collaborativo *Canada Beyond 150*, che mirava a sostenere lo sviluppo delle competenze e della leadership e a promuovere un cambiamento culturale all'interno del servizio pubblico. Dal 2019, *Policy Horizons* si concentra su tre linee principali di previsione: Futuri economici, Futuri sociali e Futuri di governance. Attraverso queste diverse attività e iniziative, *Policy Horizons* Canada mira a fornire una prospettiva strategica a lungo termine per il Governo canadese, dotandolo di strumenti per navigare efficacemente nelle complessità del futuro e promuovendo un approccio innovativo alle politiche pubbliche.

4.3.2. Singapore

Singapore viene regolarmente indicato come l'ecosistema di *foresight* più sviluppato al mondo. Il *Centre for Strategic Futures* (CSF) di Singapore è un'unità chiave nella promozione di un ecosistema di *foresight* sostenibile all'interno del governo e con i partner esterni. Nato come *hub* di *foresight* di lunga data, il CSF ha sviluppato ampie capacità che ne rafforzano l'impatto strategico. Tra queste, lo strumento *Scenario Planning Plus* (SP+) spicca come risorsa fondamentale utilizzata dagli enti governativi per impegnarsi in una pianificazione di scenario completa. Questo strumento consente ai funzionari di analizzare segnali e tendenze sia probabili che meno attesi, dotando il governo di Singapore di conoscenze preparatorie avanzate. A sostegno dell'apprendimento continuo, il CSF si impegna nel trasferimento delle conoscenze, pubblicando regolarmente rapporti approfonditi per condividere le lezioni del suo percorso di previsione, affrontando sia i successi che le aree da migliorare.

Un'ulteriore estensione dell'ecosistema del CSF è la *Strategic Futures Network* (SFN), una piattaforma collaborativa che riunisce politici di alto livello per introdurre una nuova terminologia di previsione e aumentare la consapevolezza delle aree politiche emergenti. Il *foresight* all'interno del CSF è strutturato in modo da garantire la rilevanza delle politiche, allineando i tempi dei progetti dalla pianificazione a breve termine a quella a lungo termine per mantenere il sostegno e l'impatto governativo. Inoltre, gli sforzi di *foresight* all'interno del Governo di Singapore sono sostenuti da un funzionario di alto livello che ha incorporato il pensiero di *foresight* in più ruoli, creando così un'infrastruttura di *foresight* di supporto. Gli investimenti nelle competenze di previsione, sostenuti dal *Civil Service College*, sottolineano l'importanza di queste competenze come facilitatori dell'avanzamento di carriera e del successo nella funzione pubblica.

Il CSF dà inoltre priorità al coinvolgimento di un ampio pubblico, estendendosi oltre il governo per includere il pubblico e i servizi civili attraverso metodi di comunicazione migliorati. La sua Settimana di previsione biennale, ospitata in collaborazione con il Segretariato per il coordinamento della sicurezza nazionale, è un esempio di questo impegno. L'evento, che comprende l'*International Risk Assessment and Horizon Scanning Symposium* (IRAHSS) e la *Foresight Conference*, funge da punto di incontro per la creazione di reti e l'identificazione di problemi emergenti. Attraverso queste iniziative, il CSF ha creato una cultura di previsione integrata, che competenze, processi, strutture e persone, per garantire che il governo di Singapore sia costantemente informato, strategicamente preparato e adattato alle sfide future.

4.3.3. Portogallo

Il *Centre for Planning and Evaluation for Public Policies* (PlanAPP) è un'istituzione pubblica portoghese, creata nel 2021, con l'obiettivo di rafforzare la capacità dello Stato di formulare, attuare e valutare politiche pubbliche basate su evidenze, adottando un approccio integrato e sistemico alla pianificazione strategica e all'analisi di previsione. Al centro della sua missione vi è il sostegno all'intero ciclo delle politiche pubbliche – dalla fase di anticipazione a quella di monitoraggio e valutazione – con particolare attenzione alla qualità metodologica e alla coerenza strategica degli interventi pubblici. In particolare, PlanAPP svolge un ruolo cruciale nella definizione delle priorità e degli obiettivi strategici a livello nazionale, contribuendo all'allineamento tra i piani settoriali e i documenti di pianificazione di natura trasversale. Ciò si traduce nell'elaborazione di linee guida metodologiche, nella costruzione di quadri di riferimento strategici e nella valutazione dell'interoperabilità e coerenza dei piani settoriali con le strategie generali del governo.

Tra le sue funzioni, la pianificazione strategica occupa un ruolo prioritario*:* PlanAPP è infatti responsabile della definizione delle linee guida strategiche, della fissazione di priorità e obiettivi coerenti a livello intersettoriale, e dell'assicurazione della coerenza tra i diversi strumenti di policy, sia settoriali che trasversali. Attraverso un team multidisciplinare dedicato, l'istituzione coordina l'elaborazione della *Lei das Grandes Opções*, principale documento portoghese di pianificazione pluriennale, e del Programma Nazionale di Riforma (PNR), due strumenti fondamentali per l'indirizzo pluriennale delle politiche pubbliche. In questo contesto, PlanAPP non si limita a un ruolo tecnico, ma agisce anche come facilitatore del dialogo interministeriale e promotore della convergenza strategica. La pianificazione strategica, così intesa, non è ridotta a un esercizio burocratico, ma viene concepita come un processo dinamico e collaborativo, in grado di orientare le politiche pubbliche verso obiettivi di lungo termine, sostenibilità e resilienza.

Un'ulteriore dimensione dell'impegno di PlanAPP nella pianificazione strategica è rappresentata dalla promozione e diffusione di strumenti, modelli e metodologie innovative a supporto del processo decisionale. L'istituzione sviluppa e mette a disposizione della pubblica amministrazione portoghese risorse analitiche e operative utili a integrare la dimensione strategica nelle pratiche quotidiane di governo, favorendo la cultura della pianificazione e dell'apprendimento istituzionale continuo.

Il ruolo di PlanAPP nella pianificazione strategica, in questi termini, non si esaurisce nella dimensione tecnica, ma si estende alla promozione di una cultura della strategia nella pubblica amministrazione, stimolando l'integrazione dell'analisi previsiva nei processi decisionali. A rafforzare questa funzione strategica contribuisce anche la rete interministeriale RePLAN, istituita con il d.l. 21/2021 e coordinata da PlanAPP, che funge da infrastruttura collaborativa per armonizzare strumenti, pratiche e metodologie di pianificazione tra le diverse aree di governo. RePLAN favorisce, in particolare, l'allineamento tra piani settoriali e strategie trasversali, promuove la condivisione di conoscenze e risorse, e consente la costituzione di team multisettoriali per affrontare tematiche complesse in modo integrato. RePLAN permette il monitoraggio congiunto delle politiche, la valutazione dei risultati e l'adozione di approcci comuni alla definizione delle priorità strategiche, contribuendo così alla costruzione di una governance più integrata e orientata al futuro.

In tale contesto, PlanAPP assume un ruolo di regia strategica, rafforzando la capacità del sistema pubblico di operare secondo una visione di lungo periodo e di rispondere in modo coordinato alle sfide economiche, sociali e ambientali emergenti.

4.3.4. Finlandia

La Finlandia ha attraversato una profonda recessione economica all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, che è stata considerata un catalizzatore per la lungimiranza e per lo sviluppo dell'ecosistema di *strategic foresight*. Oggi vi è una forte attenzione per la sostenibilità e la consapevolezza della necessità di essere preparati ad affrontare rischi, crisi e vulnerabilità, concentrandosi al contempo sulla promozione dell'economia. La previsione strategica in Finlandia collega strettamente il Parlamento e l'esecutivo con l'infrastruttura di innovazione della società e delle università.

Al centro di questo sistema vi è il *Government Foresight Group*, un organismo di esperti che assiste il Governo finlandese e il *National Foresight Network* (NFN) nell'incorporare i principi del *foresight* nello sviluppo delle politiche. Composto da professionisti ed esperti di vari settori, il *Government Foresight Group* mira a collegare la ricerca previsionale con i processi decisionali, garantendo che le strategie governative siano informate da analisi del futuro basate sui dati. Parallelamente, l'NFN, coordinato dall'Ufficio del Primo Ministro e dalla fondazione finlandese per l'innovazione SITRA, funge da piattaforma di discussione e coordinamento tra i principali stakeholder del *foresight*. Questa rete si concentra sull'allineamento della ricerca previsionale tra i vari settori per affrontare le sfide emergenti del Paese, tra cui i cambiamenti demografici, la sostenibilità ambientale e la resilienza economica.

SITRA, un fondo indipendente per l'innovazione istituito dal Parlamento finlandese nel 1967, svolge un ruolo fondamentale in questo ecosistema. Originariamente creato per promuovere la crescita economica e la tutela dell'ambiente, SITRA si è poi evoluto in un fondo di investimento strategico che promuove lo sviluppo sostenibile e l'innovazione sociale. Il lavoro di SITRA abbraccia diversi ambiti critici: sostiene la transizione nazionale verso un'economia circolare e sostiene progetti innovativi che affrontano sfide sociali e ambientali e incoraggia i partenariati tra i settori pubblico e privato. Le sue iniziative di finanziamento hanno spinto la Finlandia a concentrarsi sull'efficienza energetica, sulla riduzione delle emissioni di carbonio e sull'innovazione nel settore sanitario, posizionando il Paese come leader nella sostenibilità e nelle tecnologie sanitarie digitali.

La Commissione per il futuro del Parlamento finlandese, fondata nel 1993, istituzionalizza ulteriormente la previsione nella governance finlandese. Essa è composta da 17 parlamentari che si impegnano in analisi lungimiranti e generano intuizioni sulle tendenze sociali a lungo termine. Tra le funzioni principali della Commissione vi sono lo sviluppo di relazioni governative sui futuri impatti sociali, la presentazione di proposte su questioni emergenti e la valutazione degli sviluppi tecnologici e delle loro implicazioni sociali. Facilitando il dialogo non partitico sul futuro della

Finlandia, la Commissione sostiene una governance anticipatrice, affrontando questioni complesse come il cambiamento climatico, i cambiamenti tecnologici e l'inclusione sociale. La Commissione parlamentare per il futuro ha il ruolo di approvare il Rapporto governativo sul futuro e lo utilizza per segnalare le priorità strategiche per il prossimo mandato governativo.

A completare questi sforzi vi è il *Finland Futures Research Centre* (FFRC), fondato nel 1992 come braccio di ricerca dell'Università di Turku. In qualità di leader nazionale e internazionale negli studi sul futuro, il FFRC conduce ricerche interdisciplinari e fornisce al Governo finlandese dati e indicazioni strategiche. Il suo lavoro abbraccia diversi ambiti, tra cui le tendenze sociali ed economiche, la sostenibilità ambientale e le dinamiche culturali, con una forte attenzione alla promozione di una società resiliente e inclusiva. L'FFRC funge anche da consulente strategico della Commissione per il futuro e organizza una conferenza annuale che riunisce i principali futuristi, ricercatori e responsabili politici. Questa conferenza rafforza le capacità di previsione della Finlandia, promuovendo la condivisione delle conoscenze e coltivando l'impegno pubblico sulle questioni del futuro.

Storicamente, la rete finlandese di *foresight* è stata molto adattabile, affrontando nuove sfide in ogni decennio. Negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, SITRA è stata pioniera di progetti ambientali e sociali, sostenendo pratiche sostenibili come la produzione di xilitolo e istituendo i primi corsi di leadership in politica economica in Finlandia. Negli anni Ottana si sono concentrati sulla ricerca genetica e sull'energia pulita, compresa la costruzione di un villaggio solare a Kerava, mentre negli anni Novanta e 2000 hanno posto l'accento sull'inclusione sociale, sull'innovazione della salute digitale e sugli investimenti nelle strategie della società dell'informazione.

Negli ultimi anni, il sistema di previsione finlandese ha ampliato la propria attenzione ai megatrend, enfatizzando gli investimenti d'impatto e le iniziative che rispondono al clima, come i quadri dell'economia circolare e i progressi tecnologici. Insieme, queste organizzazioni promuovono un ecosistema di previsione profondamente istituzionalizzato, migliorando la capacità della Finlandia di anticipare e rispondere alle sfide future, promuovendo al contempo una società inclusiva e sostenibile.

4.3.5. Paesi Bassi

I Paesi Bassi vantano una lunga tradizione di previsione strategica, influenzata in modo significativo dal lavoro pionieristico della *Royal Dutch Shell* nella pianificazione degli scenari e integrata nel governo attraverso agenzie specializzate dedicate all'analisi politica basata su dati concreti. Tra le istituzioni chiave in questo quadro di previsione vi sono l'Agenzia olandese per la valutazione ambientale (PBL) e l'Ufficio olandese per l'analisi della politica economica (CPB).

Nato nel 2008 dalla fusione dell'Istituto olandese per la ricerca territoriale (RPB) e dell'Agenzia olandese per la valutazione ambientale (MNP), il PBL ha il compito di fornire consulenza politica strategica indipendente agli enti governativi su questioni ambientali, ecologiche e territoriali. In qualità di istituto di ricerca autonomo all'interno del Ministero delle Infrastrutture e della Gestione delle Acque, il PBL conduce studi su richiesta e non, con particolare attenzione agli scenari futuri e all'identificazione di opzioni strategiche per il raggiungimento degli obiettivi ambientali e territoriali del governo. Le sue analisi coinvolgono team interdisciplinari e cercano di riflettere un ampio spettro di prospettive, comprese quelle delle giovani generazioni e delle persone con *background* migratorio, per rispondere alle diverse esigenze della società.

L'Ufficio olandese per l'analisi della politica economica (CPB), fondato nel 1945, integra il PBL concentrandosi sull'analisi e sulle proiezioni di politica economica, traducendo le conoscenze scientifiche in orientamenti politici su questioni socio-economiche. Il CPB, che dipende dal Ministero degli Affari economici e della politica climatica, opera in piena indipendenza per quanto riguarda i contenuti della ricerca, protetto da un protocollo governativo che garantisce l'autonomia dall'influenza ministeriale. Collabora con i partiti politici (di governo e di opposizione), con i ministri del governo, con i membri e le fazioni parlamentari e con il gabinetto olandese per fornire

rapporti sul passato, sul presente e sul futuro. Le sue attività comprendono tre previsioni macroeconomiche annuali - il Piano Economico Centrale (CEP), il *Macro Economic Outlook* (MEV) e un aggiornamento estivo del CEP - che servono come base per il bilancio nazionale olandese. In particolare, il CPB fornisce anche proiezioni a medio termine per guidare i partiti politici nello sviluppo delle politiche, nonché valutazioni d'impatto dei manifesti elettorali dei partiti, promuovendo così la trasparenza e consentendo agli elettori di confrontare obiettivamente le piattaforme dei partiti. Questo processo di valutazione globale viene esteso ai negoziati di coalizione post-elettorali, dove l'analisi del CPB delle politiche di coalizione proposte contribuisce a definire l'agenda del nuovo governo.

L'indipendenza di entrambe le agenzie è rafforzata dal protocollo olandese di valutazione delle politiche (*Aanwijzingen voor de Planbureaus*), che stabilisce che i ministri non possono interferire con i metodi di ricerca o i contenuti dei rapporti delle agenzie di valutazione delle politiche nazionali. Inoltre, sia il PBL che il CPB sono sottoposti a regolari revisioni scientifiche, in genere ogni tre-cinque anni, condotte da comitati indipendenti composti da esperti del mondo accademico, politico e dei media, che assicurano l'aderenza a rigorosi standard scientifici e l'allineamento con le attuali esigenze politiche. Il CPB è inoltre soggetto alla supervisione del Comitato centrale per il piano (CPC), che fornisce input consultivi sul lavoro e sugli approcci metodologici del CPB. Grazie a questo ecosistema di previsione strutturato e trasparente, i Paesi Bassi esemplificano un approccio solido e integrato per incorporare la governance anticipatoria nelle politiche ambientali ed economiche.

Infine, altre istituzioni completano l'ecosistema descritto: l'Organizzazione olandese per la ricerca scientifica applicata (TNO), che è un'organizzazione di ricerca indipendente che sostiene i ministeri per promuovere l'innovazione in aree tematiche come lo stile di vita sano o l'economia circolare; l'Istituto olandese per le relazioni internazionali di Clingendael, il Centro dell'Aia per gli studi strategici (HCSS) e l'Istituto Rathenau, tutti organismi del terzo settore che esplorano questioni emergenti e imminenti spesso legate alla sicurezza e alle relazioni internazionali, nonché alla scienza e alla tecnologia; il Consiglio scientifico olandese per le politiche governative (WRR), un organo consultivo indipendente che fornisce consulenza su questioni strategiche e intersettoriali a lungo termine che hanno rilevanza politica o sociale e i cui rapporti possono essere commissionati o autoprodotti.

4.3.6. Emirati Arabi Uniti

L'ecosistema di previsione strategica degli Emirati Arabi Uniti (EAU) è un sistema misto tra esecutivo (Ministero degli Affari di Gabinetto) e organismi finanziati dal governo, come la *Dubai Future Foundation*, dove le visioni a lungo termine definiscono il percorso di sviluppo, con una forte enfasi su come la tecnologia emergente può trasformare la società.

Il Ministero degli Affari di Gabinetto (MOCA) svolge una funzione centrale cruciale all'interno del Governo degli Emirati Arabi Uniti. Il MOCA svolge un ruolo consultivo fondamentale, fornendo raccomandazioni al Primo Ministro e al Gabinetto, influenzando così la direzione strategica della nazione. La sua responsabilità principale è quella di incorporare il lavoro orientato al futuro in tutte le strategie e le visioni governative, garantendo l'allineamento con le aspirazioni a lungo termine degli EAU.

Istituita nel 2016, la *Dubai Future Foundation* (DFF) opera come un'entità sostenuta dal governo e focalizzata sulla promozione di una mentalità a lungo termine e sul raggiungimento degli obiettivi strategici del paese. Sebbene la DFF mantenga forti legami con il governo, la sua struttura consente agilità e reattività. La fondazione ha il compito di definire le agende di ricerca, costruire *partnership* e migliorare le capacità, anche se possiede un'autorità limitata per imporre l'attuazione delle sue iniziative.

La visione a lungo termine degli Emirati Arabi Uniti è articolata attraverso quadri strategici, tra cui la Visione 2021 e il Piano per il Centenario degli Emirati Arabi Uniti 2071, che servono a

unificare le ambizioni della nazione e a promuovere la coesione tra le varie parti interessate. Questi piani delineano obiettivi condivisi per lo sviluppo sostenibile, l'innovazione e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini.

Per arricchire i processi di previsione, il governo impiega una pluralità di metodi e approcci, con l'obiettivo di favorire il coinvolgimento delle parti interessate e di migliorare l'efficacia complessiva delle iniziative di previsione.

Per rafforzare le proprie capacità di previsione, gli Emirati Arabi Uniti hanno effettuato un doppio investimento per attrarre competenze e facilitare il trasferimento di conoscenze tra i vari settori. La *Dubai Future Academy* svolge un ruolo significativo in questo sforzo, fornendo programmi di formazione su misura per i partecipanti del settore pubblico e privato. Questi programmi sono concepiti per dotare i professionisti delle competenze necessarie per affrontare le complessità delle sfide future.

Una innovazione notevole nel coinvolgimento del pubblico è rappresentata dal Museo del Futuro, lanciato nel 2021. Questa struttura, realizzata grazie all'Intelligenza Artificiale, funge da centro per esperienze immersive di previsione volte a educare i cittadini e i funzionari pubblici sulle tendenze e le sfide del futuro. Il Nuseo si basa su precedenti esperienze immersive che hanno avuto un ruolo di primo piano durante il *World Government Summit*, promuovendo ulteriormente una cultura di previsione all'interno della società.

Gli EAU ospitano anche il *World Government Summit* e collaborano con il *World Economic Forum* per istituire il Centro per la quarta rivoluzione industriale negli EAU. Questa partnership aumenta le opportunità di networking internazionale, facilita la sperimentazione di tecnologie emergenti e identifica le migliori pratiche che possono essere adattate al contesto degli EAU.

Inoltre, l'Agenda nazionale per le scienze avanzate 2031 sottolinea l'impegno degli EAU per il progresso scientifico a lungo termine. Il Ministero di Stato per le Scienze Avanzate svolge un ruolo cruciale nel promuovere un'agenda lungimirante nel campo della scienza e della tecnologia, allineando i suoi obiettivi con quelli generali della nazione.

Attraverso queste iniziative e strutture interconnesse, gli Emirati Arabi Uniti non solo anticipano le sfide future, ma coltivano attivamente un ambiente completo che supporta l'innovazione, la previsione strategica e lo sviluppo sostenibile.

4.3.7. Stati Uniti

La previsione strategica negli Stati Uniti è nata principalmente in ambito militare nel secondo dopoguerra, con organizzazioni come RAND che hanno sviluppato scenari e altre tecniche per sostenere le ambizioni nazionali. Dal 1997, il *National Intelligence Council* pubblica una valutazione strategica non classificata di come le principali tendenze e incertezze potrebbero plasmare il mondo nei prossimi 20 anni. Si tratta di un documento fondamentale per il lavoro di previsione americano, utilizzato dai sistemi di tutto il mondo.

Il Governo degli Stati Uniti impiega un approccio globale e decentralizzato alla previsione e alla pianificazione strategica, integrando le conoscenze di più agenzie federali per anticipare e affrontare le sfide future. Al centro di questo impegno vi è il rapporto *Global Trends*, prodotto dal *National Intelligence Council* ogni quattro anni. Questo rapporto è stato concepito per fornire informazioni contestuali alle amministrazioni presidenziali entranti, indipendentemente dal fatto che stiano entrando in un primo o in un secondo mandato. L'attenzione è rivolta alla sensibilizzazione internazionale e all'impegno con una serie di soggetti interessati, tra cui esperti, università, *think tank*, laboratori scientifici, imprese e istituzioni governative, favorendo un ambiente collaborativo che aumenta l'efficacia delle iniziative di previsione.

Le capacità di previsione decentralizzate sono integrate in diverse agenzie federali, a dimostrazione di una solida rete di generazione di informazioni strategiche. Ad esempio, la *Central Intelligence Agency* (CIA), la *U.S. Air Force*, la *U.S. Coast Guard*, la *U.S. Forest Service* e la NASA partecipano ad attività di previsione che informano le loro strategie operative. In particolare, la

Guardia Costiera degli Stati Uniti conduce un esercizio sistematico di previsione attraverso il progetto *EverGreeN*, che prevede una scansione intensiva ogni quattro anni, seguita da valutazioni continue. Questo processo aggrega le intuizioni di oltre 300 membri del personale della Guardia Costiera e di esperti esterni per formulare raccomandazioni che confluiscono direttamente nella pianificazione strategica delle transizioni di leadership all'interno dell'agenzia.

Inoltre, il *Government Accountability Office* (GAO) svolge un ruolo fondamentale nel valutare come le agenzie federali adottano e gestiscono le tecnologie emergenti. Il GAO ha utilizzato attivamente le metodologie di previsione per informare le sue valutazioni e per analizzare come le pratiche di revisione federale possano incorporare efficacemente la previsione e la pianificazione degli scenari.

Accanto ai quadri istituzionali nazionali per la previsione, esistono anche pratiche *ad hoc* all'interno di organismi consultivi come il *President's Council of Advisors on Science and Technology* e il *President's Council on Jobs and Competitiveness*. Questi consigli, pur non essendo formalmente integrati nel processo di elaborazione delle politiche, sfruttano le conoscenze degli esperti per analizzare le implicazioni future delle decisioni politiche.

Inoltre, molti dipartimenti federali hanno sviluppato programmi di previsione interni, collaborando con istituzioni accademiche per migliorare le loro capacità. Queste partnership mirano a rafforzare le competenze del personale coinvolto nelle attività di previsione, assicurando che le agenzie federali rimangano agili e reattive alle tendenze emergenti. L'esistenza di reti come la *Federal Foresight Community of Interest* (FFCOI) e la *Public Sector Foresight Network* rafforza ulteriormente la collaborazione nazionale e internazionale, consentendo agli operatori di condividere conoscenze, metodologie e best practice.

Grazie a questi sforzi di collaborazione, il Governo degli Stati Uniti è ben posizionato per anticipare e mitigare i rischi e capitalizzare le opportunità, garantendo così una governance efficace in un panorama in continua evoluzione. L'integrazione di queste diverse iniziative di previsione evidenzia l'impegno degli Stati Uniti verso una governance proattiva e l'innovazione strategica, con l'obiettivo finale di migliorare la resilienza e l'adattabilità della nazione di fronte alle sfide future.

4.4. Modelli di istituzionalizzazione e suggerimenti per un ecosistema di previsione strategica di successo

Le esperienze di diversi Paesi nell'istituzionalizzazione della previsione strategica evidenziano la diversità degli approcci e l'assenza di un unico modello universalmente applicabile. La scelta del modello dipende da vari fattori, tra cui il quadro istituzionale del Paese, la cultura politica, il livello di sviluppo economico e le esigenze e priorità specifiche.

Una marcata dicotomia contrappone modelli in cui la funzione di previsione strategica è svolta all'interno del governo e modelli in cui è delegata a organismi esterni. Nella maggior parte dei casi, le unità di previsione sono state istituite all'interno dell'organizzazione governativa in varie forme: agenzie governative, unità organizzative o dipartimenti della presidenza, enti pubblici, uffici e gruppi di esperti. Le esperienze significative sono quelle di Singapore e del Canada.

I sistemi di istituzionalizzazione governativa possono essere classificati in modelli centralizzati e dipartimentali. La maggior parte degli ecosistemi di previsione strategica ha un'unità centrale all'interno degli uffici governativi. È il caso, in particolare, di Canada, Estonia, Giappone, Portogallo e Regno Unito. A volte, vi sono unità aggiuntive e distinte all'interno di specifici dipartimenti governativi, molto spesso all'interno del Ministero della Difesa ma non esclusivamente, che utilizzano le metodologie di *foresight* strategico con specifico riguardo alla loro funzione. Al contrario, esistono ecosistemi costruiti esclusivamente secondo lo schema della dipartimentalizzazione, dove l'unità centrale con competenze trasversali è sostituita da diverse unità, ciascuna inserita in un ministero, che si occupano di previsione strategica specificamente in relazione alle aree di competenza del dipartimento, come dimostra il caso dei Paesi Bassi.

Se l'unità di previsione strategica non fa parte dell'amministrazione governativa, si trova all'interno di altri organi istituzionali, come il Parlamento, come nel caso di Francia e Finlandia. Qui il ruolo principale è quello di condurre analisi e valutazione delle tendenze e delle sfide future e di formulare raccomandazioni e proposte per le politiche pubbliche[8].

Meno comuni sono gli ecosistemi di previsione strategica fondati sull'apparato giudiziario o sugli organi di controllo. Per quanto riguarda questa seconda categoria, spicca l'esperienza degli Stati Uniti. Infine, esistono modelli del tutto atipici che escludono il coinvolgimento degli organi istituzionali, affidando le attività di previsione strategica a organizzazioni indipendenti. Questa scelta è dovuta alla necessità di preservare la funzione sfidante del *foresight*: spesso, infatti, è necessario che i gruppi di esperti includano nelle loro previsioni scenari scomodi per evidenziare tutte le ipotesi future.

Esaminando i punti di forza e di debolezza dei vari modelli di istituzionalizzazione, sintetizzati nella Tabella 4.2, si possono svolgere le seguenti considerazioni. Il *modello di governo centralizzato*, caratterizzato da un'unica unità centrale responsabile delle attività di previsione, consente un forte coordinamento, competenze centralizzate e una chiara responsabilità, anche se può soffrire di inerzia burocratica e flessibilità limitata. Al contrario, il *modello governativo dipartimentale*, che prevede l'inserimento di unità di *foresight* all'interno di specifici dipartimenti governativi, beneficia di competenze specifiche e di un più stretto allineamento con le priorità dei dipartimenti, ma rischia di rendere gli sforzi frammentari e non coordinati.

Il *modello parlamentare* colloca le unità di previsione all'interno del Parlamento, il che conferisce una forte legittimità politica e un'influenza diretta sulla definizione delle politiche, anche se con risorse limitate e un potenziale di politicizzazione. Al contrario, il *modello delle organizzazioni indipendenti*, in cui la previsione è condotta attraverso entità indipendenti, favorisce una maggiore indipendenza, innovazione e flessibilità, ma può portare a una mancanza di coordinamento e a un impatto limitato sulla definizione delle politiche.

Infine, il *modello interistituzionale* coordina le attività di previsione tra più organismi istituzionali, offrendo prospettive più ampie e una maggiore collaborazione, ma affrontando anche complesse sfide di coordinamento e potenziali ostacoli burocratici.

[8] A livello sovranazionale, un'esperienza simile si riscontra nel *Panel for the Future of Science and Technology* (STOA) del Parlamento europeo. Molte delle questioni presentate ai decisori del Parlamento europeo hanno una dimensione scientifica o tecnologica. Il progresso scientifico e tecnologico è alla base della crescita economica e spesso è necessario comprendere l'impatto delle nuove tecnologie sulla società per sostenere meglio l'innovazione tecnologica. Il Comitato STOA è parte integrante della struttura del Parlamento europeo, composto da 27 membri. Esso contribuisce al dibattito e all'esame legislativo di questioni politiche importanti dal punto di vista scientifico e tecnologico, fornendo alle commissioni parlamentari e agli altri organi parlamentari studi e informazioni indipendenti e scientificamente imparziali per valutare l'impatto della potenziale introduzione o promozione di nuove tecnologie.

Tabella 4.2. Modelli di istituzionalizzazione dello strategic foresight

Modello	Caratteristiche principali	Punti di forza	Punti di debolezza	Paesi (esempi)
Governo centralizzato	Unità di foresight unica	Forte coordinamento Competenze centralizzate Responsabilità chiara	Inerzia burocratica Flessibilità limitata	Canada (*Policy Horizons Canada*) Emirati Arabi Uniti (*Mohammed bin Rashid Centre for Government Innovation*) Portogallo (PlanAPP) Singapore (*Centre for Strategic Futures*) Spagna (*Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia*)
Governativo dipartimentale	Unità di foresight collocate all'interno dei singoli dipartimenti ministeriali	Competenze specialistiche Allineamento con priorità dipartimentali	Rischio di frammentazione Debole coordinamento intersettoriale	Danimarca (*Teknologirådet*) Giappone (*National Institute of Science and Technology Policy*) Norvegia (*Norwegian Board of Technology*) Paesi Bassi (*CPB, PBL*) Regno Unito (unità previsionali presso BEIS, MoD) Stati Uniti (diverse agenzie federali con proprie *foresight units*)
Parlamentare	Unità di previsione operano all'interno del Parlamento	Alta legittimità politica Influenza diretta sui processi decisionali	Risorse limitate Rischio di politicizzazione	Corea del Sud (*National Assembly Futures Institute*) Finlandia (*Committee for the Future*) Francia (OPECST)
Organizzazioni indipendenti	Entità autonome o semi-autonome esterne al governo esecutivo	Maggiore indipendenza e innovazione Flessibilità operativa	Impatto limitato sulle politiche Mancanza di coordinamento istituzionale	Emirati Arabi Uniti (*Dubai Future Foundation*) Finlandia (SITRA)
Interistituzionale	Coordinamento tra più enti e livelli istituzionali	Prospettiva integrata Promozione della collaborazione intersettoriale	Sfide complesse di governance Rischio di inefficienze per ostacoli burocratici e sovrapposizioni	Unione Europea (*European Strategy and Policy Analysis System* - ESPAS)

Elaborazione SNA 2025

Nella scelta del modello appropriato di istituzionalizzazione del *foresight* strategico si dovrebbero prendere in considerazione alcuni elementi, poiché, analizzando le esperienze di altri Paesi, si possono identificare diverse caratteristiche chiave per l'implementazione di un ecosistema di *foresight* strategico di successo.

In primo luogo, è necessario che l'ecosistema di previsione strategica nazionale abbia una configurazione specifica per il suo contesto. Il successo di Paesi leader come Finlandia e Singapore non può essere semplicemente replicato altrove, poiché questi ecosistemi di previsione si sono adattati alle strutture istituzionali e sociali dei rispettivi Paesi. In altre parole, è fondamentale

esaminare il rapporto tra la domanda e l'offerta di previsione strategica per evitare che i responsabili politici siano resistenti all'implementazione di tali metodologie (Heo e Seo 2021; Koskimaa e Raunio 2022; Tõnurist e Hanson 2020; OECD 2021; Jones 2017).

Il sostegno politico è, in secondo luogo, fondamentale: gli ecosistemi di *foresight* di successo hanno sempre ricevuto il sostegno di rappresentanti eletti e funzionari pubblici. Per ottenere questo sostegno vengono utilizzati diversi mezzi: a Singapore, i team di previsione beneficiano di una stretta vicinanza ai decisori chiave; l'Estonia e la Finlandia hanno un modello basato sul coinvolgimento significativo dei parlamentari per ottenere il sostegno di tutto l'arco politico; negli Stati Uniti, un rapporto sulle tendenze future viene pubblicato tra le elezioni e l'insediamento del presidente entrante (Volkery e Ribeiro 2009; Urry 2016; Jones 2017; Buehring e Bishop 2020; Kimbell e Vesnić-Alujević 2020; Commissione Europea 2020; OECD 2021).

Questo essenziale coinvolgimento politico deve però essere bilanciato con la necessità di preservare la stimolante funzione di previsione. Spesso, nello svolgimento di tali attività, è necessario includere scenari politicamente scomodi per considerare tutte le possibili ipotesi future. A livello istituzionale, questa funzione di sfida viene preservata garantendo un certo grado di indipendenza dall'apparato politico o governativo. In alternativa, sono necessarie una solida fiducia e una comprensione da parte dei leader sullo scopo della previsione, come si è visto per Singapore. Anche se i politici possono richiedere studi di previsione su argomenti specifici, i gruppi di previsione dovrebbero essere indipendenti nel condurre il loro lavoro per fornire prospettive che possano sfidare utilmente le ipotesi prevalenti di chi detiene il potere (De Vito e Taffoni 2023; OECD 2021; Kimbell e Vesnić-Alujević 2020; Fuerth 2009; Habegger 2010).

Un altro elemento importante per il successo è l'interdisciplinarità dei gruppi di previsione strategica: sono necessari processi inclusivi che incorporino prospettive e discipline diverse. Un punto comune a tutte le unità di previsione strategica analizzate in precedenza è la necessità che i team di previsione siano interdisciplinari e includano persone con diverse competenze, etnie, religioni, generi ed età. L'importanza di tale eterogeneità risiede nel fatto che il coinvolgimento di una varietà di stakeholder negli esercizi di previsione è fondamentale come meccanismo per ridurre i pregiudizi e consentire agli studi di previsione di esplorare l'interazione tra diverse aree di competenza (Capano et al. 2022; Heo e Seo 2021; OECD 2021).

L'apertura richiesta dalla previsione strategica si estende non solo a diversi ambiti disciplinari, ma anche all'intera popolazione: la partecipazione diffusa aumenta la legittimità dei processi di previsione. In quanto tale, la partecipazione dei cittadini è una caratteristica distintiva della governance anticipatrice democratica; i team di previsione devono garantire che tutti i partecipanti abbiano un'equa opportunità di plasmare i risultati e la portata del progetto (Böcher e Henn 2018; Fischer 2000; Heinrich 2018; Janzwood e Piereder 2019).

Il sostegno istituzionale è uno degli ingredienti e delle condizioni necessarie per realizzare una governance anticipatrice, ma non è sufficiente. I Paesi con ecosistemi di previsione di successo hanno spesso dedicato risorse finanziarie e umane significative alla previsione strategica. Coinvolgere gruppi ampi e diversificati di stakeholder nei processi di previsione richiede finanziamenti sufficienti. Avere personale dedicato il cui compito principale è progettare processi di *foresight* e condurre ricerche di *foresight* è fondamentale per il successo della governance anticipatoria e per produrre prodotti di *foresight* che vadano oltre un'analisi superficiale (Bennett e Sweeney 2017; Böcher 2018; Horton 2018; OECD 2018; Georghiou e Keenan 2006).

Inoltre, vi è la necessità preliminare di formare i funzionari pubblici, che devono essere guidati e sostenuti nello sviluppo delle capacità di previsione. I Paesi con sistemi di previsione fortemente istituzionalizzati hanno lavorato per sviluppare la previsione all'interno del servizio pubblico: la soluzione ideale sarebbe quella di avere "agenti di previsione" in ogni ministero. Diversi paesi con ecosistemi di *foresight* di successo dispongono di ampie reti professionali di esperti di *foresight* e organizzano workshop per sviluppare la pratica del *foresight* all'interno dei loro paesi (ad esempio, Canada, Finlandia, Singapore). In Australia, la collaborazione tra il governo e le università offre un'opportunità permanente per condurre ricerche e stabilire un dialogo su questi temi e consente

di organizzare corsi di formazione per lo sviluppo delle competenze (Bennett e Sweeney 2017; Böcher 2018; Horton 2018; OECD 2021).

Inoltre, è necessario valutare l'impatto della previsione. La previsione strategica raggiunge il suo pieno potenziale quando agisce da "catalizzatore" per un migliore processo decisionale. Tuttavia, può essere difficile valutare l'influenza della previsione sulle politiche, poiché tale influenza è generalmente indiretta (Janzwood e Piereder 2019; OECD 2021). Sviluppare strumenti per evidenziare l'impatto della previsione all'interno del governo, come in Finlandia e in Estonia, è un passo importante per istituzionalizzare una previsione di successo. Entrambi i Paesi monitorano l'impatto del *foresight* basandosi, tra l'altro, su discussioni politiche e dibattiti parlamentari. SITRA ha anche sviluppato modelli per valutare la qualità del processo di *foresight,* la qualità della partecipazione, i risultati sostanziali e i risultati educativi, come l'aumento delle conoscenze future per ogni specifico progetto di *foresight*.

Infine, è opportuno che le attività di previsione si traducano nella produzione di materiali tempestivi, pertinenti e pratici, utili per i responsabili politici (Georghiou 2006; Wright et al. 2020). Dalle esperienze finlandesi e statunitensi emerge la necessità di allineare la pianificazione del lavoro di previsione ai cicli politici e ai programmi dei partiti di maggioranza, cercando un equilibrio tra continuità e cicli elettorali (OECD 2019). Il ciclo di pubblicazione in Finlandia è pianificato per supportare la progettazione di piattaforme elettorali per tutti i partiti politici. Analogamente, il Rapporto sulle tendenze globali del *National Intelligence Council* degli Stati Uniti viene pubblicato ogni quattro anni per supportare una nuova amministrazione all'inizio del suo mandato alla Casa Bianca (*National Intelligence Council* 2022).

4.5. Considerazioni finali

L'importanza delle politiche orientate al futuro è oggi riconosciuta come essenziale per affrontare le sfide globali e locali in un contesto di crisi politiche, sociali ed economiche continue. Le politiche di *foresight*, che integrano la previsione strategica nel processo decisionale, sono fondamentali per costruire una governance in grado di anticipare e gestire i rischi e le opportunità legati agli scenari futuri. Tuttavia, come emerge dall'analisi comparativa dei modelli di istituzionalizzazione della previsione nei vari Paesi, l'efficacia di questi approcci dipende in gran parte dalla struttura organizzativa e dalle dinamiche di coordinamento tra le entità coinvolte nella previsione.

I modelli di previsione variano notevolmente a seconda del contesto istituzionale e delle risorse disponibili. Il modello governativo centralizzato, come quello di Singapore, permette un forte coordinamento e una visione di lungo termine, ma rischia di soffrire di inerzia burocratica e di limitata flessibilità nelle risposte a contesti in rapido cambiamento. Al contrario, il modello dipartimentale offre un allineamento più stretto con le priorità settoriali, ma può generare frammentazione e una mancanza di coordinamento trasversale.

In questo contesto, il dibattito tra *short-termism* e *long-termism* emerge come una questione centrale. Mentre i Governi e le Organizzazioni internazionali tendono a concentrarsi su soluzioni rapide e immediate per rispondere a sfide contingenti, la previsione strategica incarna una visione di lungo termine, mirando a risolvere i problemi futuri e a minimizzare i rischi per le generazioni future. Questo approccio si scontra frequentemente con la tentazione di privilegiare l'efficienza a breve termine, che spesso porta a decisioni politiche che non tengono conto degli impatti a lungo periodo (Giddens 2009). La previsione, quindi, deve sfidare questa mentalità del breve termine e promuovere un impegno più profondo nel pianificare il futuro, come sostenuto da autori che spingono per l'introduzione del *long-termism* nelle politiche pubbliche.

La previsione strategica non deve, quindi, essere vista semplicemente come un insieme di tecniche per aggiungere valore alla formulazione delle politiche, ma come un catalizzatore di cambiamento culturale nella politica pubblica. I modelli che privilegiano la previsione, quale "pensiero a lungo termine", come uno strumento per sfidare le convenzioni esistenti sono in grado

di stimolare innovazione e indipendenza nel processo decisionale, ma possono affrontare sfide di mancanza di coordinamento con gli altri attori istituzionali.

Questa riflessione mette in evidenza che, mentre i metodi di previsione strategica, come la pianificazione di scenari futuri e l'*horizon scanning*, sono strumenti utili, il loro vero impatto risiede nella capacità di contrastare lo *short-termism* e di orientare le politiche verso scenari di lungo termine. La previsione strategica non deve essere vista come un'aggiunta superficiale alle tecniche di politica pubblica, ma come un cambiamento profondo nel modo di pensare e di affrontare le sfide politiche, economiche e sociali. La vera sfida è quindi quella di istituzionalizzare un pensiero a lungo termine, come suggerito dai modelli interistituzionali, che promuovono la collaborazione tra più attori istituzionali per creare un allineamento strategico tra piani settoriali e strumenti di pianificazione trasversale. Pertanto, l'efficacia della previsione strategica non dipende solo dall'introduzione di metodi e tecniche di analisi, ma dalla capacità di integrare il pensiero prospettico nel processo decisionale in modo trasversale, evitando di considerarla come un mero *add-on* procedurale.

In conclusione, la previsione strategica non è solo un insieme di metodi, ma una mentalità trasformativa che deve superare il ciclo del breve termine che domina molte delle politiche contemporanee. Solo attraverso l'integrazione di un pensiero *long-termism* si potrà affrontare in modo efficace la crescente complessità dei problemi globali, contribuendo a costruire un futuro più resiliente e sostenibile per le generazioni future.

Riferimenti bibliografici

Aspen Institute Business & Society Program (2009), *Overcoming short-termism: A call for a more responsible approach to investment and business management*. The Aspen Institute.

Bennett N. & Sweeney D. (2017), Building a foresight capability in the public sector: The importance of leadership and institutional support. *Foresight, 19*(1), 1-12.

Böcher M. (2018), Institutional support for foresight: The role of resources and infrastructure in shaping strategic planning. *Journal of Futures Studies, 22*(1), 25-38.

Böcher M. & Henn A. (2018), The role of public participation in foresight: Engaging citizens in the future of public services. *Foresight, 20*(2), 119-134.

Böhme K. (2023), The tragedy of the time horizon: Navigating short-termism for long-term sustainability. *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, 7, 1-5.

Buehring J. & Bishop P. C. (2020), Foresight and design: New support for strategic decision making. *The Journal of Design, Economics, and Innovation*, 6(3), 408-432.

Capano G., Howlett M., Jarvis D. S. L. & Ramesh M. (2022), Long-term policy impacts of the coronavirus: Normalization, adaptation, and acceleration in the post-Covid state. *Policy and Society*, 41(1), 1-12.

Cyert, R. M. & March J. G. (1963), *A behavioral theory of the firm*. Prentice Hall/Pearson Education.

De Leo R. (2015), *Anticipatory policymaking: When government acts to prevent problems and why it is so difficult*. Routledge.

De Vito L. & Radaelli C. M. (2023), Another brick in the wall? The case for embedded foresight. *STG Policy Papers – Policy Brief.*

De Vito L. & Taffoni G. (2023), Strategic foresight and policy evaluation: Insights for an integrated approach. *European Journal of Risk Regulation*, 1-7.

European Commission (2020), *Strategic foresight – Charting the course towards a more resilient Europe*.

Fischer F. (2000), Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge. *Social Studies of Science, 30*(6), 909-928.

Fuerth L. S. (2009), Foresight and anticipatory governance. *Foresight*, 11.

Georghiou L. (2006), The role of foresight in policy-making: Some lessons from Europe. *International Journal of Foresight and Innovation Policy*, 2(2), 108-118.

Georghiou L. & Keenan M. (2006), The role of public foresight in achieving innovation: The need for institutional capacity. *International Journal of Foresight and Innovation Policy, 2*(1), 46-63.

Graham J. R., Harvey C. R. and Rajgopal, S. (2005), The economic implications of corporate financial reporting. *Journal of Accounting and Economics*, 40(1-3), 3-73.

Habegger B. (2010), Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and The Netherlands. *Futures*, 42(1), 49-58.

Heinrich V. F. (2018), The role of participatory foresight in democratic governance: A framework for citizen engagement. *Journal of Futures Studies, 22*(4), 45-58.

Heo K. & Seo Y. (2021), Anticipatory governance for newcomers: Lessons learned from the UK, the Netherlands, Finland, and Korea. *European Journal of Futures Research*, 9(1), 9.

Horton J. (2018), Strategic foresight in public policy: Insights from the UK, Singapore, and the Netherlands. *Futures, 96*, 1-12.

Improta M. and Mannoni, E. (2024), Government short-termism and the management of global challenges. *The British Journal of Politics and International Relations*.

Janicka M., Pieloch-Babiarz A. & Sajnóg, A. (2020). Does short-termism influence the market value of companies? Evidence from EU countries. *Journal of Risk and Financial Management*, 13(11), 272.

Janzwood S. & Piereder J. (2019), "Mainstreaming" foresight program development in the public sector. *Foresight*, 21(5), 605–624.

Jones P. (2017), The futures of Canadian governance: Foresight competencies for public administration in the digital era. *Canadian Public Administration*, 60(4), 657-681.
Kimbell L. & Vesnić-Alujević L. (2020), After the toolkit: Anticipatory logics and the future of government. *Policy Design and Practice*, 3(2), 95-108.
Koskimaa V. & Raunio T. (2022), Expanding anticipatory governance to legislatures: The emergence and global diffusion of legislature-based future institutions. *International Political Science Review*, 1.
Koskimaa V. & Raunio T. (2024), Political institutions and long-term policymaking: How parliamentary future committees can make a difference. *European Journal of Risk Regulation*, 2023, 1-11.
Leigh A. (2003), Thinking ahead: Strategic foresight and government. *Australian Journal of Public Administration*, 62(2), 3-10.
March J. G. (1991), Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 71-87.
Marsh N., McAllum M. & Purcell D. (2002), Strategic foresight: The power of standing in the future. Crown Content.
Miller R. (2018), *Transforming the future: Anticipation in the 21st century*. Oxford, Routledge.
National Intelligence Council. (2022), *Global Trends: Trends and Challenges to 2040*. Retrieved from https://www.dni.gov/nic/globaltrends
OECD (2018), *Foresight and anticipatory governance: The role of public policy in shaping futures*. OECD Publishing.
OECD (2019), *The Future of Policy Making: An International Comparative Study*. OECD Publishing.
OECD (2021), *Foresight and anticipatory governance in practice: Lessons in effective foresight institutionalisation*. https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Foresight_and_Anticipatory_Governance.pdf
OECD (2022), *Anticipatory innovation governance model in Finland: Towards a new way of governing*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
OECD (2024), *The strategic foresight system of the government of Flanders, Belgium*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
Ramirez R., Bhatti Y. & Tapinos E. (2020), Exploring how experience and learning curves decrease the time invested in scenario planning interventions. *Technological Forecasting and Social Change*.
Rohrbeck R. (2017), Corporate foresight and its impact on firm performance: A longitudinal analysis.
Rowe G. & Frewer L. J. (2000), A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, & Human Values, 25*(1), 3-29.
Schaffer L. M., Oehl B. & Bernauer T. (2022), Are policymakers responsive to public demand in climate politics? *Journal of Public Policy*, 42(1), 136-164.
Schmidt J. M. (2015), Policy, planning, intelligence and foresight in government organizations. *Foresight*, 17(5), 489-511.
Scoblic J. P. (2020), *Learning from the future: How to make robust strategy in times of deep uncertainty*. Harvard Business Review.
SOIF. (2021), *Features of effective systemic foresight in governments around the world*.
Tõnurist P. & Hanson A. (2020), Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making. *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*. Éditions OCDE, Paris.
Urry J. (2016), *What is the future?* Cambridge, Polity Press.
Volkery A. & Ribeiro T. (2009), Scenario planning in public policy: Understanding use, impacts and the role of institutional context factors. *Technological Forecasting and Social Change*, 76.
Wright D., Stahl B. & Hatzakis T. (2020), Policy scenarios as an instrument for policy scenarios. *Technological Forecasting and Social Change*, 154.

Capitolo 5

L'ESPERIENZA DEL REGNO UNITO

Laura De Vito[1]

5.1. Il sistema di strategic foresight nel Regno Unito

Il sistema di *strategic foresight* nel Regno Unito è rilevante ai fini della presente pubblicazione come esempio di istituzionalizzazione di questo strumento nei processi decisionali portati avanti dalle amministrazioni pubbliche centrali e regionali. In particolare, questo caso si distingue soprattutto per l'attenzione posta parallelamente sia allo sviluppo di nuove competenze e capacità amministrative sia alla produzione di output e studi di *foresight* che affrontano tematiche trasversali e che tendono a caratterizzarsi, sempre di più, come fonte di informazioni da utilizzare direttamente nel ciclo di policy.

L'evoluzione storica del *foresight* nel Regno Unito si contestualizza nel quadro più ampio delle politiche per la promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica. Più recentemente si è affermato un approccio strategico che promuove l'utilizzo di evidenza scientifica e di informazioni robuste a supporto dei processi decisionali in linea con i principi dell'*evidence-based policy making* (Fidler 2011)[2].

Oggi il panorama relativo al *foresight* nel Regno Unito appare ben sviluppato e maturo; tuttavia, anche qui si presentano difficoltà che si riscontrano anche in altri contesti, come, ad esempio, mancanza di risorse adeguate e scarsa attenzione alla valutazione degli esercizi di *foresight* per analizzare la loro efficacia nel ciclo di policy (De Vito e Taffoni 2023).

Questo capitolo illustra il funzionamento del sistema di *foresight* britannico facendo riferimento a due livelli di governo. La prima parte analizza come il governo centrale porti avanti funzioni di *foresight* centralizzate e indirizzate principalmente (anche se non esclusivamente) alle amministrazioni centrali di Whitehall, attraverso due team facenti capo al *Government Office for Science*. La seconda parte, invece, analizza come le funzioni di *foresight* possano essere svolte su scala regionale. Questa parte si concentra sul caso del Galles, una delle tre amministrazioni, assieme a Scozia e Irlanda del Nord, con poteri legislativi e amministrativi ottenuti in seguito ai processi di *devolution* alla fine degli anni Novanta del secolo scorso. In Galles l'approccio al *foresight* è caratterizzato e profondamente influenzato da un impianto legislativo che delinea il lungo termine come un principio centrale per l'azione amministrativa rivolta alla protezione del benessere sociale e dei diritti delle generazioni future, in linea con i principi dello sviluppo sostenibile.

5.2. L'evoluzione del foresight nel Regno Unito

L'evoluzione storica dello *strategic foresight* nel contesto del governo centrale britannico può essere riassunta in varie fasi cicliche che si inseriscono nel quadro più ampio dell'evoluzione delle politiche

[1] Il capitolo si basa sulla ricerca effettuata nell'ambito di un progetto che ha ricevuto il supporto dell'European Economic and Social Research Council, ESRC Policy Fellowship Welsh Government Sustainable Futures - Grant reference: ES/W008939/1. Il capitolo riflette esclusivamente le opinioni proprie dell'Autrice.

[2] In questo senso il *foresight* può essere considerato una fonte di *soft evidence* che aiuta i decisori a considerare un orizzonte temporale più ampio e a gestire l'incertezza (Radaelli e Taffoni 2022). In ogni caso, è importante sottolineare che la qualità dei dati utilizzati come base per lo sviluppo, ad esempio, di scenari, e la qualità delle applicazioni metodologiche possono essere oggetto di valutazione e scrutinio.

sulla scienza e sull'utilizzo dell'evidenza scientifica nel *policy making*. Gli albori del Programma Nazionale di Foresight britannico risalgono agli anni Sessanta (Habegger 2010), quando le prime iniziative strettamente legate ai temi dell'innovazione in ambito scientifico e tecnologico (*Science and Technology Innovation)* furono attivate dal governo centrale.

Successivamente, queste iniziative iniziarono a essere integrate e formalizzate per dare un supporto più concreto alla realizzazione di strategie e al raggiungimento di priorità nazionali strategiche. Nel 1993, il *White Paper Realising Our Potential* prodotto sotto la guida di Lord William Waldegravee dall'*Office of Science and Technology* (OFT), è considerato il primo punto di avvio del primo ciclo di Programmi Nazionali di Foresight. Durante questo primo ciclo fu inaugurato il primo *Technology Foresight Programme* che coinvolse circa 10.000 esperti in uno studio basato sul metodo Delphi (Georghiou 1996). Il secondo ciclo, invece, avviato dall'OFT nel 1999 vide la produzione di output più integrati e di ampio respiro, il coinvolgimento di una maggiore varietà di partecipanti, nonché un maggior focus sul tema della qualità della vita, ponendo così più marcatamente l'accento su tematiche sociali rispetto ad un focus strettamente legato all'innovazione tecnologica. Il terzo ciclo, avviato nel 2002 da Sir David King, *Government Chief Scientific Adviser*, era invece concentrato sul piano più strettamente governativo, con il coinvolgimento principalmente di partecipanti provenienti dal governo e dall'amministrazione centrale (Miles e Keenan 2003; Keenan e Miles 2008; Miles 2010; Lee, Tewdwr-Jones e Batty, forthcoming).

Questo programma ha visto il lancio dei cd. *foresight projects*, cioè studi di *foresight* diretti all'esplorazione di tematiche specifiche e promossi da dipartimenti governativi. Ad esempio, lo studio sulle alluvioni e la difesa delle zone costiere, promosso Ministero dell'Ambiente e degli Affari Rurali (*Department of Environment and Rural Affairs*)[3], o lo studio sul contrasto all'obesità, promosso dal Ministero della Salute (*Ministry of Health*)[4]. Questa impostazione basata sui *foresight projects* viene mantenuta ancora oggi e rientra, come vedremo nel paragrafo successivo, nelle competenze del *Foresight Team* del *Government Office for Science*.

Attualmente, all'interno della maggior parte dei dipartimenti e delle agenzie governative si riscontrano risorse e competenze relative al *foresight*, che ne promuovono una applicazione diffusa (De Vito e Radaelli 2023). A queste, si accompagnano una serie di funzioni centralizzate che rientrano nelle competenze del *Government Office for Science* (GO-Science) che, come vedremo, hanno una natura più trasversale e strategica.

5.3. Il ruolo del Government Office for Science

Il ruolo del *Government Office for Science* (GO-Science) è quello di supportare il Primo Ministro e il Cabinet (Consiglio dei Ministri) e di promuovere l'utilizzo di evidenza scientifica nei processi decisionali di tutti i dipartimenti. Creato nel 2007 a seguito delle raccomandazioni contenute nel rapporto del 2007 di Lord Sainsbury sulle politiche relative alla scienza e all'innovazione[5], il GO-Science eredita e accorpa le funzioni precedentemente svolte dall'*Office for Science and Innovation*, dal *Department of Trade and Industry*, oltre che alcune competenze specifiche relative all'innovazione che facevano capo al *Department for Education and Skills*.

Il GO-Science è guidato dal *Government Chief Scientific Adviser* (*GCSA*), che coordina i *Chief Scientific Advisors* attivi nella maggior parte dei dipartimenti governativi. Anche se parte del *Department for Science, Innovation and Technology* dal punto di vista amministrativo e formale, il GO-

[3] Government Office for Science (2004), *Future flooding*, https://www.gov.uk/government/publications/future-flooding

[4] Government Office for Science (2007), *Reducing obesity: future choices*, https://www.gov.uk/government/publications/reducing-obesity-future-choices

[5] Sainsbury Review of Science and Innovation (2006), *The race to the top*, https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/+/http:/www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/sainsbury_review/sainsbury_index.cfm

Science rimane operativamente indipendente e libero di lavorare in maniera trasversale su tematiche di competenza di vari dipartimenti governativi. Questa indipendenza operativa permette al GO-Science di prendere autonomamente l'iniziativa nel produrre *science-based advice*, oltre che di agire su specifiche richieste provenienti dai diversi dipartimenti, che in questo caso agiscono come committenti per lo svolgimento degli studi di volta in volta commissionati. I funzionari che lavorano nel GO-Science supportano dunque il governo nell'analisi di problematiche complesse e che rientrano nelle competenze di più dipartimenti, per le quali risulta necessario utilizzare approcci come il *systems thinking*[6] o lo stesso *foresight.*
A partire dal 2019 la mission del GO-Science si è rafforzata ulteriormente. Il *rapporto Realising our Ambition through Science*, pubblicato nel 2019, ha inquadrato la necessità di sviluppare competenze e capacità analitiche e interpretative a supporto dei processi decisionali all'interno delle amministrazioni stesse, per permettere ai funzionari pubblici e ai rappresentanti politici di utilizzare la ricerca scientifica in maniera appropriata e consapevole (Hopkins et al. 2021).

A gennaio 2020 il GO-Science ha inoltre pubblicato una serie di raccomandazioni che mettono in evidenza l'importanza di accompagnare ai cambiamenti strutturali e alle iniziative rivolte allo sviluppo di nuove competenze, anche uno sforzo rivolto a un cambiamento culturale che ponga l'utilizzo della ricerca al centro dei processi decisionali. Come vedremo, anche la capacità di interpretare e di utilizzare i dati e le analisi derivanti dagli esercizi di *foresight* rientrano in questa impostazione.

Da questa breve descrizione è evidente come le funzioni del GO-Science siano ampie e includano tutti gli aspetti relativi al rafforzamento dell'*evidence-based policy making* e al dialogo interdipartimentale. Inoltre, all'interno del GO-Science, il *Futures Team* e il *Foresight Team* svolgono funzioni centralizzate di *foresight*. Il paragrafo seguente presenta più nel dettaglio le funzioni svolte dal *Futures Team* e dal *Foresight Team*, e illustra come queste contribuiscano alla realizzazione degli obiettivi e della mission del GO-Science.

5.4. Le funzioni del Futures Team e del Foresight Team del Government Office for Science

Come accennato nel paragrafo precedente, all'interno del GO-Science il *Futures Team* e il *Foresight Team* svolgono funzioni centralizzate di *foresight.* I due team hanno funzioni complementari e distinte, in linea con le definizioni proposte dal GO-Science nel documento *Futures thinking and foresight: a brief guide,* pubblicato nel 2021 e aggiornato nel 2022[7]. Sulla base dell'approccio suggerito in questo documento, è possibile distinguere il termine più generico *futures* (o *futures studies* o *futures thinking*), che si riferisce alla capacità di considerare, di utilizzare e di interpretare approcci sistematici per l'analisi del futuro; e il termine più tecnico *foresight* che riguarda invece la produzione vera e propria di studi e analisi su una tematica o un argomento in una prospettiva di lungo periodo. A queste definizioni fa capo la divisione delle competenze tra il *Futures Team* e il *Foresight Team,* sintetizzate nella Tabella 5.1.

Il *Futures Team* si occupa principalmente di promuovere l'utilizzo dei metodi per lo studio del futuro tra i funzionari pubblici di ogni amministrazione e agenzia governativa, sia centrale che locale, promuovendo così l'applicazione del *foresight* come pratica istituzionalizzata nell'ambito dei processi decisionali.

È importante sottolineare che, nel contesto delle amministrazioni pubbliche e del *civil service* di Whitehall, la *futures literacy* è considerata parte integrante delle competenze e delle capacità che i funzionari devono avere per poter svolgere le loro funzioni in maniera efficace. In questo senso, la

[6] Government Office for Science (2023), *Guidance: An introductory systems thinking toolkit for civil servants*, https://www.gov.uk/government/publications/systems-thinking-for-civil-servants/toolkit
[7] Government Office for Science (2022), *A brief guide to futures thinking and foresight*, https://www.gov.uk/government/publications/futures-thinking-and-foresight-a-brief-guide

tendenza più recente è quella di concepire il *foresight* non semplicemente come un programma incentrato su progetti e output, distinto e a sé stante; piuttosto lo sforzo è di farlo diventare una funzione amministrativa integrata, favorendo così il passaggio da un approccio reattivo alle decisioni a uno più strategico, proattivo e di lungo termine[8].

Questa impostazione si riflette anche nei criteri di assunzione e di progressione di carriera: tra i cd. *success profiles*, che indicano i criteri che i candidati aspiranti a ricoprire incarichi dirigenziali (*director* e *deputy director*) devono possedere, viene inclusa anche la capacità di anticipazione e di delineare, in base a quella, chiare strategie di lungo periodo. È dunque evidente come le funzioni del *Futures Team* contribuiscano alla formazione dei funzionari e dei dirigenti pubblici in maniera ampia e che va oltre la capacità di applicare singoli metodi come l'analisi di scenari *ad hoc*.

Concretamente, questa funzione a supporto della *futures literacy* viene svolta dal *Futures Team* attraverso attività di formazione, servizi di consulenza su commissione e produzione di risorse specialistiche, come manuali o *toolkit* su metodi e pratiche di *foresight*. Corsi di *futures liteacy* vengono offerti a partecipanti selezionati nell'ambito del programma *Civil Service Fast Stream*, programma di sviluppo accelerato per laureati, progettato per formare i futuri dirigenti attraverso esperienze lavorative in vari dipartimenti governativi.

Il *Futures Team* produce e aggiorna, in linea con le innovazioni metodologiche, il *Futures Toolkit*[9]: una guida ragionata all'utilizzo dei metodi di *foresight* nel ciclo di policy, con la finalità di aiutare i funzionari e gli analisti di governo a gestire l'incertezza e a identificare le azioni da intraprendere. Il *Futures Toolkit* è pensato per un pubblico ampio e con diversi livelli di esperienza e conoscenza dei metodi di *foresight*. Il documento è orientato all'utilizzabilità dei vari strumenti per far fronte a determinate esigenze, e i metodi sono organizzati in base al contributo che possono apportare alle varie fasi dei processi decisionali.

Si distinguono tre tipologie di domande derivanti dalla pratica a cui vengono fatti corrispondere metodi specifici che possono essere applicati per far fronte alle determinate esigenze. Si parte dalle situazioni in cui la necessità è quella di identificare e monitorare segnali di cambiamento, aree di incertezza, e trend. Per questi casi, i metodi proposti sono il *Delphi*, l'*horizon scanning*, il *three horizon*, o il *driver mapping*. Si passa poi all'analisi delle conseguenze di questi trend, o segnali di cambiamento, con metodi, quali scenari, SWOT, Ruota dei futuri. Infine, vengono illustrati metodi adatti a supportare decisioni e scelte che tengano conto dei trend e potenziali scenari che potrebbero realizzarsi, ad esempio il *policy stress-testing*; il *roadmapping* o il *backcasting*.

È interessante notare come, rispetto alla precedente versione, il *Futures Toolkit* pubblicato nel 2024 sia stato arricchito da *template* e *worksheet* per guidare i funzionari nella preparazione e applicazione indipendente di ogni metodo[10]. Vengono inoltre proposti casi studio ed esempi di come gli output degli esercizi di *foresight* siano stati utilizzati dai partecipanti, una volta prodotti. Infine, maggiore attenzione è dedicata agli aspetti della partecipazione e del *public engagement*, e più spazio hanno anche metodologie meno comuni e più innovative, come ad esempio quelle basate su narrazioni, *storytelling* o *gamification*.

Infine, il *Futures team* prepara e aggiorna il *Trend Deck*. Attualmente il *Trend Deck* contiene analisi di ben 118 trend divisi in 10 sezioni tematiche (ad esempio, cambiamenti climatici, tecnologia, urbanizzazione), che possono essere utilizzati come base analitica per condurre esercizi di *foresight* in maniera più robusta e basata sull'evidenza scientifica, alleggerendo così il lavoro analitico a carico dei funzionari pubblici.

---

[8] Government Office for Science (2022), *Taking Futures from a programme to an integrated function in central government departments*, https://foresightprojects.blog.gov.uk/2022/09/30/taking-futures-from-a-programme-to-an-integrated-function-in-central-government-departments/

[9] Il *Futures Toolkit*, versione aggiornata al 2024, è disponibile sul sito: https://www.gov.uk/government/publications/futures-toolkit-for-policy-makers-and-analysts

[10] Government Office for Science, *Futures Toolkit: resources for Government Officials* https://www.gov.uk/government/collections/futures-toolkit-resources-for-government-officials

Il ruolo ricoperto dal *Foresight Team* ha invece un taglio più applicativo. Questo team produce veri a propri studi e analisi di *foresight* su iniziativa propria o su richiesta di più dipartimenti governativi, che agiscono da committenti, su tematiche complesse, trasversali e interdipartimentali, come ad esempio la neutralità climatica, il futuro della mobilità o dei sistemi alimentari globali. Questi studi vanno dunque a complementare e integrare il lavoro svolto *in house* dai singoli dipartimenti. Infatti, queste analisi e i relativi report sono spesso preparati per rispondere a delle esigenze o priorità politiche molto complesse, che emergono dal coinvolgimento e dalla collaborazione tra diverse aree di governo. Questi progetti tendono a mantenere una natura esplorativa, con un taglio dunque più analitico che normativo, e si basano sul presupposto che i relativi output possano poi essere utilizzati dai decisori pubblici a supporto delle decisioni e come ulteriore fonte di evidenza. Pertanto, in linea con le attività svolte dal *Futures Team*, anche questi report, una volta prodotti, sono orientati all'applicazione pratica e all'utilizzo autonomo.

Un esempio di *foresight report* trasversale e di importanza nazionale strategica è il *Net Zero Society: Scenarios and Pathways*, pubblicato nel 2023[11]. Questo report costituisce un esempio di analisi di *foresight* con taglio esclusivamente esplorativo, e che non contiene, quindi, raccomandazioni o linee d'azione da seguire, né dichiarazioni politiche o di impegno da parte del governo. Il report ha come scopo quello di verificare la fattibilità degli obiettivi nazionali relativi alla decarbonizzazione e al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Quest' analisi si basa su metodi misti che integrano modelli quantitativi e analisi qualitative, e permette di delineare possibili traiettorie di taglio politico-sociale, economico e tecnologico. I quattro scenari che ne risultano considerano, infatti, la combinazione tra diverse traiettorie di sviluppo economico e tecnologico e diversi livelli di coesione sociale e di fiducia nelle istituzioni. Nessuno di questi quattro scenari, viene chiarito nel documento, dev'essere interpretato come preferibile o migliore.

Dal punto di vista metodologico, il report include descrizioni e giustificazioni chiare e trasparenti che ne permettono una valutazione critica. Questo rafforza la robustezza e la qualità dell'analisi: per quanto il *foresight* non possa considerarsi sicuramente una scienza "esatta", è comunque auspicabile che la sua impostazione metodologica sia rigorosa e si basi su dati disponibili affidabili e interpretati attraverso criteri chiari e trasparenti.

In linea con l'attenzione crescente posta dal *Futures Team* agli aspetti partecipativi, il rapporto costituisce un esempio di come sia possibile integrare la partecipazione di attori chiave ed esperti nel *foresight*. Inoltre, coerentemente con l'obiettivo di migliorare l'utilizzo diffuso del *foresight*, il report contiene una guida accessibile e intuitiva che illustra come questo specifico output possa essere utilizzato dai funzionari pubblici, ad esempio come strumento per l'*horizon scanning*, il *policy stress-testing* o come punto di partenza per ulteriori analisi.

Infine, a queste funzioni svolte centralmente dai due team, vale la pena aggiungere anche quella di *horizon scanning*, una tecnica di *foresight* molto diffusa che permette l'identificazione sistematica di potenziali problematiche, rischi e opportunità emergenti relativamente a determinati settori o aree tematiche. L'*horizon scanning* è uno dei servizi più importanti gestito e messo a disposizione dal GO-Science in varie declinazioni. Ad esempio, un servizio di *horizon scanning* incentrato sull'innovazione tecnologica coinvolge il *Foresight Team* e il team che si occupa di tecnologie emergenti (EmTech), mentre il network *Heads of Horizon Scanning*, aperto esclusivamente a funzionari pubblici di ogni amministrazione, centrale, devoluta o locale, si riunisce regolarmente ogni quattro mesi per condividere esperienze e buone pratiche.

[11] Government Office for Science (2023), *Net Zero Society: scenarios and pathways*, https://www.gov.uk/government/publications/net-zero-society-scenarios-and-pathways--2

Tabella 5.1. Funzioni dei GO-Science team in materia di foresight

Team	Funzioni
Futures Team	- Formazione e futures literacy - Toolkit - Trend Deck
Foresight Team	- Studi di foresight su tematiche trasversali e inter-dipartimentali
Futures Team/Foresight Team	- Network su horizon scanning

Elaborazione SNA 2025

5.5. Lo strategic foresight nelle amministrazioni devolute: il caso del Galles

Oltre all'analisi di come le funzioni di *strategic foresight* vengano svolte a livello centrale, il caso del Regno Unito permette di considerare anche come queste vengano interpretate a livello sub-nazionale. Di particolare rilevanza, data la sua unicità, è il caso del Galles.

Il Galles è una delle amministrazioni del Regno Unito con poteri devoluti, con competenze legislative primarie e secondarie nelle materie devolute stabilite dal principio di sussidiarietà (Torrance 2022). Il Galles è considerato un caso pioniere per quanto riguarda i temi dello sviluppo sostenibile e per l'attenzione posta ai temi del benessere sociale e dei bisogni delle generazioni future. Già nel *Government of Wales Act* del 1998, lo sviluppo sostenibile, nella sua accezione classica, appare nella legislazione gallese come principio chiave che tutte le organizzazioni operanti nel settore pubblico hanno il dovere di promuovere (Stevenson e Richardson 2003).

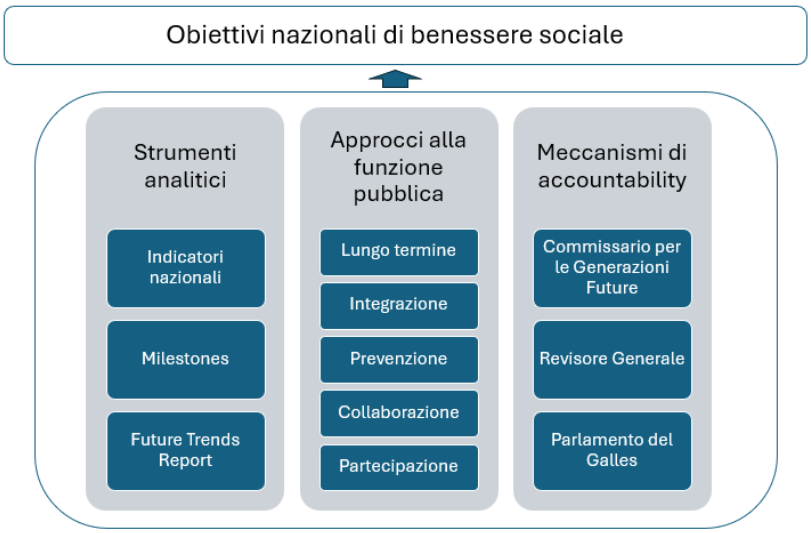
Un salto di qualità, che rappresenta un vero e proprio spartiacque per la piena integrazione del futuro e del lungo termine nei processi decisionali gallesi, è stato compiuto nel 2015 con l'approvazione del *Well-being of Future Generations (Wales) Act* (WFGA). Il WFGA si sviluppa sulla scia di un processo di *visioning* partecipato negli anni precedenti all'approvazione della legge, chiamato *The Wales we want,* che ha portato poi alla definizione di dispositivi, attualmente unici al mondo per portata e caratteristiche legislative, volti a proteggere i diritti e gli interessi delle generazioni future (Davies 2017; Azam 2020). Questi dispositivi sono declinati in sette obiettivi nazionali per il benessere sociale, che riflettono in larga parte gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (SDG) e che si applicano per legge alla maggior parte degli enti pubblici gallesi[12].

Nel perseguire questi obiettivi, il WFGA indica anche cinque principi da seguire per assicurare modalità e approcci alla funzione pubblica in linea con la sostenibilità (*five ways of working*). Le *five ways of working* sono relative a: i) pensiero di lungo termine; ii) integrazione; iii) prevenzione; iv) collaborazione; v) partecipazione. Tra questi principi il "lungo termine" viene definito nella legge come: "l'importanza di bilanciare i bisogni nel breve termine con la necessità di salvaguardare i bisogni nel lungo termine, specialmente quando azioni rivolte ai bisogni di breve periodo hanno un effetto negativo nel lungo periodo". Il lungo termine viene così integrato a pieno titolo nell'azione amministrativa al fine di massimizzare il contributo di ogni ente pubblico al raggiungimento degli obiettivi di benessere sociale a livello nazionale. In questo contesto, il ruolo del *foresight* risulta centrale e strumentale al raggiungimento degli obiettivi nazionale di benessere stabiliti dalla legge.

L'ambizione del WFGA è quella di trasformare profondamente il modello di *policy making* in Galles. Per far sì che questa ambizione venga concretizzata, la legge crea un'architettura di governance, illustrata nella Figura 5.1, che accompagna gli enti pubblici nella sua implementazione.

[12] I sette obiettivi sono: un Galles più prospero; un Galles resiliente; un Galles più sano; un Galles più equo; un Galles di comunità più coese; un Galles di cultura vivace e lingua gallese fiorente; un Galles responsabile a livello globale. *Welsh Government: Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015. Essentials Guide*, https://www.gov.wales/sites/default/files/publications/2024-07/well-being-future-generations-wales-act-2015-the-essentials-2024.pdf

Figura 5.1. Architettura di governance per l'implementazione del WFGA



Rielaborazione da Welsh Government 2024[13]

Nell'architettura di governance introdotta dal WFGA si riconosce l'importanza di creare delle risorse analitiche appropriate per supportare i decisori pubblici e i rappresentanti politici nell'implementazione di questa legge e per il perseguimento efficace degli obiettivi preposti. Innanzitutto, gli Indicatori Nazionali di Benessere sono utilizzati per monitorare i progressi e i miglioramenti riscontrati nei vari territori e comunità locali, mentre le *milestones* nazionali stabiliscono degli obiettivi intermedi a cui fare riferimento nel monitorare e valutare il progresso degli indicatori. Inoltre, ogni cinque anni viene prodotto un *Future Trends Report*[14], che analizza le implicazioni e le conseguenze di sei megatrend globali sul territorio e sul tessuto economico e sociale gallese. Il Report viene prodotto dall'unità governativa *Sustainable Futures*, che ha il compito di coordinare l'implementazione del WFGA. Il documento viene poi approvato dal Parlamento gallese e costituisce una risorsa centrale per le analisi sul futuro e per l'integrazione di considerazioni di lungo periodo nei processi decisionali.

Il documento, redatto sulla base di dati statistici e informazioni derivate dalla letteratura scientifica, ha il pregio di tradurre l'impatto di trend globali a livello locale, illustrando in maniera specifica e dettagliata le conseguenze che questi trend avranno su determinate aree geografiche o gruppi demografici del Galles. Questo favorisce in maniera decisiva la sua applicazione diretta come input alle decisioni da parte dei funzionari pubblici, e proprio una sua applicazione diretta e diffusa è l'obiettivo dichiarato del governo. Questa risorsa, assieme agli indicatori e alle *milestones*, può essere utilizzata nei processi decisionali, ma anche per preparare le cd. Valutazioni d'Impatto Integrate (*Integrated Impact Assessment - IIA*), favorendo così la considerazione di sviluppi di lungo periodo (De Vito e Taffoni 2023).

Dal punto di vista più prettamente istituzionale, il WFGA introduce almeno due elementi di notevole innovazione che, in un contesto caratterizzato dall'assenza di meccanismi di *enforcement*, sono fondamentali per rafforzare i meccanismi di *accountability* e di crescita (De Vito 2023). Il primo aspetto innovativo riguarda i compiti assegnati al Revisore Generale (*Auditor General*), il cui mandato viene esteso per includere un controllo circa l'applicazione, da parte degli enti pubblici, dei principi dello sviluppo sostenibile, della definizione di piani e programmi per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di benessere sociale, e il rispetto delle *five ways of working*, sopra ricordate.

[13] Welsh Government (2024), *Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015. Essentials Guide*, https://www.gov.wales/sites/default/files/publications/2024-07/well-being-future-generations-wales-act-2015-the-essentials-2024.pdf

[14] Welsh Government (2021), *Future Trends Report Wales 2021*, https://www.gov.wales/future-trends-2021

Ogni ente pubblico deve essere quindi sottoposto a un audit almeno ogni cinque anni, e deve dare conto dei risultati ottenuti al Parlamento.

La seconda innovazione riguarda invece la creazione del Commissario per le Generazioni Future per il Galles (*Future Generations' Commissioner for Wales*). Il Commissario, nominato per un mandato della durata di sette anni, è indipendente dal governo. Il suo ruolo è quello di agire come "guardiano per le generazioni future" e, in quanto tale, ha un ruolo sia di supporto che di critica dell'operato degli enti pubblici.

Coadiuvato da un proprio team, il Commissario può fornire consulenza e supporto alla preparazione di piani specifici rivolti al raggiungimento degli obiettivi di benessere, con particolare attenzione agli aspetti relativi al futuro e alla tutela dei diritti delle generazioni future. Nonostante non abbia poteri operativi e di sanzione, il Commissario effettua revisioni e produce relazioni che includono raccomandazioni dirette al governo o ad altri enti pubblici, incoraggia e promuove l'adozione di buone pratiche, la collaborazione tra enti pubblici e stakeholder, e l'utilizzo di metodi di *foresight*.

In linea con l'approccio rivolto allo sviluppo di competenze e capacità, anche il Commissario, come il *Futures Team* di GO-Science, produce risorse di supporto ai funzionari pubblici. Ad esempio, interessanti ai fini dell'autovalutazione dei progressi raggiunti, sono la cd. *Maturity Matrix*[15] e il *Ways of Working progress checker*[16] che rappresentano parametri di confronto e strumenti per ricevere feedback sulle iniziative intraprese a livello di singole istituzioni.

Come nel caso del *Futures Team* di GO-Science, anche il team del Commissario diffonde esempi di applicazione pratica. Ad esempio, nel documento *Beyond the present: how to apply long term thinking to reduce health inequalities*[17] del 2024 sono presenti numerosi esempi che illustrano come metodi di *foresight* siano stati applicati nel ciclo di policy da determinati *policy team*. Questo documento si concentra soprattutto sul tema della prevenzione e della salute, ed è stato sviluppato in stretta collaborazione tra il Commissario per le Generazioni Future e l'ente preposto alla gestione della sanità pubblica (*Public Health Wales*).

Infine, è importante registrare un'ulteriore e recente innovazione che coinvolge l'intero impianto di governance del WFGA e che, benché vada oltre i requisiti stabiliti dalla legge, rappresenta pienamente l'impegno a diffondere il *foresight* e la *futures literacy* il più possibile nel contesto degli enti pubblici, favorendo tra l'altro anche un approccio più integrato e collaborativo e un cambiamento innanzitutto culturale. Su iniziativa di alcuni degli attori chiave e che hanno dimostrato una più forte capacità di iniziativa nella promozione del *foresight* nel panorama pubblico gallese, si sta attualmente lavorando alla formalizzazione di un *Futures Hub Wales*, o *Hwb Dyfodol Cymru,* in lingua gallese. L'*Hub* si posiziona come una piattaforma partecipativa aperta a tutte le organizzazioni pubbliche gallesi, con il fine di favorire un approccio innovativo, collaborativo e che integri il futuro e la considerazione del lungo termine.

Le funzioni che l'*Hub* ricoprirà sono ancora in fase di definizione, ma quello che è chiaro è che tramite opportunità di formazione, scambio di buone pratiche, progettualità condivisa, l'ambizione dell'*Hub* è quella di creare un vero e proprio "ecosistema paese" rivolto al pensiero di lungo termine e alla diffusione e istituzionalizzazione delle pratiche di *foresight* in tutti i contesti amministrativi pubblici, anche a livello locale. Tramite una strategia che favorisce un approccio ecosistemico piuttosto che centralizzato, l'*Hub* si propone di rappresentare un meccanismo concreto per favorire il raggiungimento degli obiettivi del WFGA non soltanto tramite un rafforzamento della capacità

[15]Future Generations Commissioner for Wales (2022), *Maturity Matrix for the Implementation of the Well-being of Future Generations Act*, https://www.futuregenerations.wales/wp-content/uploads/2022/12/S.20-Maturity-Matrix-English.pdf

[16] Future Generations Commissioner for Wales (2022), *Ways of Working Progress Checker*, https://www.futuregenerations.wales/work/ways-of-working-progress-checker/

[17] Malcheva P., Petchey L., Elias S. (2024), *Beyond the present: How to apply long-term thinking to reduce health inequalities. A resource for Wales and beyond containing methods and case study*, https://www.futuregenerations.wales/wp-content/uploads/2024/03/Beyond-the-present_long-term-thinking-to-reduce-health-inequalities-1.pdf

di integrare il lungo termine tramite gli strumenti di *foresight*, ma anche tramite l'applicazione delle altre *ways of working*.

L'impianto legislativo del WFGA è molto ambizioso e di ampio respiro. Tuttavia, non è stato esente da critiche circa la sua efficacia soprattutto per quanto riguarda la sua implementazione da parte di comuni ed altri enti locali (Nesom e MacKillop 2021). Certamente, l'integrazione sistematica del lungo periodo nei processi decisionali rimane una sfida ancora aperta e difficile da affrontare in un contesto caratterizzato da crisi continue e da un quadro macro-politico ed economico complesso. Queste difficoltà sono state riconosciute dal Governo gallese ed evidenziate dal rapporto del Commissario per le generazioni future (*Future Generations Commissioner for Wales*) del 2022. Nonostante ciò, è tuttavia importante riconoscere e sottolineare gli importanti progressi compiuti e i segnali di cambiamento, i cui impatti a livello sistemico potranno essere valutati compiutamente solo nel medio e lungo termine.

Nel frattempo, i principi del WFGA che fanno riferimento al lungo termine e mettono al centro i diritti delle generazioni future possono essere riscontrati già in interventi e decisioni politiche importanti, che hanno avuto un seguito mediatico e hanno portato a un dibattito pubblico molto acceso. Tra queste, ad esempio, la scelta di sospendere la costruzione di nuove strade per il trasporto su gomma e di reindirizzare quelle risorse verso interventi a supporto del trasporto attivo e sostenibile oppure la riforma del *curriculum* scolastico partita dalla considerazione di quali contenuti e competenze si pensa potranno essere rilevanti e importanti per i giovani che si ritroveranno ad entrare in un mondo del lavoro che sarà molto cambiato nei prossimi anni[18].

5.6. Considerazioni finali

L'analisi dei due casi proposti in questo capitolo ha permesso di considerare due approcci distinti allo *strategic foresight* come funzione integrante (*embedded*) dell'azione di governo sia a livello centrale che regionale (De Vito e Radaelli 2023).

A livello centrale le funzioni di *futures, foresight* e *horizon scanning* svolte e coordinate dai due team del GO-Science rappresentano sicuramente le iniziative di più alto profilo, con esempi di buone pratiche e di rilevanza internazionale. Queste però non devono essere viste in chiave esclusiva, poiché le capacità di utilizzo del *foresight* sono riscontrate in maniera diffusa, o *embedded*, anche nei singoli dipartimenti, tanto che la capacità di delineare strategie di lungo termine è parte integrante delle competenze richieste per ricoprire incarichi dirigenziali.

Questo utilizzo diffuso e incorporato nel *decision-making* del *foresight* costituisce il cardine delle attività svolte dal *Futures Team*, che promuove percorsi di formazione e sviluppo di nuove competenze per far sì che i funzionari pubblici siano in grado di usare e anche di commissionare in maniera critica, consapevole e responsabile studi di *foresight* e di utilizzarli in maniera costruttiva nel ciclo di policy.

Nel Regno Unito, dunque, il *foresight* a livello centrale si inserisce in uno sforzo più ampio e strategico di promozione dell'*evidence-based policy making* per migliorare la qualità delle policy e l'*accountability*.

L'*evidence-based policy making* e la diffusione delle competenze sono principi cardine anche nel contesto gallese, come evidenziato dal notevole sforzo analitico e di ricerca su cui si poggia il *Futures Trends Report Wales* e l'impegno a promuovere e diffondere risorse per l'autovalutazione e per lo scambio di buone pratiche.

A differenza del livello centrale, però, in Galles il *foresight* è principalmente legato agli obiettivi di benessere sociale stabiliti dal WFGA. La diffusione del *foresight* come pratica e capacità amministrativa viene dunque fatta rientrare a pieno titolo in questo impianto legislativo e si poggia

[18] Future Generations Commissioner for Wales, *Implementation and Impact*, https://www.futuregenerations.wales/work/implementation-and-impact/

in maniera sostanziale sulle innovazioni istituzionali proposte dalla nuova architettura di governance creata dal WFGA.

In Galles si riscontra uno sforzo più evidente di creare un vero e proprio ecosistema di *foresight* con il coinvolgimento diretto di enti pubblici e locali provenienti da tutti i settori, probabilmente favorito da una scala territoriale più ridotta e da un numero di attori più contenuto, e anche dettato dalla necessità di mettere insieme tutte le risorse disponibili in assenza di unità centrali con capacità e risorse comparabili a quelle del GO-Science.

I due casi esposti fanno riferimento a due livelli di governo diversi e non comparabili, come non comparabili sono le risorse a disposizione delle amministrazioni centrali rispetto alle amministrazioni regionali. Mentre l'esperienza del governo centrale del Regno Unito sottolinea l'importanza di inserire il *foresight* in un quadro strategico più ampio di utilizzo di *evidence-based policy making*, l'esempio del Galles dimostra come l'esplicito riconoscimento nel WFGA del ruolo del *foresight* ne abbia favorito un'applicazione rivolta al raggiungimento degli obiettivi strategici nazionali e il coinvolgimento anche di attori esterni all'amministrazione pubblica.

Sia l'approccio del governo centrale del Regno Unito che quello del Galles sottolineano l'importanza di mantenere un impegno continuo verso la partecipazione e il coinvolgimento attivo di tutti gli attori coinvolti, indipendentemente dalle risorse disponibili, per garantire che il *foresight* diventi parte integrante dei processi decisionali. Tuttavia, in entrambi i casi è essenziale sviluppare una maggiore attenzione verso le pratiche di valutazione sistematica degli esercizi di *foresight* e dei relativi output per arrivare ad una maggiore consapevolezza sui limiti e le potenzialità di questo strumento.

Riferimenti bibliografici

Azam S. (2020), A 'futures' approach towards the wellbeing of future generations in Wales and beyond. *European Journal of Public Health*, 30(Supplement_5), ckaa165-1289.

Davies H. (2017), The well-being of future generations (Wales) Act 2015—A step change in the legal protection of the interests of future generations?. *Journal of Environmental Law*, *29*(1), 165-175.

De Vito L. (2023), Foresight for sustainable development and well-being governance in Wales. https://www.gov.wales/foresight-for-sustainable-development-and-wellbeing-governance-in-wales

De Vito L. e Radaelli C. M. (2023), *Another brick in the wall?: the case for embedded foresight*. European University Institute.

De Vito L. e Taffoni G. (2023), Strategic Foresight and Policy Evaluation: Insights for an Integrated Approach. *European Journal of Risk Regulation*, *14*(4), 800-806.

Fidler D. (2011), Foresight defined as a component of Strategic Management. *Futures*, *43*(5), 540-544.

Future Generations Commissioner for Wales (2022), A Government fit for future generations. A Review into Welsh Government's implementation of the Well-being of Future Generations Act. https://www.futuregenerations.wales/wp-content/uploads/2022/12/C28299-FG-Section-20-Review-ENG.pdf

Georghiou L. (1996), The UK technology foresight programme. *Futures*, *28*(4), 359-377.

Habegger B. (2010), Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands. *Futures*, *42*(1), 49-58.

Habegger B. (2010), Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands. *Futures*, *42*(1), 49-58.

Hopkins A., Foxen S., Oliver K. & Costigan G. (2021), Science advice in the UK. A report commissioned by the UK Science and Innovation Network. https://researchonline.lshtm.ac.uk/id/eprint/4663602/1/Hopkins_etal_2021%20_Science-Advice-in-the-UK.pdf

Hopkins A., Foxen S., Oliver K. e Costigan G. (2021), Science Advice in the UK. Technical Report. Foundation for Science and Technology. DOI: https://doi.org/10.53289/gutw3567

Keenan M., & Miles I. (2008), Foresight in the United Kingdom. *Georghiou, L. et al.(eds)*, 91-111.

Lee Y., Tewdwr-Jones M. & Batty M. B (forthcoming), Innovating in Government Through Strategic Foresight: Co-Evolving Science-Led and Design-Led Policy for Environmental Futures Through Helices of Innovation. Available at SSRN 5005533.

Malcheva P., Petchey L. & Elias S. (2024), Beyond the present: How to apply long-term thinking to reduce health inequalities. A resource for Wales and beyond containing methods and case study. https://www.futuregenerations.wales/wp-content/uploads/2024/03/Beyond-the-present_long-term-thinking-to-reduce-health-inequalities-1.pdf

Miles I. (2010), The development of technology foresight: A review. *Technological forecasting and social change*, *77*(9), 1448-1456.

Miles I. & Keenan M. (2003, February), Ten Years of Foresight in the UK. In *The Second International Conference On Technology Foresight–Tokyo* pp. 27-28.

Nesom S. & MacKillop E. (2021), What matters in the implementation of sustainable development policies? Findings from the Well-Being of Future Generations (Wales) Act, 2015. *Journal of Environmental Policy & Planning*, *23*(4), 432-445.

Radaelli C. M. & Taffoni G. (2022), What is the role of foresight in impact assessment? Early experience and lessons for the European Commission. STG Policy Briefs. European University Institute. 10.2870/959400

Stevenson R. & Richardson T. (2003), Policy integration for sustainable development: exploring barriers to renewable energy development in post-devolution Wales. *Journal of Environmental Policy & Planning*, *5*(1), 95-118.

Torrance D. (2022), Introduction to devolution in the United Kingdom. *House of Commons Library*, *25*.

Capitolo 6

LO STRATEGIC FORESIGHT NELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E IL CASO DELL'ITALIA

Serena Giusti

6.1. Il ruolo delle Organizzazioni internazionali nella promozione dello strategic foresight

In questo capitolo analizziamo il ruolo di alcune Organizzazioni internazionali (Oi) - l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), l'Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e l'Unione Europea (UE) - per una preliminare (studi successivi più approfonditi sono necessari) ricognizione sul loro ruolo nella promozione, diffusione ed eventualmente istituzionalizzazione dello *strategic foresight* in Italia[1].

Il caso italiano è degno di particolare attenzione. Trovandosi in una fase esordiale rispetto all'inserimento di una prospettiva di futuro nei processi decisionali e nella formulazione di orientamenti politici e di produzione di politiche anticipatorie, il paese potrebbe essere tendenzialmente più recettivo a stimoli esterni. Conseguentemente, lo studio del caso italiano potrebbe, meglio di altri, contribuire a mettere in luce di quali leve e incentivi le Oi possono avvalersi e quali modalità utilizzino per promuovere lo *strategic foresight*.

Come evidenziato nel Capitolo 13 della presente pubblicazione, le raccomandazioni formulate da organismi sovranazionali indirizzate agli Stati affinché applichino strumenti previsionali nei loro processi decisionali sono un fattore di rilievo nella diffusione di una cultura improntata al futuro. Gli stimoli esterni possono contribuire sia a consolidare e ampliare percorsi formativi e pratiche già in fase di attuazione sia a mettere in moto nuove dinamiche, processi e metodi di lavoro con il coinvolgimento di una pletora di attori afferenti a diversi livelli di governo.

Il caso italiano può quindi concorrere all'emersione e definizione del nesso esterno-interno, che nel paese è stato storicamente identificato con il concetto di "vincolo esterno" (Brighi 2013, Diodato 2014, Romero 2018). Il "vincolo esterno" è stato in alcuni momenti storici determinante nel promuovere riforme strutturali e nel far compiere torsioni al paese nella direzione della modernizzazione. Il capitolo si limita a vagliare il segmento esterno-interno senza introdurre quello successivo ossia interno-esterno che richiederebbe una valutazione su come l'Italia possa, a sua volta, influenzare le Oi nella attuazione e promozione dello *strategic foresight*.

Focalizzandoci sulla dinamica esterno-interno, è necessario interrogarsi preliminarmente su quale sia il grado di prioritizzazione dello *strategic foresight* sia per le Oi che per l'Italia e su quale sia l'intenzione delle prime di farsi fautrici di questo approccio al di là del loro perimetro di competenza. Le leve di influenza di cui dispongono le Oi sono molteplici e dipendono *in primis* dalla natura e dall'*actorness* delle medesime organizzazioni, dall'intensità del loro impegno a favore dello *strategic foresight* (prioritizzazione), da quanto esse stesse adottino convintamente un approccio al futuro ed infine dalla loro volontà di diffonderlo all'esterno.

La natura e vocazione delle Oi costituiscono elementi di rilievo nella definizione del valore che esse attribuiscono allo *strategic foresight*. Una organizzazione a vocazione globale come l'ONU si impegna sul versante delle politiche del futuro vincolandole ad obiettivi normativi, particolarmente

[1] Sebbene un caso singolo non possa condurre a generalizzazioni tipiche degli studi comparativi, tuttavia esso può contribuire a delucidare le caratteristiche di un fenomeno o di un processo (Crasnow2012; Gerring 2016) soprattutto nella sua fase iniziale.

ambiziosi come l'eradicazione della povertà e la sostenibilità. La NATO, invece, essendo una alleanza militare, ha tradizionalmente sperimentato la pianificazione strategica e la costruzione di scenari fino all'adozione dello *strategic foresight* come metodo di analisi che le consente di poter anticipare crisi ed emergenze e di provvedere, in caso di necessità, alla sicurezza degli stati membri anche attraverso la stabilizzazione delle aree contigue. L'UE, che è una organizzazione ad alta intensità di integrazione che presenta aspetti di intergovernativismo e sovranazionalismo, oltre ad aver costruito una architettura istituzionale per la messa in opera di una governance anticipatoria, si adopera affinché la prospettiva di futuro forgi le politiche di sua competenza e di conseguenza quelle degli Stati membri. L'OCSE, che ha come missione quella della promozione, a livello globale, di politiche per il miglioramento del benessere economico e sociale degli Stati e dei cittadini attraverso il rafforzamento della *good governance*, ha creato una unità responsabile dello *strategic foresight* e fornisce consulenza agli Stati che intendono impegnarsi nello sviluppo di politiche anticipatorie.

I risultati delle Oi rispetto alla diffusione dello *strategic foresight* dipendono dal grado di ricettività dei paesi destinatari. Questa è funzione, a sua volta, di una molteplicità di fattori, tra cui quelli più rilevanti: la conoscenza pregressa dello strumento di *foresight*; l'esistenza di pratiche ed esperienze anche iniziali e settoriali; l'interesse e la volontà da parte delle istituzioni politiche e della Pubblica Amministrazione di apprendere e mettere a sistema lo *strategic foresight*; una cultura politica non ostile. Da non trascurare poi i fattori socio-economici come le caratteristiche strutturali della popolazione, il livello di istruzione, l'andamento economico, la qualità dello stile di vita reale e percepito.

In questo capitolo, dopo aver introdotto le peculiarità del caso italiano, sottolineando gli elementi più strutturali e temporanei che hanno causato il ritardo del paese rispetto all'attuazione di politiche anticipatorie, guarderemo alle modalità di azione delle Oi che hanno avuto un impatto di maggiore rilievo sul paese. Nelle conclusioni tenteremo di avanzare alcune ipotesi su una possibile categorizzazione delle attività delle Oi verso l'esterno.

6.2. Il contesto italiano

Come affermato nel paragrafo procedente, l'Italia non è tra i Paesi più avanzati nell'adozione dello *strategic foresight*. Al contrario, rispetto all'UE e ad altri Paesi europei (si veda l'analisi comparativa nel Capitolo 4), l'Italia registra poche e sporadiche esperienze di adozione dello *strategic foresight* a livello istituzionale (presentate nella Parte terza del presente volume).

Oltre a un certo scetticismo che accomuna in generale i governi a non vincolare le proprie azioni a considerazioni sul futuro, si rilevano anche elementi di resistenza che potremmo definire strutturali che derivano dalla storia e dalle peculiarità socio-politiche del paese. La vita politica italiana è stata segnata da una elevata instabilità - dal 1948 al 2024 si sono avvicendati 65 governi - con esecutivi la cui sopravvivenza è dipesa da maggioranze parlamentari fragili. I ricorrenti cambi di governo hanno inevitabilmente favorito una prospettiva di breve periodo (*short-termism*) che privilegia i benefici immediati delle politiche a scapito dei benefici di lungo termine, causando così ritardi nelle risposte del governo a sfide politiche complesse (Boston 2017).

Dopo un periodo di ideologizzazione del sistema partitico durante la guerra fredda, in cui l'offerta politica era costruita intorno a visioni polarizzate elaborate in seno ai partiti politici, il sistema della rappresentanza è mutato con il ridimensionamento della funzione di formulazione delle politiche da parte dei partiti a vantaggio anche di soggetti esterni. Nonostante l'instabilità politica e la fluidità del sistema partitico, grazie soprattutto al sopra menzionato "vincolo esterno", concetto elaborato da Guido Carli (Governatore della Banca d'Italia dal 1960 al 1975 e Ministro del tesoro dal 1989 al 1992) nel suo libro *Cinquant'anni di vita italiana* (1993), l'Italia è riuscita tuttavia a compiere progressi significativi. Carli sottolinea proprio che, dalla fine della Seconda guerra mondiale, la modernizzazione dell'Italia è stata sollecitata da Organizzazioni internazionali e sovranazionali e in particolare dall'UE. La privatizzazione di aziende controllate dallo Stato nei

primi anni Novanta del secolo scorso e le riforme per la introduzione della valuta comune europea rispondevano a stimoli provenienti dalla Commissione Europea per la realizzazione rispettivamente del mercato unico e dell'unione monetaria (Dyson e Featherstone 1996).

Il ruolo, in particolare, delle Istituzioni europee è stato messo in discussione dalla crescita delle forze populiste e sovraniste che identificano nelle burocrazie e nella cd. tecnocrazia (Head 2023) una forma di elitismo che sarebbe alla base della sfiducia dei cittadini in quelle stesse istituzioni. Ciò ha favorito processi di politicizzazione e securitizzazione, offuscando un metodo *evidence-informed* nei processi decisionali e non agevolando quindi la diffusione dello *strategic foresight*. È necessario poi considerare che, se da un lato, la prospettiva di futuro aiuterebbe i decisori politici a intraprendere scelte ponderate su ciò che ci si può attendere; dall'altro, una tale prospettiva riduce inevitabilmente il loro spazio politico di manovra. In sostanza, tali azioni, sebbene congruenti con scenari futuri, potrebbero confliggere con l'agenda dei decisori, privandoli della possibilità di beneficiare di un rapido consenso.

Metodologicamente, lo *strategic foresight* richiede che nel processo decisionale siano coinvolti una pluralità di attori che costituiscono, attraverso la loro interazione, una intelligenza collettiva. Le decisioni originate da questo processo partecipativo possono costituire un rischio per la leadership nel caso in cui promuova scelte diverse da quelle maturate collettivamente. Il ricorso allo *strategic foresight* può privare i decisori della possibilità di ricorrere all'emotività che alcune decisioni possono suscitare nei destinatari. In altre parole, le politiche anticipatorie, essendo basate su un processo delineato da uno specifico *modus operandi*, non possono essere intenzionalmente plasmate per rincorrere il consenso attraverso la dimensione emotiva della politica[2].

Lo *strategic foresight* è certamente sfidante rispetto a soluzioni semplici o ad orientamenti politici predeterminati proprio perché richiede l'attivazione di un processo decisionale plurale e orientato al futuro. Per la sua natura processuale lo *strategic foresight* pone quindi anche un problema di *accountability* democratica e riaccende la delicata questione del rapporto tra esperti e governanti. La questione cruciale è se l'*expertise* scientifica, in particolare nella forma del *foresight*, sia uno strumento a disposizione dei politici per definire le loro priorità e trovare soluzioni alle problematiche con cui si confrontano, o se invece possa costituire un contributo gestito con una certa autonomia dagli esperti, su cui i politici non avrebbero pieno controllo. In altre parole, le previsioni degli esperti si basano su una riflessione critica e indipendente dal potere politico o invece riflettono le richieste e istanze del momento politico? (Gadbled, Georgakakis e Gstöhl 2024). Rimane poi la possibilità che i processi guidati dagli esperti possano essere strumentalmente adattati a obiettivi ed interessi dei decisori politici.

Come menzionavamo nel primo paragrafo, in Italia oltre agli ostacoli di natura politica sussistono elementi strutturali come l'invecchiamento della popolazione e la scarsa fiducia nel futuro del paese anche da parte dei più giovani. Il Rapporto Censis 2024 afferma che la società italiana sarebbe affetta da "sonnambulismo", uno stato che non favorisce la prospettiva del futuro. Nel 2050 l'Italia avrà perso complessivamente 4,5 milioni di residenti (come se le due più grandi città, Roma e Milano insieme, scomparissero). La flessione demografica sarà il risultato di una diminuzione di 9,1 milioni di persone con meno di 65 anni (in particolare, -3,7 milioni con meno di 35 anni) e di un contestuale aumento di 4,6 milioni di persone con 65 anni e oltre (in particolare, +1,6 milioni con 85 anni e oltre). Secondo il Rapporto Censis 2024 il 56,0% (il 61,4% tra i giovani) è convinto di contare poco nella società e addirittura il 60,8% (il 65,3% tra i giovani) prova una grande insicurezza a causa dei tanti rischi inattesi.

Nonostante la recente introduzione del principio dell'interesse delle generazioni future, in un nuovo comma dell'articolo 9 della Costituzione[3], e di altri atti come il disegno di legge per la

[2] Le emozioni giocano un ruolo cruciale nella politica e difficilmente i decisori sono inclini a rinunciare alla possibilità di utilizzarle per rafforzare il loro consenso (Wolak e Sokley 2022, Gustafsson e Hall 2021).

[3] Art. 9 Cost.: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche nell'interesse delle future generazioni*. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

semplificazione legislativa 2024, che all'articolo 4 prevede la valutazione di impatto generazionale delle norme[4], il declino demografico del paese potrebbe avere un impatto frenante rispetto all'adozione di politiche che tengano realisticamente conto della prospettiva e dei bisogni dei giovani e delle prossime generazioni[5]. Dal punto di vista accademico, con l'unica parziale eccezione dell'Università di Trento, mancano percorsi di studio (corsi di laurea, master e dottorati) dedicati al futuro o alle metodologie utilizzate per lo *strategic foresight*[6]. Come sostiene Sus (2024), soprattutto in ambito europeo, gli accademici negli ultimi due decenni hanno raramente contribuito agli studi sul futuro e tale tendenza si è invertita solo recentemente in concomitanza con gravi crisi.

Tuttavia, sul lato formazione si registra il ruolo della Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA), come sottolineato nei Capitoli 13 e 14 del presente volume, che dal 2020 offre corsi su queste tematiche e nel tempo ha differenziato l'offerta formativa con un incremento del numero dei partecipanti. Questa attività è particolarmente apprezzabile in quanto la pubblica amministrazione italiana ha tradizionalmente un approccio prevalentemente giuridico, è composta da una maggioranza di funzionari con una formazione giuridica, come ricordato nel Capitolo 3, che temono di violare il principio di legalità e in generale sono piuttosto avversi al rischio e al cambiamento se non come attuazione di impulsi politici provenienti dalla sfera governativa. Sabino Cassese (1998, 2014) nota che l'Italia soffre di un eccesso di legislazione e, allo stesso tempo, la sua burocrazia è dominata da una cultura legalistica che non ha familiarità con il concetto di erogazione. Conseguentemente, la PA è piuttosto focalizzata sulle procedure piuttosto che sui risultati da raggiungere. Come evidenziano Dal Borgo e Monteiro (2023), la combinazione di caratteristiche profondamente radicate della cultura politica, come la visione a breve termine o l'avversione al rischio, crea un ambiente poco incline alla previsione strategica. Il passaggio graduale a livello dirigenziale da un approccio attuativo/amministrativo a un approccio orientato alla leadership può favorire gradualmente anche una cultura amministrativa più recettiva al futuro.

Le molteplici crisi di natura molto diversa (crisi economica e finanziaria, pandemie, guerre) possono essere occasioni per aprire una riflessione sulla necessità di introdurre il futuro come dimensione delle decisioni politiche per produrre politiche anticipatorie. La gestione della pandemia da Covid-19 ha originato alcune esperienze degne di nota che potrebbero favorire il radicarsi di pratiche di *strategic foresight*.

La cd. Commissione Colao, istituita ad aprile 2020, composta da esperti nominati dal governo, era stata incaricata di presentare un piano di rilancio dell'economia del paese che fosse strategico. Tuttavia, a causa di un mandato dettagliato e di scadenze ravvicinate, la Commissione ha lavorato sotto pressione e la costrizione temporale non ha agevolato l'adozione di politiche anticipatorie. È interessante notare che nel Rapporto della Commissione (20 giugno 2020) il Comitato dichiara che

[4] D.d.l. S 1192 del 15 luglio 2024 "Misure per la semplificazione normativa e miglioramento della qualità della normazione e delega al governo per la semplificazione e riordino e il riassetto di indeterminate materie". L'articolo 4 promuove l'equità intergenerazionale prevedendo che i disegni di legge siano accompagnati da una analisi preventiva del Governo degli effetti ambientali o sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future (Valutazione di impatto generazionale – VIG) da effettuarsi nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione. Si veda Servizio Studi Senato (2024).

[5] Secondo l'ISTAT (2023) oggi, per ogni bambino sotto i sei anni, ci sono più di cinque persone anziane. Nel 1971, il rapporto era di 46 sopra i 65 per ogni 100 giovani sotto i 15, mentre oggi si è alzato a 193. Inoltre, il tasso di natalità ha raggiunto un nuovo minimo storico nel 2022, registrando 393.000 nascite, ovvero quasi 7.000 in meno rispetto all'anno precedente (-1,7%). I 18-34enni sono poco più di 10 milioni, pari al 17,5% della popolazione totale, mentre nel 2003 superavano i 13 milioni, pari al 23,0% della popolazione: in vent'anni abbiamo perso quasi 3 milioni di giovani. E le previsioni per il futuro sono fortemente negative: nel 2050 i 18-34enni saranno poco più di 8 milioni, appena il 15,2% della popolazione. I giovani sono pochi, esprimono un leggero peso demografico, quindi inesorabilmente contano poco. L'Italia continua a essere un paese di emigrazione (sono più di 5,9 milioni gli italiani attualmente residenti all'estero, pari al 10,1% dei residenti in Italia), più che di immigrazione (sono 5 milioni gli stranieri residenti nel paese, pari all'8,6% dei residenti in Italia).

[6] Si rilevano tuttavia iniziative interessanti in ambito culturale come per esempio il Museo Muse di Trento che si occupa di natura, scienza e sostenibilità ed ha affrontato il tema del futuro con una mostra "2050, come ci arriviamo", https://www.patrimoniocultura.it/portfolio_page/2050-come-ci-arriviamo-la-nuova-mostra-del-muse-sulla-mobilita-del-futuro/. Vi sono anche gruppi e associazioni - Associazione dei futuristi, Futura Network, Istituto per il futuro, Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile - che contribuiscono a diffondere la cultura del futuro.

le sue proposte sono finalizzate ad accelerare lo sviluppo del paese, migliorando la sua sostenibilità economica, sociale e ambientale. Il Comitato ha agito "in linea con l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e con gli obiettivi strategici definiti dall'Unione Europea, ai quali saranno connessi anche i finanziamenti del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e numerosi strumenti finanziari straordinari, tra i quali il fondo *Next Generation EU*" e questo testimonia quanto i fattori esterni possano indirizzare scelte interne. Sebbene l'esperienza della Commissione Colao non abbia messo in moto forme di *strategic foresight,* essa ha tuttavia adottato un metodo di lavoro caratterizzato da una stretta consultazione di rappresentanti del mondo economico e sociale che potrebbe in futuro incoraggiare l'adozione di un metodo decisionale aperto e plurale.

Infine, una recente iniziativa (dicembre 2024) che introduce un forte elemento strategico riguarda l'istituzione del Comitato Strategico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Comitato è una derivazione del Progetto MedOr con la trasformazione della Fondazione Leonardo in Fondazione per l'Italia per perseguire ciò che si ritenga essere l'interesse nazionale del paese. La Fondazione MedOr ha rafforzato la propria missione attraverso il coinvolgimento diretto delle più importanti aziende partecipate dallo Stato italiano (Cassa depositi e prestiti, Enel, Eni, Fs, Fincantieri, Poste Italiane, Snam, e Terna) al fine di svolgere un ruolo sempre più proattivo a sostegno del *soft power* dell'Italia. Secondo il comunicato stampa della Presidenza del Consiglio (2024), il Comitato giocherà un ruolo prezioso anche a sostegno del Piano Mattei[7]. La Fondazione si pone come obiettivo quello di unire le competenze e le capacità dell'industria con il mondo accademico e innescare sinergie pubblico-private per promuovere e sostenere - d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri - la realizzazione di partenariati geo-economici e socio-culturali con gli Stati del Mediterraneo allargato, dell'Africa Sub-sahariana, del Medio ed Estremo Oriente, del Sud America[8].

6.3. L'azione delle Organizzazioni internazionali e i riverberi sugli Stati

In un contesto nazionale in via di fertilizzazione rispetto al radicamento di politiche anticipatorie, le Oi hanno svolto un importante ruolo di impulso. La loro importanza è emersa anche dai risultati di una indagine condotta nel 2024 da OCSE, in collaborazione con SNA, nell'ambito del progetto LIMinal, tra i dirigenti e funzionari pubblici per valutare la conoscenza delle tematiche della previsione strategica e la propensione della pubblica amministrazione italiana ad adottarla nella formulazione delle decisioni e nella implementazione delle politiche. L'indagine, presentata nel Capitolo 13 del presente volume, rileva che i funzionari pubblici ritengono che le sfide globali, gli standard internazionali, e in particolare l'influenza dell'UE, siano fattori abilitanti relativamente significativi riguardo allo sviluppo di capacità anticipatorie. Le sfide globali come il cambiamento climatico, la pandemia di Covid-19 e l'introduzione dell'Intelligenza Artificiale trascendono i confini nazionali e hanno un impatto sulle società che richiede un cambiamento di paradigma nel formulare politiche.

[7] Il Piano Mattei è un'iniziativa strategica del Governo italiano, promossa nel 2023 e formalizzata nel gennaio 2024, con l'obiettivo di rafforzare e rinnovare i legami tra l'Italia e il continente africano. Ispirato alla figura di Enrico Mattei, fondatore dell'ENI, il piano si propone di promuovere una cooperazione paritaria e sostenibile su sei macrosettori: istruzione, formazione, salute, acqua, agricoltura, energia e infrastrutture.

[8] La Fondazione si adopera altresì per promuovere iniziative e progetti in settori ad elevata capacità di interconnessione geografica e operativa, con particolare riferimento alla logistica, anche integrata, ai servizi di trasporto, ad ogni altra attività di valorizzazione di reti fisiche, tecnologiche e digitali. Essa mira ad essere un punto di raccordo e sintesi per lo sviluppo di programmi strutturali nei settori dell'istruzione e della formazione, della sicurezza, dell'energia e delle infrastrutture, della salute e dell'agricoltura; favorire e rilanciare il dialogo costruttivo tra nazioni, culture e sistemi economici.

Le Oi oltre ad essere dei driver esterni propulsivi (si veda la concezione del "vincolo esterno") dispongono di competenze e capacità per accompagnare e assistere questa scelta attraverso la produzione di documentazione, di rapporti su scenari futuri, fungendo da agenti socializzatori soprattutto fra istituzioni intergovernative e nazionali e fra gli Stati stessi per lo scambio di esperienze e best practice, favorendo la creazione di comunità di pratica, creando e stabilizzando connessioni. Ma le Oi ci appaiono soprattutto come delle autorevoli fonti di legittimazione in particolare laddove non vi sia una spinta interna nazionale verso un approccio di *strategic foresight*.

L'interesse primario delle Oi, ciascuna nella diversa missione che la contraddistingue, è quello di creare un bisogno di *strategic foresight* e un ambiente politico e culturale sensibile e motivato. Da questo punto di vista, le Oi contribuiscono a inquadrare i problemi e suscitare interessi.

6.3.1. Le Nazioni Unite: il ruolo dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile per orientare il futuro

Nel caso dell'ONU ci troviamo di fronte a un tipo di influenza non finalizzata specificatamente alla diffusione dello *strategic foresight* ma piuttosto a quella di persuadere gli Stati ad aderire ad obiettivi di lungo periodo, con un intento prescrittivo e normativo. L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, è costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG) inquadrati all'interno di un programma d'azione più vasto composto da 169 *target* o traguardi, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030. Gli SDG hanno una validità globale, riguardano e coinvolgono tutti i paesi e le componenti della società, dalle imprese private al settore pubblico, dalla società civile agli operatori dell'informazione e cultura. I 17 obiettivi fanno riferimento a un insieme di questioni importanti per lo sviluppo che prendono in considerazione le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile - economica, sociale ed ecologica. e mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza, ad affrontare i cambiamenti climatici, a costruire società pacifiche che rispettino i diritti umani. Si tratta di una sorta di piattaforma normativa non vincolante che però ha prodotto effetti sia sulla UE che sugli Stati membri. Questa azione è documentata e discussa per quanto riguarda l'Italia nel Capitolo 7 del volume, che mette in evidenza il nesso esterno-interno e mostra come il "vincolo esterno" sia stato utile per porre al centro dell'attenzione del governo alcune politiche che più di altre si prestano alla sperimentazione dello *strategic foresight* a vari livelli di governo.

Nel 2022, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) ha istituito la "Giornata Mondiale dei Futuri" che mira a sensibilizzare sull'importanza delle mentalità futuristiche cosicché i paesi ed i loro cittadini siano pronti ad affrontare le sfide future. A settembre 2024 l'ONU ha inoltre organizzato un "Vertice per il futuro", evento di alto livello che ha riunito i leader mondiali per incoraggiare la crescita di consenso internazionale intorno al futuro e alle politiche ad esso ispirate. In quella occasione è stato sottoscritto il "Patto per il futuro" che comprende un Patto digitale globale e una Dichiarazione sulle generazioni future.

Questo patto rappresenta il culmine di un processo aperto durato anni per favorire la cooperazione internazionale su temi che saranno sempre più cruciali. L'ONU sta utilizzando la prospettiva del futuro per rilanciare il multilateralismo messo in crisi dal ritorno del sovranismo e del ruolo dello stato nazionale e dei cambiamenti repentini intercorsi nel sistema internazionale.

Nel caso dell'ONU, l'impatto sortito su altre organizzazioni, come ad esempio l'UE, e sugli Stati è soprattutto di natura teleologica e di *agenda setting*. I destinatari delle prescrizioni non hanno alcun obbligo di ottemperare agli obiettivi fissati tuttavia un diffuso impegno degli Stati può incoraggiare l'adozione di politiche pensate per evitare effetti negativi in futuro in mancanza di misure volte a mitigare la crisi ambientale.

Per quanto riguarda l'Italia, sotto l'impulso degli SDG, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha messo a punto la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS)

che integra i principi dell'Agenda 2030 nel tessuto socio-economico e politico italiano, offrendo una *road map* per trovare soluzioni al cambiamento climatico, alle disuguaglianze sociali, promuovendo un'economia circolare. La Strategia, che tende ad includere anche pratiche di *strategic foresight*, come illustrato nel Capitolo 7, coordina le iniziative a livello nazionale e locale, promuovendo collaborazioni tra enti governativi, organizzazioni non governative, aziende e cittadini.

6.3.2. La NATO: lo strategic foresight per anticipare le future sfide per la sicurezza

La NATO è una organizzazione che per sua natura è dedita a quelle attività che prevedono la costruzione di scenari che considerano il futuro come una dimensione imprescindibile per la sincronizzazione delle minacce attese con reazioni pertinenti. La NATO utilizza lo *strategic foresight* per mantenere le sue capacità di difesa collettiva, anticipare le future sfide per la sicurezza e rimanere reattiva al mutare del contesto geopolitico.

All'interno dell'Alleanza è il Comando Alleato Trasformazione (*Allied Command Transformation* ACT) che si occupa di *strategic foresight* attraverso la produzione di analisi, l'ultima delle quali è la *Strategic Foresight Analysis* 2023 (SFA23). La SFA23 fornisce una comprensione condivisa dell'evoluzione dell'ambiente di sicurezza fino al 2043, stabilendo così il contesto in cui gli alleati possono sviluppare e inserire la loro previsione strategica in base alle caratteristiche nazionali.

Sulla base di questo contesto, l'Ambiente Operativo del Futuro 2024 (*Future Operating Environment*, FOE24) affronta i problemi militari per la *Allied Warfare Development*. Il FOE24 funge anche come base per ulteriori riflessioni strategiche e concettuali. Il rinnovato ciclo di previsione, composto da SFA23, FOE24 e dalle capacità analitiche di previsione che sono state sviluppate, faciliterà il pensiero collettivo sul futuro all'interno dell'Alleanza, oltre ad aumentare le capacità di previsione individuale degli alleati.

La SFA23 è stata elaborata grazie a un apparato metodologico solido e diversificato coadiuvato dall'impiego dell'Intelligenza Artificiale e dalle constatazioni e posizioni emerse nell'ambito di un dialogo collaborativo con le nazioni alleate e partner. L'analisi è il risultato di 10 workshop intensivi, che hanno incorporato i contributi di oltre 800 esperti. Questa estesa collaborazione ha assicurato una visione multiforme del futuro, considerando diverse prospettive ed esperienze. Il risultato è una comprensione olistica che affronta le tendenze fondamentali che plasmano la politica internazionale e potenziali *shock* strategici.

Inoltre, nel giugno 2024, ACT e il Ministero della Difesa finlandese hanno ospitato a Helsinki la prima Conferenza Alleata sulla Previsione. La conferenza è stata una occasione di incontro per esperti di futuro provenienti da paesi alleati e partner dal mondo accademico e industriale. Durante la conferenza è stata ribadita la necessità di integrare sistematicamente la previsione nei processi politici e di pianificazione all'interno della NATO e dei suoi alleati.

È in questa cornice che il Ministero della Difesa italiano, come descritto nel Capitolo 9 della presente pubblicazione, ha avviato nel 2020 un progetto volto all'elaborazione del primo documento nazionale di *foresight*, e nel 2021 il Centro Innovazione Difesa è stato riorganizzato quale Ufficio Generale Innovazione Difesa (UGID) con lo scopo di rafforzare e centralizzare le capacità strategiche (incluso lo *strategic foresight*).

L'impatto della NATO rispetto all'utilizzo dello *strategic foresight* negli Stati che ne fanno parte è perciò limitato all'ambito della difesa e della sicurezza, se pure in una concezione olistica e non esclusivamente militare. La NATO ha contribuito a familiarizzare i rappresentanti militari nazionali con le metodologie e tecniche tipiche di questo approccio costituendo un incentivo a cimentarsi in simili esercizi con una prospettiva più incentrata gli interessi strategici nazionali. La NATO ha quindi tracciato un ambiente strategico che guarda al futuro all'interno del quale gli Stati possono sviluppare i loro piani strategici.

6.3.3. L'Unione Europea: lo strategic foresight per orientare la programmazione

Per quanto concerne l'UE, a causa della sua natura ibrida che contempla aspetti di intergovernativismo e sovrannazionalissimo, dei suoi diversi livelli di governance, di una pluralità di istituzioni con diversi gradi di legittimità e con competenze che talvolta si sovrappongono, della presenza di una pletora di agenzie, centri (ad esempio, il *Joint Research Centre* - JRC) o processi (in particolare, lo *European Strategy and Policy Analysis System* - ESPAS - un processo interistituzionale che promuove la previsione strategica e la governance anticipatoria) che gestiscono lo *strategic foresight*, è particolarmente difficile ricostruire la filiera di questo approccio. Inoltre, la UE ha a disposizione un vasto strumentario per poter porre in essere orientamenti, decisioni, politiche: dalla legislazione agli atti di indirizzo, da rapporti su specifici temi a programmi tecnici (Woensel 2024).

Le attività europee riguardanti lo *strategic foresight* sono particolarmente frammentate con una governance i cui contorni non sono ancora ben definiti (Giusti 2025) in quanto l'adozione dell'approccio è un processo *in fieri*. Per questo la identificazione di azioni volte alla sua promozione negli Stati membri è ancora difficoltosa.

Di rilievo è stata la decisione della Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, che durante il suo primo mandato (2019-2024) ha incaricato il Vicepresidente Maroš Šefčovič di guidare gli sforzi della Commissione volti a integrare la previsione strategica nelle sue attività. Il Vicepresidente coordina l'organismo "Ministri per il futuro" che si riunisce regolarmente e che dovrebbero fungere da forza propulsiva affinché i Ministri designati dai governi degli Stati membri si facciano promotori della regolarizzazione dell'uso dello *strategic foresight* nei processi decisionali nazionali. Il formato "Ministri per il futuro" è soprattutto un forum di dibattito e confronto su scenari futuri la cui efficacia dipende dalla volontà degli Stati di adottare lo *strategic foresight* e di eventualmente istituzionalizzarlo. Nella nuova Commissione (2024-2029) la responsabilità dello *strategic foresight* non è stata assegnata a uno dei vicepresidenti ma al Commissario per l'equità intergenerazionale, giovani, cultura e sport, il maltese Glenn Micallef. Questo potrebbe essere considerato come una potenziale retrocessione di tale approccio e quindi un impegno politico più affievolito[9]. Se così fosse, l'influenza della UE rispetto al perseguimento di politiche anticipatorie negli Stati membri risulterebbe indebolita. Se da una parte, la cd. *crisisification* (Rhinard 2019) indurrebbe a consolidare le pratiche di *strategic foresight*; dall'altra, potrebbe porle in secondo piano di fronte a decisioni emergenziali.

La Commissione Europea produce inoltre un rapporto annuale, *Strategic Foresight Report*, che modella i programmi di lavoro della Commissione e gli esercizi di programmazione pluriennale. Il Rapporto è il risultato di un esercizio condotto attraverso un processo di previsione partecipativo e intersettoriale in collaborazione con ESPAS e attori esterni. Il *Joint Research Centre* (JRC), in particolare attraverso il suo *Competence Centre on Foresight* fornisce alla Commissione stimoli continui per l'attuazione di politiche anticipatorie e sperimenta e sviluppa metodi e strumenti nuovi che meglio si confacciano ai processi decisionali nella UE. Il Parlamento europeo ha creato l'unità *Strategic Foresight Capabilities* all'interno del suo servizio di ricerca (EPRS), ampliandone l'ambito di applicazione al di là dei settori tecnici e scientifici.

Un contributo importante dal punto di vista normativo è rappresentato dalla Comunicazione della Commissione Europea sulla *Better Regulation* (2021) che pone le basi per l'istituzionalizzazione di strumenti di governance anticipatoria e di metodi di previsione strategica nel processo decisionale e nella pianificazione dell'UE, ribadendo l'importanza strategica della governance orientata al futuro, con particolare attenzione agli approcci basati sull'evidenza, al ruolo previsionale delle politiche e agli approcci partecipativi efficaci, responsabili, trasparenti e aperti.

[9] La lettera della Presidente della Commissione Von der Leyen (2024) che attribuisce l'incarico a Micallef evidenzia che "You will also take forward the work on strategic foresight to identify trends and research and technology developments that will shape our economies and societies and have an impact on future generations. You will help further strengthen the culture of anticipation and evidence-informed policy making and ensure our work is future-oriented".

Sebbene l'UE sia impegnata nel dare impulso politico, cognitivo e normativo allo *strategic foresight,* la sua azione risente di una frammentazione istituzionale, di una parcellizzazione nell'applicazione dell'approccio alle politiche e soprattutto della scarsità di strumenti rispetto alla valutazione degli effetti di politiche anticipatorie (De Vito e Taffoni 2023). Questo quadro lascia agli Stati molta libertà rispetto alla implementazione dello *strategic foresight* nonostante l'agenda stabilita dalla *Better Regulation*.

6.3.4. L'OCSE: lo sviluppo dell'expertise per l'implementazione dello strategic foresight

L'OCSE ha approfondito le sue competenze in materia di *strategic foresight* quando alcuni governi hanno chiesto di essere assistiti su questo versante. L'Organizzazione ha quindi istituito nel 2014, all'interno della Direzione Governance, una unità che si occupa di innovazione e *strategic foresight*: l'*Observatory of Public Sector Innovation* (OPSI). Tale Osservatorio fornisce consulenza ai governi che hanno deciso di adottare una prospettiva anticipatoria nel *policy design*, suggerendo meccanismi di cooperazione, metodologie e strumenti che devono essere utilizzati dagli attori coinvolti. Queste attività mirano a sviluppare competenze in particolare nella progettazione di scenari futuri e nei processi decisionali, aiutando i responsabili politici a integrare e normalizzare la previsione. OPSI sostiene altresì gli Stati nell'ambito della formazione, delle strategie di divulgazione e comunicazione per ingenerare un interesse generale verso la dimensione del futuro e fornisce loro suggerimenti in relazione ai meccanismi di monitoraggio e valutazione e ai processi per la istituzionalizzazione dello *strategic foresight*, tenendo conto delle peculiarità nazionali.

L'OCSE produce inoltre studi e rapporti sul *foresight* che analizzano tendenze globali e sfide emergenti, condividendo possibili scenari in relazioni a tematiche anche circoscritte. L'Organizzazione inoltre facilita la collaborazione internazionale sulle iniziative di *strategic foresight*. Attraverso progetti come l'*Horizontal Project on Foresight*, l'Organizzazione riunisce esperti, responsabili politici e parti interessate di diversi paesi per condividere pratiche, strumenti e intuizioni per una migliore integrazione della previsione nel processo decisionale dei governi.

L'OCSE collabora, inoltre, con diverse Oi, gruppi di riflessione e istituzioni accademiche per lo scambio di conoscenze sulle pratiche di previsione e lavora a stretto contatto con l'ONU e l'UE per promuovere lo *strategic foresight* a livello globale. Le diverse attività dell'OCSE mirano a creare una comunità epistemica e di pratica intorno alle politiche anticipatorie.

Un esempio di azione combinata fra UE e OCSE è il progetto LIMinal di cui si parla estensivamente nel Capitolo 13 della presente pubblicazione e il progetto *Policy Coherence for Sustainable Development* (PCSD), sviluppato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e illustrato nel Capitolo 7, che mira alla implementazione a livello regionale e locale degli SDG con particolare riferimento alla coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, al *foresight* e alla valutazione d'impatto. Queste esperienze sono state proficue per l'avvio della Comunità di Pratica sullo *strategic foresight* promossa dalla SNA, sulla quale si rinvia ai Capitoli 13 e 14 del volume.

6.4. Considerazioni finali

In questo capitolo, abbiamo messo in evidenza come il "vincolo esterno", costituito dalla convergenza di varie influenze e pressioni esercitate da Organizzazioni internazionali, di natura e con vocazione differenti, possa essere utile nella messa in moto o nel consolidamento di pratiche di *strategic foresight* al fine di collocare tale approccio al centro dei processi decisionali delle amministrazioni italiane e delle relative politiche pubbliche. Come abbiamo sottolineato, le Oi agiscono secondo la loro natura, i loro obiettivi interni ed esterni, le loro risorse e capacità e producono spinte ed effetti diversi.

Dall'analisi preliminare svolta in questo capitolo sul ruolo delle Oi nel caso italiano - è necessario che in futuro lo studio del ruolo delle Oi nella promozione dello *strategic foresight* sia approfondito adeguatamente - sono emerse alcune funzioni che accomunano le organizzazioni considerate. Le funzioni che abbiamo individuato sono almeno cinque:

- *Funzione cognitiva*: le Oi contribuiscono innanzitutto a far conoscere e "divulgare" (funzione cognitiva e di consapevolezza) lo *strategic foresight*; e a mettere a servizio dei partner le metodologie utilizzate e i risultati ottenuti (si vedano i vari rapporti strategici e gli studi sugli scenari futuri).
- *Funzione di socializzazione*: le Oi, attraverso l'invito a partecipare a esercizi di previsione strategica rivolto ai propri Stati membri, li familiarizzano con quei processi di previsione che possono essere successivamente replicati a livello nazionale o sub-nazionale.
- *Funzione connettiva*: le Oi si sono rilevate preziose nel connettere funzionari e organismi all'interno delle istituzioni statali (per esempio, i ministeri o le direzioni all'interno di un medesimo ministero), Stati fra di loro e Stati con le organizzazioni medesime.
- *Funzione comunitaria*: le Oi hanno favorito la creazione e crescita di comunità epistemiche e di pratica che possono essere riprodotte a livello nazione (si veda, ad esempio, la Comunità di Pratica Evidence-Based Policy Making creata dalla SNA).
- *Funzione consultancy/advise*: le Oi, e in particolare l'OCSE, forniscono attività di consulenza e supporto tecnico sia all'inizio che nel proseguo della adozione dello *strategic foresight*.

Il merito del "vincolo esterno" esercitato dalle Oi è quello soprattutto di aver posto come centrale l'approccio dello *strategic foresight* di fronte a una molteplicità di crisi complesse, interconnesse spesso inattese e dalla lunga durata. Tali crisi, oltre a richiedere lo sviluppo di strategie che vadano oltre l'emergenza, sollecitano anche un approccio strategico strutturale che favorisca politiche anticipatorie.

Le Oi hanno fornito obiettivi di lungo periodo maturati grazie all'applicazione di metodologie di *strategic foresight* e condiviso strumenti di analisi e sintesi di scenari. Per l'alto livello d'integrazione raggiunto e per le competenze che gli Stati membri le hanno affidato, la UE è l'organizzazione che ha mostrato una maggiore capacità di influenzare e di legittimare azioni a favore dello *strategic foresight* a livello nazionale. La UE oltre ad applicare lo *strategic foresight* trasversalmente, incidendo su politiche che poi produrranno effetti anche negli Stati membri, ha incentivato sotto varie forme (dalla *Better Regulation* a programmi dedicati alla diffusione dell'approccio) politiche che sono il risultato di processi di *foresight* avendo così un effetto diretto negli Stati membri. Lo *strategic foresight* può essere considerato parte del cd. *acquis communautaire*[10] e quindi anche un obiettivo che gli Stati membri dovrebbero perseguire nei loro rispettivi processi decisionali interni.

Anche nell'ambito dello *strategic foresight* il "vincolo esterno" sembra funzionare come stimolo nella sperimentazione di questo approccio soprattutto per alcuni ministeri che più di altri sono stati esposti e coinvolti in programmi *ad hoc* o che nel loro agire sono chiamati a implementare politiche anticipatorie. Sino ad ora, nonostante le attività di *strategic foresight* che le Oi hanno realizzato al proprio interno e quelle che invece hanno messo in campo per promuovere l'approccio all'esterno, esse non hanno avuto un impatto decisivo e continuativo.

Come preannunciato nel Capitolo 1 di questo volume, non esiste un modello unico (*one size fits all*), ossia un unico modello per la istituzionalizzazione dello *strategic foresight* all'interno della struttura dello Stato. Tuttavia, il ruolo delle Oi può essere incisivo quando centrato su obiettivi specifici o quando coinvolge alcuni attori in grado di mettere in moto meccanismi e pratiche che contribuiscono gradualmente a una maggiore consapevolezza dello strumento di *foresight* creando perciò una domanda politica.

[10] L'*acquis* dell'UE è l'insieme delle determinazioni di natura normativa, politica e giurisprudenziale adottate nelle varie fasi dell'integrazione europea.

Riferimenti bibliografici

Boston J. (2017), "Protecting long-term interests in a short-term world: an agenda for better governmental stewardship", *New Zealand Journal of Public and International Law*,15(1), 93-122.

Brighi, E. (2013), *International Politics, Domestic Politics and Foreign Policy: The Case of Italy*. London: Routledge.

Carli G. (1993), *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza.

Cassese S. (1998), *Lo Stato introvabile*, Roma, Donzelli.

Cassese S. (2014), *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino.

CENSIS (2023), 57° Rapporto sulla situazione sociale del Paese, https://www.censis.it/rapporto-annuale/i-sonnambuli.

Comitato di esperti in materi economica e sociale (2020), *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022". Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri*, https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato_rapporto.pdf.

Crasnow S (2012), "The role of case study research in political science: Evidence for causal claims", *Philosophy of Science* 79: 655–666.

Commissione Europea (2021), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions, *Better Regulation: Joining forces to make better laws*, https://commission.europa.eu/document/199176cf-6c4e-48ad-a9f7-9c1b31bbbd09_en

Dal Borgo R., Monteiro B. (2023), "Supporting decision making with strategic foresight: An emerging framework for proactive and prospective governments", OPSI, https://oecd-opsi.org/publications/supporting-decision-making-with-strategic-foresight/

De Vito L., Taffoni G. (2023), "Strategic Foresight and Policy Evaluation: Insights for an Integrated Approach", *European Journal of Risk Regulation*, pp.1-7.

Diodato, E. (2014), *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Sesto San Giovanni, Mimesis.

Dyson K. Featherstone K. (1996), "Italy and EMU as a "Vincolo Esterno": Empowering the Technocrats, Transforming the State", *South European Society and Politics*, 1, pp. 272-277.

Gadbled R., Georgakakis D., Gstöhl, S. et al. (2024), "Introduction: Future-proofing policies – How foresight shapes European Union governance", *European Law Journal*, Vol. 30, Issue 3, pp. 349-360.

Gerring J. (2016 [2007]), *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge, Cambridge University Press.

Giusti S. (2025), "Embedding the Future in the European Union: Advancing Towards Strategic Foresight", *Studia Europejskie - Studies in European Affairs*, Vol. 1, pp. 191-207, 10.33067/SE.1.2025.10.

Gustafsson K., & Hall T. H. (2021), "The politics of emotions in international relations: Who gets to feel what, whose emotions matter, and the "history problem" in Sino-Japanese relations", *International Studies Quarterly*, *65*(4), 973-984.

Head B. W. (2023), "Reconsidering expertise for public policymaking: The challenges of contestability", *Australian Journal of Public Administration*, pp.1-17.

ISTAT (2023), *Rapporto Annuale, la situazione del paese*, https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2023/Rapporto-Annuale-2023.pdf.

ONU (2024), *Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations*, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-pact_for_the_future_adopted.pdf.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024), *Progetto MedOr, a Palazzo Chigi la riunione di insediamento del Comitato Strategico*, 3 dicembre, https://www.governo.it/it/articolo/progetto-medor-palazzo-chigi-la-riunione-di-insediamento-del-comitato-strategico/27193.

Rhinard M. (2019) "The Crisisification of Policy-Making in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol.57, Issue 3, pp.1-18.
Romero F. (2018), "La politica estera dell'Italia dopo la Guerra fredda. Vincoli e opportunità." *Italia contemporanea*, no. 288: 172–184.
Sus M. (2024), "Dare scholars look to the future? Academia and strategic foresight for the European Union's foreign policy", *European Law Journal*, 30, pp.434-442.
Von der Leyen U. (2024) "Mission Letter - Commissioner for Intergenerational Fairness, Youth, Culture and Sport", 1 December, https://commission.europa.eu/document/download/c8b8682b-ca47-461b-bc95-c98195919eb0_en?filename=Mission%20letter%20-%20MICALLEF.pdf
Woensel L.V. (2024), "Foresight in EU policy-making: Purpose, mindsets and methods", *European Law Journal*, 30, pp.361-381.
Wolak J. & Sokhey A. E. (2022), "Enraged and engaged? Emotions as motives for discussing Politics", *American Politics Research*, *50*(2), 186-198.

Parte terza

STRATEGIC FORESIGHT ED ESPERIENZE ITALIANE

Capitolo 7

LA COERENZA PER LE POLITICHE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE E LO STRATEGIC FORESIGHT: L'ESPERIENZA DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA

Mara Cossu e Francesca De Crescenzo

7.1. Lo strategic foresight e i processi internazionali per lo sviluppo sostenibile

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica *(*MASE) ha avviato una riflessione sullo strumento dello *strategic foresight* a partire dai percorsi di attuazione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile che, dal 2017, hanno trovato riscontro nella Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) e nella costruzione di un quadro di riferimento in materia di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, il Programma di Azione Nazionale (PAN PCSD)[1].

L'Agenda 2030 è un programma di azione globale per le persone, il pianeta e la prosperità che persegue il rafforzamento della pace universale auspicando la creazione di un rinnovato partenariato e sodalizio tra il Nord e il Sud del mondo. Il documento "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile" è stato adottato dagli Stati membri delle Nazioni Unite, il 25 settembre 2015 e si basa su quattro principi guida: trasversalità nel senso di promozione della multidisciplinarietà; universalità degli impegni presi, condivisi tra Nord e Sud del mondo; trasformazione dei sistemi socio-economici esistenti per una loro rifondazione in termini di sostenibilità; inclusione nel senso di un viaggio collettivo in cui nessuno è lasciato indietro. Essa è declinata in 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) e 169 traguardi specifici da raggiungere entro il 2030. A questi ultimi vengono associati più di 300 indicatori, utili a tenere traccia dei percorsi di attuazione, a dimostrazione della serietà dell'impegno preso.

Gli SDG affrontano le istanze più urgenti e significative quali lotta alla povertà e alla fame, promozione della salute e dell'istruzione di qualità, perseguimento della parità di genere, garanzie per l'accesso all'acqua pulita e ai servizi igienico-sanitari, transizione energetica, promozione del lavoro dignitoso e di un benessere più equo e meglio distribuito. In tale spazio tematico assume particolare centralità l'elemento della governance, intesa come la capacità di ciascun Paese di organizzare il proprio sistema deliberativo e amministrativo secondo modalità che consentano di affrontare la sfida degli SDG in maniera integrata prendendo in considerazione le tre dimensioni della sostenibilità - ambiente, sociale ed economia - lungo l'intero ciclo di formulazione e valutazione delle politiche pubbliche.

L'attenzione da riservare all'elemento strategico della governance deriva principalmente dal fatto che i principi dell'Agenda 2030 raccomandano di abbandonare una visione settoriale a favore di

[1] Il mandato normativo (art. 34 comma 3 d.lgs. 152/2006) affida al MASE il compito di proporre al Governo un testo di SNSvS, prevedendo anche un percorso di aggiornamento cadenzato su tre anni. Spetta al Governo deliberare sulla proposta di SNSvS attraverso il Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica, presso la Presidenza del Consiglio. Per potere procedere il MASE dovrà avere preliminarmente sentito la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome, ed acquisito il parere delle associazioni ambientali (art. 13 legge 349/1986). La disposizione prevede quindi un processo complesso: trasversale a più settori, multilivello e multi-attoriale. Al MASE è attribuito un compito esplicito che è quello di guidare e gestire tale processo ma, allo stesso tempo, una responsabilità implicita. La norma descrive solo gli elementi essenziali del processo ma lascia al MASE la responsabilità di immaginare e modulare la sua organizzazione e struttura.

una prospettiva trasversale, per realizzare la quale diventa essenziale acquisire la capacità di individuare, comprendere e mettere a sistema le relazioni tra diversi obiettivi e settori di policy.

Tale capacità consente di sviluppare strategie e politiche più efficaci e coerenti, in grado di generare benefici rispetto a molteplici obiettivi, cercando, al contempo, di evitare potenziali conflitti nello spazio e nel tempo. L'attuazione dell'Agenda 2030 e il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile implicano dunque la necessità di ripensare il ciclo di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche. A rafforzamento di questa prospettiva, con l'approvazione a New York nel settembre 2024 del Patto per il Futuro, gli Stati membri dell'ONU hanno rinnovato gli impegni globali per l'attuazione dell'Agenda 2030 e integrato, nell'ambito della "Dichiarazione sulle Future Generazioni" allegata al Patto, il tema dello *strategic foresight* (Azione 24).

Secondo la definizione dell'OCSE, lo *strategic foresight* consiste nello sviluppo delle capacità di anticipare futuri alternativi così come di immaginare possibili conseguenze multiple e non lineari. Lo *strategic foresight* ha quindi natura strumentale e sostiene i decisori politici nel miglioramento dell'efficacia delle loro decisioni, individuando le opportunità, le sfide, i rischi e gli squilibri in una realtà sempre più interconnessa e complessa, a fronte di una diminuzione della possibilità di immaginare e prevedere gli accadimenti geopolitici che si susseguono in modo apparentemente casuale.

Le condizioni necessarie per portare a compimento gli SDG e gli impegni dell'Agenda 2030 condividono con lo *strategic foresight* diversi elementi caratterizzanti. In primo luogo, tanto l'attuazione dell'Agenda 2030 quanto la messa in opera della previsione strategica implicano la formulazione di un processo decisionale capace di dare voce al futuro. Elemento fondante dello sviluppo sostenibile, così come previsto nel Rapporto Brundtland del 1987 e ripreso nei principi della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo del 1992, è infatti l'equità intergenerazionale, ossia la necessità che l'operato della generazione presente tenga conto e non danneggi le esigenze di quelle che verranno. Con questo principio, la Dichiarazione di Rio ha sancito per la prima volta in un testo internazionale che le politiche pubbliche vanno valutate non tanto e non solo per la loro portata contingente "qui e ora" ma anche per la loro condizione di produrre effetti nel tempo. In questo ambito, può essere considerato anche un ulteriore fattore comune ai due processi: il bisogno di partecipazione e di coinvolgimento attivo di una pluralità di attori e di *expertise* portatori di prospettive, interessi e diritti anche molto diversi tra loro.

Un altro aspetto convergente è la "complessità" che deriva dal dover gestire e, prima ancora programmare, processi di sviluppo sostenibile e/o di *strategic foresight*. La richiesta di rendere la sostenibilità un concetto intellegibile da un pubblico ampio è molto diffusa: sarà pertanto necessario uno sforzo di semplificazione sia dei processi sia dei linguaggi. Tali ambizioni implicano, infatti, la necessità di creazione di nuove capacità e competenze anche relazionali nella pubblica amministrazione, affinché essa sia in grado di affrontare le sfide della multidisciplinarietà e della collaborazione, innovando i processi decisionali e ampliando la prospettiva della valutazione delle politiche pubbliche poggiandola sull'interazione operativa tra sostenibilità e *foresight*.

L'OCSE riconduce all'approccio di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (*Policy Coherence for Sustainable Development* - PCSD), attuativo del Target 17.14 dell'Agenda 2030,anche lo *strategic foresight,* ritenendolo strumento utile alla definizione di una visione di lungo periodo, volto all'esplorazione di futuri per anticipare e prepararsi meglio al cambiamento. I due approcci condividono a loro volta diversi elementi strutturali: la PCSD è un approccio utile a evidenziare le interdipendenze tra settori di intervento e quindi tra politiche; consente di includere, e quindi di bilanciare, l'impatto e gli effetti delle politiche nonché di dare conto delle conseguenze sulle generazioni future, in linea con il principio dello sviluppo sostenibile.

La PCSD studia le dinamiche e i meccanismi di coordinamento tra Istituzioni e tra i diversi livelli di governo e chiede che siano messe in atto soluzioni strutturali di collaborazione istituzionale (*whole-of-government*). In questo senso, suggerisce un processo e un sistema di governance non solo integrato tra settori ma anche aperto alla società civile e agli attori non statali (*whole-of-society*). Operativamente, la PCSD si concretizza nella messa a punto di metodi di lavoro capaci di dare

maggiore visione, solidità, trasversalità e inclusività alle scelte politiche e regolamentari, per progredire verso la sostenibilità. Lo *strategic foresight* insiste su questi stessi concetti diventandone esso stesso strumento attuatore.

La Raccomandazione OCSE sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile del 2019[2] organizza la PCSD lungo tre pilastri e otto principi (Figura 7.1), vicini alla metodologia UNEP[3] relativa all'indicatore SDG 17.14.1, finalizzato a definire "Number of countries with mechanisms in place to enhance policy coherence of sustainable development", anche se non esattamente sovrapponibile. Il richiamo al "futuro" si trova nell'ambito della *Strategic Long-term vision* (Pilastro 1, principio 2 della Raccomandazione OCSE 2019) che include l'espressione *strategic foresight* e invita a: "Use existing tools such as strategic foresight, scenario development and systems thinking approaches in the formulation and implementation of policies, to identify, prevent and mitigate actual and potential adverse impacts on the wellbeing and sustainable development prospects of future generations". A ulteriore ampliamento delle indicazioni ONU, la Raccomandazione OCSE integra il concetto di "anticipazione" anche nell'ambito dei percorsi di valutazione degli impatti delle politiche pubbliche: lo *strategic foresight* diventa strumento utile lungo l'intero ciclo decisionale, sia nella fase di programmazione e definizione di una politica pubblica, sia nel momento della sua valutazione.

Figura 7.1. OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development

OECD 2019

7.2. Lo strategic foresight e i processi nazionali per lo sviluppo sostenibile: nessi e potenziale

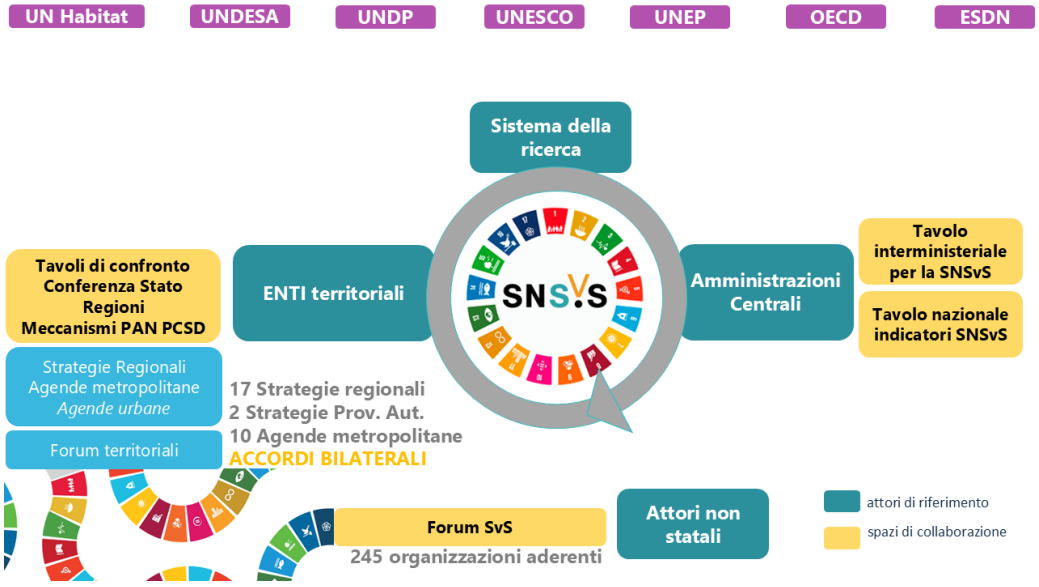
Il rinnovato impegno italiano alla definizione delle politiche di sviluppo sostenibile e la declinazione nazionale dell'Agenda 2030 originano nel momento immediatamente successivo all'approvazione di quest'ultima in sede Nazioni Unite. La SNSvS rappresenta lo strumento di coordinamento nazionale delle politiche pubbliche per lo sviluppo sostenibile, ispirata ai quattro principi guida dell'Agenda 2030. La prima SNSvS è stata elaborata e approvata nel 2017. A questa è seguita una

[2] OECD (201), Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development, OECD/LEGAL/0381 https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0381
[3] UN Environment Programme.

fase triennale di attuazione e un primo percorso di revisione che ha portato all'approvazione nel 2023 di un primo aggiornamento, suddiviso in due distinte sezioni. Nella prima sezione la SNSvS identifica 15 Scelte Strategiche e 55 Obiettivi Strategici che inserisce all'interno di ciascuna delle "5 P" dell'Agenda 2030: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership. Ove possibile, alle Scelte e agli Obiettivi sono stati associati valori obiettivo quantitativi ai quali è stato ricondotto un nucleo primario di indicatori. L'insieme delle attività realizzate per garantire la corretta esecuzione del dettato normativo, unitamente al monitoraggio degli indicatori, vengono restituite annualmente dal MASE alla Presidenza del Consiglio in sede di Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS), attraverso la predisposizione della "Relazione annuale sullo stato di attuazione della SNSvS".

Nella seconda sezione della Strategia sono definiti i tre "Vettori di sostenibilità" quali condizioni abilitanti per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello nazionale e territoriale: i) la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile; ii) la cultura per la sostenibilità e iii) la partecipazione per lo sviluppo sostenibile. Questa seconda sezione, oggetto di aggiornamento con il concorso dei diversi attori, istituzionali e non, che caratterizzano il cd. Sistema SNSvS (Figura 7.2), affianca al quadro programmatico per la sostenibilità un elemento di processo, e dunque di governance, centrale nella trasformazione del sistema decisionale per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità.

Figura 7.2. Il Sistema SNSvS



Elaborazione MASE 2024

In ottica di processo, e al di là dei singoli documenti di reportistica e aggiornamento, nella SNSvS le singole amministrazioni, ai diversi livelli territoriali, trovano un quadro multilivello aggiornato per la sostenibilità, nonché ambiti di collaborazione, strumenti comuni e prospettive condivise di lavoro. In continuità con la versione del 2017, la nuova SNSvS conferma, infatti, l'attenzione alla dimensione territoriale (condizione trasversale ai vettori di sostenibilità), in piena adesione al disposto normativo che regola il processo triennale di elaborazione e approvazione della SNSvS[4].

[4] Nel corso del primo periodo di accordi di collaborazione tra MASE e Regioni, Province Autonome e Città Metropolitane, queste ultime hanno individuato nelle Strategie Regionali per lo Sviluppo Sostenibile (SRSvS) e nelle Agende metropolitane i quadri di riferimento per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, con impegni specifici a livello di governance interna che ne assicurano l'attuazione. Sedici (16) Regioni/Province Autonome hanno evidenziato la correlazione tra la propria strategia per lo sviluppo sostenibile e specifici strumenti di programmazione

L'aggiornamento 2023 della SNSvS contiene infine due allegati: il citato PAN PCSD, esito della collaborazione tra MASE, OCSE e DG REFORM della Commissione Europea con il supporto del Sistema SNSvS, e il rinnovato Regolamento del Forum nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

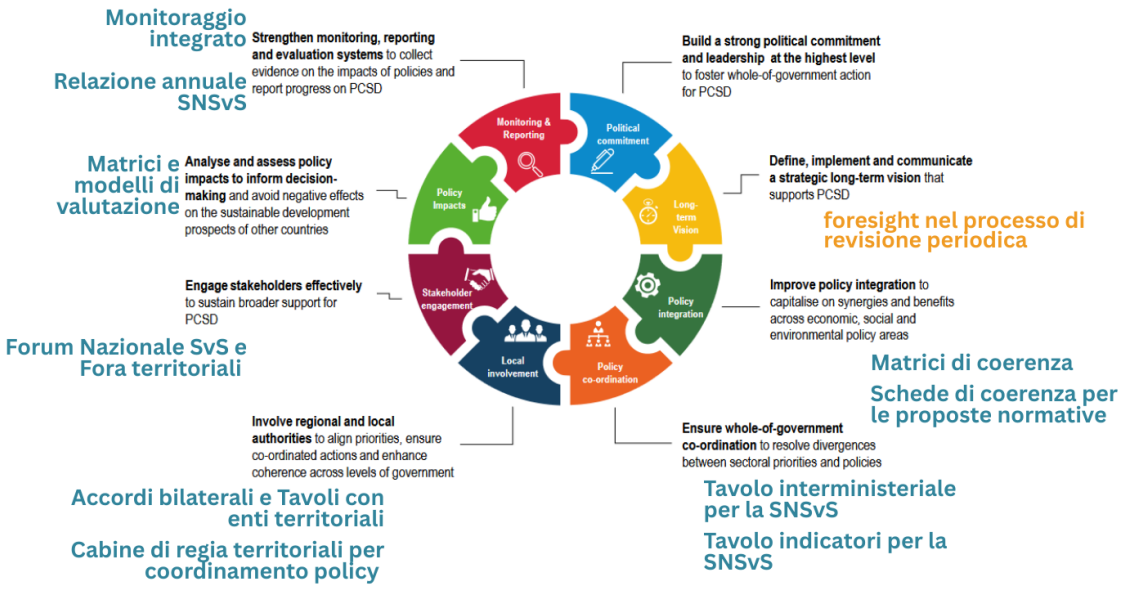
Con il PAN PCSD, la SNSvS disegna un sistema di governance ispirato ai principi della PCSD, identificando le tappe salienti del percorso, gli attori coinvolti, le regole del gioco e gli obiettivi da raggiungere nei tempi prefissati. Nella loro configurazione, la SNSvS (Vettore 1) e il PAN PCSD danno attuazione alla Raccomandazione OCSE del 2019 e al SDG 17.14, collocandosi pienamente in linea con gli impegni internazionali.

Il PAN PCSD mira, infatti, a definire gli elementi di governance necessari a integrare le dimensioni economica, sociale e ambientale dello sviluppo sostenibile all'interno del ciclo di programmazione delle politiche pubbliche, articolandosi su tre pilastri principali:

- Pilastro 1: Visione e Impegno (*Vision and Leadership*)
- Pilastro 2: Meccanismi istituzionali (*Institutional Mechanisms*)
- Pilastro 3: Spesa pubblica e valutazione degli impatti (*Policy Financing and Impacts*).

Ciascun pilastro è associato a un set di Risultati attesi e di Azioni dedicate, volti a dare attuazione alla SNSvS. Tra gli strumenti indicati dal PAN PCSD utili in questo contesto si inserisce anche lo *strategic foresight* (Figura 3.3).

Figura 7.3. Strumenti e dispositivi del PAN PCSD



Elaborazione MASE da OECD 2019

Il Pilastro 1 persegue l'obiettivo di integrare considerazioni di lungo temine nel processo decisionale, favorendo l'allineamento tra strategie, piani e programmi verso lo sviluppo sostenibile, rafforzando sinergie e affrontando *trade off*. In particolare, il riferimento è ai cd. strumenti di

e pianificazione (Programmazione politiche di coesione 2021-2027, DEFR/DEFP, PIAO, VIA, VAS, Strategie di adattamento ai cambiamenti climatici, Piani di settore). Tutte le quattordici Città Metropolitane hanno realizzato la loro Agenda per lo sviluppo sostenibile in sinergia con il Piano Strategico metropolitano (PSM) e gli altri strumenti di programmazione e pianificazione settoriale (ad esempio, PNRR, PUMS, PTM, DUP). Le Città Metropolitane hanno realizzato oltre 30 azioni pilota integrate per l'attuazione dei propri obiettivi per lo sviluppo sostenibile che costituiscono una importante fonte di ispirazione, potenzialmente replicabili.

coerenza: Matrici di coerenza, Schede di coerenza, Laboratori e Sistema di monitoraggio della SNSvS. Tra questi, le Matrici consentono di collegare gli obiettivi della SNSvS con obiettivi/target/indicatori dei diversi programmi operativi, misure nazionali e regionali e altri piani, programmi e politiche settoriali esistenti, valutandone sinergie, *trade-off* ed effetti *spillover*. Matrici diverse consentono di valutare elementi diversi, dall'impatto delle singole politiche, evidenziando il loro contributo al raggiungimento degli obiettivi della SNSvS, fino alla lettura trasversale degli impatti complessivi indotti dalle diverse programmazioni in atto. Allo stesso modo le Schede di coerenza identificano il contributo delle nuove proposte legislative alla SNSvS, promuovendo una valutazione *ex ante*. Lo strumento dei Laboratori ha l'obiettivo di garantire un percorso incrementale nella condivisione dell'approccio del PAN PCSD e nella messa a disposizione degli strumenti citati, attraverso alfabetizzazione, capacitazione e sperimentazione di pratiche di dialogo e coerenza intersettoriale, trasversale e multi-attoriale.

Il Pilastro 2 definisce i meccanismi di coordinamento istituzionale funzionali alla costruzione di una efficace governance per la sostenibilità, nel cui ambito identificare le modalità per migliorare e sperimentare in maniera condivisa gli strumenti di coerenza, per poi diffonderne l'utilizzo al fine di garantire la trasversalità delle politiche. Infine, nel Pilastro 3, il PAN PCSD indica la necessità di costruire un sistema di monitoraggio della SNSvS composto da indicatori di contesto, di performance e di processo.

Il sistema è disegnato per dare piena continuità all'utilizzo degli strumenti di coerenza e valutare il contributo delle singole politiche e del loro effetto cumulato nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità. In questo contesto di metriche e misurazioni potrà trovare spazio anche la definizione di uno o più indicatori afferenti allo *strategic foresight*. Nell'interpretazione italiana, la PCSD diventa dunque un approccio funzionale a rileggere le fasi del ciclo decisionale, inserendo lo *strategic foresight* nella fase di formulazione delle politiche pubbliche, in linea con le disposizioni delle Nazioni Unite e dell'OCSE.

Nello specifico, lo *strategic foresight* è inserito nell'ambito del Pilastro 1: Visione e Impegno, collocato all'interno nel processo di revisione triennale della SNSvS. L'obiettivo è fare in modo che gli strumenti di coerenza e di *strategic foresight* contribuiscano a costruire una visione condivisa per la SNSvS. Alla luce del Risultato atteso 1.5, infatti, il prossimo processo di revisione triennale della SNSvS (2025-2026) dovrà includere un'attività di *foresight*, promuovendo una rivalutazione del quadro strategico della SNSvS (Figura 7.4).

Allo stesso tempo, il PAN PCSD sottolinea e chiarisce la fondamentale importanza che rivestono la ricerca e la formazione nel processo, alla luce della necessità di rafforzare le capacità dell'amministrazione pubblica. A questo fine, il Risultato atteso 1.3 promuove la capacitazione amministrativa declinandola intorno ai processi di attuazione della SNSvS e del PAN PCSD (Figura 7.5). Anche in questo caso, lo *strategic foresight* diventa un elemento strumentale e fondante per l'attuazione della SNSvS e quindi dell'Agenda 2030 in Italia, partecipando non solo alla costruzione delle politiche pubbliche ma anche a un percorso di trasformazione culturale verso la sostenibilità, sia nella pubblica amministrazione che nella relazione con gli attori non istituzionali.

Figura 7.4. Lo strategic foresight nel PAN PCSD

Risultato atteso 1.5	
Condurre regolarmente attività di *foresight* durante la stesura o l'aggiornamento degli strumenti di pianificazione **Target:** ≡ La revisione triennale della SNSvS include un'analisi di *foresight* e, quanto più possibile, rivede obiettivi e traguardi di conseguenza ≡ Ai fini del processo di revisione triennale del 2025, selezionare un tema e sperimentare metodologie di *foresight* sviluppate a livello internazionale nonché i risultati provenienti dal settore pubblico (*Climate proofing of infrastructures assessment*, Commissione europea, "*2020 Strategic Foresight Report: charting the course towards a more resilient Europe*" e studi della società civile (CMCC, Futura Institute, ecc.).	***Raccomandazione OCSE PCSD di riferimento*** ***Pilastro I**: Sviluppare una visione strategica per conseguire l'Agenda 2030 e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile attraverso un approccio integrato e coerente* ***Principio I.2.** Definire, attuare e comunicare una visione strategica a lungo termine che supporti la coerenza delle politiche e orienti il Governo e le parti interessate verso obiettivi comuni di sviluppo sostenibile*

Vettori SNSvS	**Azioni**
n.d.	**Azione 1.5.1 –** Utilizzare il processo di revisione triennale della SNSvS come un'opportunità per verificare se si stanno verificando cambiamenti sistemici presupposti alla SNSvS. La verifica degli Obiettivi strategici, dei Valori Obiettivo e degli Indicatori della SNSvS secondo l'analisi di *foresight* è attivata dal MASE nell'ambito del processo di revisione, con il supporto delle strutture competenti sul tema del *foresight* a livello centrale e territoriale. Le attività di *foresight* includeranno ricadute internazionali e impatti transfrontalieri e si cercherà la collaborazione con il Forum nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, incluso il CNCS, e il MAECI quando si affronterà l'area Partnership.

Delibera CITE n. 1 del 18 settembre 2023

Figura 7.5. Il rafforzamento della capacità amministrativa nel PAN PCSD

Risultato atteso 1.3	
Rafforzare le capacità degli amministratori pubblici a tutti i livelli e supportarli nell'uso della SNSvS come quadro di riferimento strumentale alla formulazione delle politiche **Target:** ≡ Nell'ambito del processo di attuazione della SNSvS 2022, vengono attivati programmi formativi per la SNSvS/PCSD indirizzati a funzionari pubblici a tutti i livelli per metterli in grado di integrare la SNSvS e la PCSD nelle rispettive amministrazioni.	***Raccomandazione OCSE PCSD di riferimento*** ***Pilastro II:** Sviluppare meccanismi istituzionali efficaci e inclusivi per affrontare gli elementi trasversali alle politiche settoriali e allineare le azioni tra i livelli di governo* ***Principio II.4** Garantire un coordinamento esteso a tutta l'amministrazione ("whole-of-government") per identificare e mitigare le divergenze tra le priorità e le politiche settoriali, a dimensione interna ed esterna, e promuovere azioni di sostegno reciproco tra settori e tra istituzioni*

Vettori SNSvS	**Azioni**
Vettore 1 Ob. 3 - 3.2 **Vettore 2** Ob. 2 - 2.1	**Azione 1.3.1** – I programmi e i moduli formativi per la SNSvS e la PCSD sono realizzati ed erogati attraverso una collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) attivata dal MASE e il DFP (Dipartimento della Funzione Pubblica all'interno della PCM), anche in collaborazione con il DARA (Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie all'interno della PCM) preposto alla formazione delle pubbliche amministrazioni a livello territoriale. I programmi di formazione sono rivolti ai dipendenti pubblici della pubblica amministrazione a tutti i livelli, con particolare riguardo alle "Unità operative per la SNSvS" [2.1.3] e alle Cabine di Regia territoriali per lo sviluppo sostenibile [2.1.3]. Attraverso il coinvolgimento del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), i programmi e i moduli di formazione potrebbero ricevere un supporto anche da parte di studenti di dottorato in materie pertinenti (es. statistica, scienze ambientali, economia, ecc.) per contribuire alla progettazione e all'erogazione dei corsi di formazione. I programmi e i moduli di rafforzamento delle competenze potranno includere i seguenti temi: ≡ Sviluppare e utilizzare gli strumenti di coerenza: "Matrice di coerenza", "Scheda di coerenza", "Sistema di monitoraggio della SNSvS" ("*Sustainability Dashboard*"). ≡ Progettare metodi per la formulazione di programmazioni integrate e multi-attoriali. ≡ Metodologie di *foresight* che includano la costruzione di scenari futuri, promuovano le prospettive delle generazioni future e supportino la progettazione di processi partecipativi. ≡ Metodologie per analizzare e affrontare sfide complesse. Diffusione di pratiche di "*behavioural public administration*" (cambiamenti comportamentali della PA - BPA) nella pubblica amministrazione italiana che applicano i principi e gli strumenti delle scienze comportamentali.

n.d.	**Azione 1.3.2** – Valutare e raccomandare percorsi per aumentare la compatibilità tra gli attuali strumenti di misurazione delle prestazioni della Pubblica Amministrazione (V*alutazione della Performance*) e gli Obiettivi di sostenibilità e Indicatori a partire dai i Vettori della SNSvS

Delibera CITE n. 1 del 18 settembre 2023

7.3. Le prospettive di sperimentazione

Il PAN PCSD è in corso di attuazione e le traiettorie di lavoro riguardano diversi ambiti. A livello centrale, si sta operando con la consapevolezza che, affinché il sistema funzioni in modo armonico, è particolarmente importante assicurarsi che ogni attore sia abilitato a comprendere e operare nel processo in cui è coinvolto. A questo fine, MASE e SNA hanno attivato una collaborazione per il biennio 2025-2026 finalizzata all'attivazione delle previsioni del PAN PCSD in materia di *strategic foresight* e capacitazione amministrativa, approfondito nel Capitolo 13 del volume.

A livello territoriale è stato avviato a fine 2024 il terzo ciclo di accordi bilaterali di collaborazione MASE e Regioni, Province Autonome e Città Metropolitane, che presentano un interesse diffuso verso lo *strategic foresight* in collegamento con l'attuazione della PCSD. Lo *strategic foresight* è sia oggetto di attività di ricerca e di percorsi formativi sia strumento di formulazione e promozione di politiche dedicate alle giovani generazioni. In particolare, in materia di formazione, diverse Regioni e Città Metropolitane hanno fatto convergere le risorse attribuite ai percorsi di formazione su momenti di apprendimento della PCSD e di *strategic foresight*. L'accordo di collaborazione tra SNA e MASE, sopra ricordato, ha anche l'obiettivo di affiancare dal punto di vista formativo i percorsi territoriali.

Anche le Regioni, così come il livello centrale, intendono introdurre lo *strategic foresight* all'interno del processo di aggiornamento delle proprie Strategie Regionali per lo Sviluppo Sostenibile. In questo quadro, il MASE sta collaborando al progetto *Building Policy Coherence for Sustainable Development in Austria, Italy and the Slovak Republic*, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del *Technical Support Instrument* (TSI) nel 2024, e implementato in collaborazione con OCSE, che coinvolge le Regioni Sardegna, Marche e Puglia, sotto il coordinamento della Regione Piemonte. L'obiettivo del progetto è il rafforzamento delle capacità e delle competenze dei territori coinvolti per la localizzazione degli SDG, a partire dalle esigenze di attuazione delle rispettive Strategie Regionali per lo Sviluppo Sostenibile e attraverso gli strumenti della PCSD, dello *strategic foresight* e delle valutazioni d'impatto.

Anche nell'ambito di tale contesto, un'attenzione particolare è rivolta in sede regionale al processo di elaborazione, attuazione e monitoraggio del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), documento unico di programmazione per le pubbliche amministrazioni introdotto dal d.l. 80/2021. Il PIAO è uno strumento strategico che può non solo contenere ma anche attivare elementi di PCSD e di *strategic foresight*. I due strumenti, sebbene diversi, condividono infatti l'obiettivo di migliorare la pianificazione e la gestione interna delle organizzazioni, sia a livello nazionale che europeo. Il potenziale del PIAO è dunque centrale nel costruire una visione di valore pubblico che unisca alle esigenze di semplificazione dell'attività amministrativa e di incremento della qualità dei servizi pubblici il rafforzamento della capacità di costruire e valutare il contributo reso dall'amministrazione nel raggiungimento degli obiettivi della SNSvS. In questo senso, anche alla luce delle attività avviate da diverse Regioni, si produrranno riflessioni e sperimentazioni per tracciare operativamente le modalità con cui integrare i PIAO territoriali.

7.4. Lezioni apprese e linee di sviluppo

Un ripensamento delle modalità con cui si affronta il ciclo di formulazione e valutazione delle politiche pubbliche per lo sviluppo sostenibile rappresenta un passaggio fondamentale per attivare

lo *strategic foresight*. La relazione di vicinanza e complementarità tra SNSvS, PAN PCSD e *strategic foresight* può essere estremamente rilevante nel supportare tale passaggio. Attraverso il lavoro che accompagnerà l'attuale ciclo triennale di attuazione della SNSvS, il MASE intende, infatti, dimostrare che la SNSvS e il PAN PCSD possono costituire la cornice strategica all'interno della quale potere inserire pratiche e metodologie di *foresight*, utilizzando appieno i meccanismi di governance e integrando gli strumenti di coerenza del PAN PCSD.

Il contesto del PAN PCSD può in questo senso contribuire da una parte, alla istituzionalizzazione formale dello *strategic foresight*; dall'altra, ad avviare un percorso di innovazione tecnica e delle competenze funzionale alla sua diffusione.

Proprio a questo fine il MASE collabora attivamente con la SNA nell'ambito della Comunità di Pratica sullo *strategic foresight*, avviata a gennaio 2025, e del citato accordo biennale di collaborazione. Tali attività di cooperazione saranno anche funzionali al monitoraggio annuale della SNSvS, oltre che alla sua revisione triennale e alla elaborazione della prossima *Voluntary National Review* che l'Italia si candiderà a presentare nel luglio 2026 al Foro Politico di Alto Livello delle Nazioni Unite, organo incaricato di tracciare e valutare l'attuazione dell'Agenda 2030 nei diversi Paesi.

Capitolo 8

LO STRATEGIC FORESIGHT PRESSO IL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Alessandro Costa

8.1. Il Ministero degli Affari Esteri e la dimensione internazionale dell'Italia

Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) svolge un ruolo centrale nella proiezione dell'Italia nel mondo. L'articolo 1 del Decreto del Presidente della Repubblica 18/1967 attribuisce una serie di funzioni spettanti allo Stato in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero. Tra queste:

- garantire una rappresentanza istituzionale dello Stato italiano all'estero, presso gli Stati stranieri con cui l'Italia intrattiene relazioni bilaterali e presso le Organizzazioni internazionali di cui il nostro Paese è parte;
- analizzare, definire e porre in essere l'azione italiana in materia di politica internazionale coordinando, tutelando e promuovendo gli interessi italiani in sede internazionale;
- assicurare all'Italia un ruolo di primo piano nell'assunzione e messa in opera delle decisioni chiave in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e di protezione e promozione dei diritti umani;
- essere protagonista del processo d'integrazione europea, attraverso un rafforzamento dell'Unione Europea e del suo ruolo nel mondo quale attore globale;
- assistere, attraverso la rete consolare, i concittadini e le comunità italiane all'estero, facilitandone altresì i contatti con l'Italia e garantendo l'esercizio del diritto di voto agli italiani non residenti nel territorio nazionale; fornire assistenza agli italiani all'estero durante le situazioni di crisi e di emergenza che li possano vedere coinvolti;
- promuovere l'Italia quale Sistema Paese, sostenendo le componenti economico-finanziarie, culturali e scientifiche dell'Italia;
- tutelare gli interessi economici italiani favorendo l'internazionalizzazione del sistema produttivo del Paese e all'attrazione degli investimenti esteri in Italia, promuovendo le iniziative dirette a sostenere le attività delle imprese italiane all'estero;
- sostenere all'estero lo straordinario patrimonio della cultura italiana, grazie soprattutto all'operato degli istituti di cultura;
- affrontare e risolvere le sfide complesse, politiche, economiche, energetiche ed ambientali, di un mondo globalizzato, dialogando ed interfacciandosi con gli attori emergenti sul palcoscenico delle relazioni internazionali;
- contribuire allo sviluppo delle aree più arretrate del globo, attraverso la Cooperazione allo sviluppo;
- favorire il dialogo interreligioso e interculturale, anche tra entità non governative, come strumento di comprensione e risoluzione dei conflitti internazionali.

Tutti questi compiti sono svolti dagli uffici centrali del Ministero e dalla rete estera, composta, al dicembre 2024, da 130 ambasciate, 9 rappresentanze permanenti presso Organismi internazionali e una delegazione diplomatica speciale, 85 uffici consolari e 88 istituti italiani di cultura.

8.2. L'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica

Nel 2022 è stata istituita la nuova Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale, con l'obiettivo di rendere il soft power italiano uno strumento sempre più efficace di influenza, promozione dei nostri interessi nel mondo e di costruzione di un consenso globale sui temi che l'Italia considera prioritari. La nuova struttura mette a sistema competenze ed esperienze già maturate negli anni a questo scopo, ma con uno spirito nuovo, di adattamento e iniziativa, pianificazione, di apertura all'esterno, alla società civile nazionale e internazionale, e quindi con uno spirito di rete.

La diplomazia pubblica consiste in attività diplomatiche destinate a soggetti non governativi per rafforzare l'influenza, la reputazione e l'efficacia dei rapporti internazionali di un Paese. Essa si concentra su quattro settori: comunicazione, diplomazia culturale, programmazione strategica e presenza italiana nelle organizzazioni internazionali.

All'interno della Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale, si inquadra l'Unità di Analisi e Programmazione, Statistica e Documentazione Storica. Le attività principali della struttura riguardano l'analisi delle tendenze globali e delle evoluzioni del sistema internazionale, anche in consultazione con i partner internazionali, nei formati Unione Europea, G7 e NATO, e con centri di ricerca e *think tank*. Con questi ultimi, in particolare, è attiva una consolidata collaborazione attraverso lo strumento dell'avviso di pubblicità *ex* art. 23 bis del D.P.R. 18/1967. L'Unità finanzia a cadenza annuale la pubblicazione di studi e l'organizzazione di eventi realizzati da enti internazionalistici e atenei italiani su temi di politica internazionale (nel 2024 sono stati finanziati 51 progetti).

In questo quadro, l'Unità sostiene il progetto "Comunità di politica estera", un'interazione regolare tra alcuni dei principali soggetti italiani attivi nel campo della ricerca e dell'analisi delle relazioni internazionali e la Farnesina, per favorire, da un lato la riflessione strategica sull'azione dell'Italia nel mondo, e, dall'altro, il consolidamento di una comunità italiana di ricerca in politica estera.

Accanto a queste attività, l'Unità organizza eventi di diplomazia pubblica, tra cui i Dialoghi Mediterranei/*MED Dialogues*, la cui decima edizione si è svolta a Roma dal 25 al 27 novembre 2024. Alla presenza di oltre venti tra Ministri degli Esteri dei Paesi mediterranei e vertici di organizzazioni internazionali, rappresentati di istituzioni e della società civile si sono confrontati sui problemi strategici della regione, coinvolgendo un pubblico di 1.300 persone presenti in sala e 10.000 spettatori in streaming.

L'Unità si avvale di una sezione statistica a supporto dell'analisi della politica internazionale, e supervisiona la gestione dell'archivio storico diplomatico, della biblioteca e della pubblicazione dei documenti diplomatici.

8.3. Lo strategic foresight al Ministero degli Affari Esteri

Nel quadro di un crescente utilizzo a livello internazionale dello *strategic foresight* per comprendere e analizzare le tendenze globali, l'Unità ha avviato da diversi anni una riflessione sugli strumenti di previsione strategica più idonei all'attività del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Il punto di partenza è la definizione di *strategic foresight*. Dal punto di vista della Farnesina con tale termine si intende l'analisi di fattori considerati irrilevanti nel presente ma i cui sviluppi possono teoricamente portare a scenari significativi per gli interessi internazionali del Paese. Un allenamento mentale a pensare al futuro come cosa diversa dall'estrapolazione del presente, con un focus sull'interrelazione dei fenomeni.

Gli avvenimenti degli ultimi anni - in modo particolare la pandemia di Covid-19 e l'aggressione russa all'Ucraina - hanno rivelato l'incapacità di "pensare l'impensabile" e di prepararsi di

conseguenza o, quanto meno, di non farsi cogliere di sorpresa. Il tasso di volatilità sulla scena internazionale è aumentato in modo esponenziale, le crisi si susseguono sempre più rapidamente, anche perché gli attori e le variabili di un contesto internazionale frammentato sono più numerose e meno controllabili. Il sistema internazionale di oggi non è più composto da soli Stati, ma da una pluralità di enti, tra cui anche reti criminali internazionali, organizzazioni terroristiche, o attori economici come le aziende multinazionali che spesso hanno un peso economico superiore a quello di alcuni Paesi.

Per la Farnesina e più in generale per la dimensione estera del Paese, lo *strategic foresight* presenta indubbie opportunità. L'Italia mantiene una proiezione internazionale molto ampia, grazie all'appartenenza a un vasto sistema di alleanze e all'adesione al multilateralismo, che alimenta la propensione a dispiegare le proprie risorse in scenari globali. L'economia italiana è basata sulle esportazioni ed è quindi fondamentale la continua ricerca di nuovi mercati e di fonti di approvvigionamento. Una situazione che giustifica l'investimento in strumenti e tecnologie tali da amplificare la capacità di preparazione e risposta.

La previsione di possibili scenari in diverse regioni del mondo, dal Sahel al Corno d'Africa e all'Asia, è un'attività svolta regolarmente dalle Ambasciate, che analizzano il contesto socio-economico e politico, cercando di presentare ipotesi alternative di futuro. Analisi di lungo periodo, elaborazione di strategie, allineamento delle risorse a obiettivi strategici sono azioni già al centro del lavoro della diplomazia. Il salto di qualità che lo *strategic foresight* consente di fare riguarda la possibilità di prepararsi a scenari anche molto diversi da quelli che sembra impossibile individuare oggi, identificando elementi e tendenze - che normalmente sfuggono all'analisi diplomatica classica. Che cosa cerchiamo? Le metafore "zoologiche" dell'incertezza:

- Cigni neri: eventi altamente improbabili, difficili da prevedere sulla base di eventi passati e non in linea con i paradigmi tradizionali, ma che tuttavia possono avere un impatto elevato o addirittura catastrofico. Esempi: gli attentati dell'11 settembre, la crisi finanziaria globale del 2008, la dissoluzione dell'Unione Sovietica.
- Rinoceronti grigi: eventi ad alto impatto che esulano dalle normali aspettative, ma sono noti, anche se abitualmente ignorati. Esempi: crisi della biodiversità o la crescente resistenza agli antibiotici.
- Meduse nere: eventi/tendenze superficiali o apparentemente di routine che sono noti ma possono assumere caratteristiche sconosciute o avere un impatto anomalo. Esempi: il modo in cui un meme su Internet può diventare "virale".

L'obiettivo dell'esercizio è duplice: da un lato, la costruzione di possibili scenari futuri consente di prevenire minacce; dall'altro, permette di individuare opportunità da propiziare. Entrambe le componenti sono al centro dell'attività diplomatica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, che include, tra gli altri, la prevenzione delle crisi e la promozione del Paese lungo diverse direttrici (culturale, economica e commerciale, politica).

8.4. L'applicazione dello strategic foresight

L'utilizzo di strumenti di previsione strategica da parte della Farnesina è funzionale al raggiungimento di alcuni obiettivi che, in una fase preliminare di valutazione, sono stati identificati nei seguenti:

- iniettare in una cultura del lavoro tradizionale l'abitudine ad analizzare i fenomeni riducendo l'incidenza dei *bias* cognitivi; promuovere l'adozione di prospettive differenti e del pensiero critico; diffondere una visione strategica più consapevole delle variabili in gioco e del loro peso;

- promuovere un approccio multidisciplinare all'analisi, attraverso forme di «intelligenza collettiva», ovvero con il coinvolgimento attivo di esperti, società civile, altre amministrazioni;
- sperimentare le diverse tecniche/metodologie per individuare quelle più adatte al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale;
- stabilire una rete di contatti con docenti ed esperti competenti in Italia.
- partecipare ad un network internazionale per accrescere le conoscenze di settore;
- valutare nuove soluzioni tecnologiche.

Il primo passo è stato quindi apprendere dalle esperienze delle Organizzazioni internazionali e di altre istituzioni che già da tempo hanno introdotto lo *strategic foresight* all'interno dei propri metodi di lavoro.

Nel dicembre 2022 l'Unità ha pertanto organizzato una conferenza internazionale sui temi della previsione strategica e dell'allerta predittiva dal titolo *Managing Uncertainty ina World in Transition: Strategic Foresight and Early Warning at the Service of Foreign Policy*. Presenti i rappresentanti di altri servizi diplomatici europei e di Organizzazioni Internazionali con esperienze di settore (Ministero degli Esteri tedesco e olandese, Servizio Europeo di Azione Esterna, OCSE, NATO, UNDP e Programma Alimentare Mondiale); esponenti di realtà di ricerca nazionali e internazionali (Università di Trento, *Global Public Policy Institute* e *International Crisis Group*) e del settore privato.

I lavori si sono articolati in tre sessioni tematiche: uso dei sistemi di previsione strategica; uso dei dati all'interno di modelli di allerta precoce; comunicazione e disseminazione dei risultati all'interno di un'organizzazione. La discussione ha fatto emergere diverse questioni, tra cui: a) l'importanza di sviluppare una vera nuova "cultura" orientata al futuro e volta ad incentivare l'abitudine a riflettere su un ampio spettro di contingenze plausibili; b) previsione strategica e allerta precoce devono essere intese quali metodi con cui gestire in modo efficace la mole di informazioni disponibili ed evitare "sorprese strategiche"; c) la costruzione *tailor-made* di previsione strategica e allerta precoce per le esigenze dell'organizzazione che le utilizzerà; d) un maggiore sforzo comunicativo interno per promuovere il valore aggiunto di questa metodologia.

Individuato l'approccio, il passo successivo è stata la definizione di una o più metodologie che potessero essere utilizzate per la specifica realtà della Farnesina. L'analisi predittiva non è il risultato dell'azione di un singolo analista o di una singola articolazione organizzativa. Essi risultano importanti per stimolare il dibattito e le riflessioni interne agli uffici, ma occorre avvalersi della cooperazione di analisti esterni al Ministero, facendo leva sui consolidati rapporti esistenti con esperti, *think tank* e società civile.

Sulla base di questi elementi, sono state individuate due metodologie prioritarie, impiegate nei successivi esercizi di scenaristica: il modello a scenari multipli e il *backcasting*.

8.5. Gli esercizi di scenaristica

Tra marzo e dicembre 2023 il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha organizzato tre esercizi di scenaristica, condotti sotto strette regole Chatham House e finalizzati all'esplorazione e alla costruzione di potenziali scenari futuri alternativi, riguardanti situazioni nazionali o regionali considerati di particolare interesse per la politica estera del Paese.

Il primo incontro si è svolto nel marzo 2023 e ha riguardato la situazione interna e l'influenza regionale di un partener mediorientale, con l'obiettivo di analizzare e valutare gli equilibri dell'area anche nel quadro della competizione strategica sino-americana e le implicazioni dei diversi scenari sugli interessi italiani.

L'esercizio, condotto con una metodologia a scenari multipli e l'ausilio di un moderatore esterno, ha coinvolto funzionari del MAECI, rappresentanti di altre amministrazioni, di società private, esperti ed esponenti di centri studi rinomati. L'esercizio ha prodotto cinque potenziali

scenari, con orizzonte temporale al 2028, formulati raggruppando in modo coerente le proiezioni dei cinque fattori ritenuti a più alto impatto dai partecipanti.

Il primo scenario, *baseline*, è stato costruito sulle proiezioni più verosimili. Il secondo si è basato sulle proiezioni più favorevoli agli interessi italiani ed europei ed il terzo sulle proiezioni più pessimistiche. Per lo scenario ritenuto più positivo è stato inoltre condotta una analisi SWOT, tesa a identificare i punti di forza e di debolezza, così come le opportunità e i pericoli per il l'Italia.

Nel mese di novembre 2023 si è svolto il secondo incontro di previsione strategica che ha esplorato i possibili scenari di evoluzione dei rapporti economici tra Italia e una media potenza asiatica, all'interno di una strategia di sicurezza economica, volta a ridurre le vulnerabilità e a ricercare nuove opportunità sul fronte degli approvvigionamenti. Da questa prospettiva sono state analizzate le opportunità di sviluppo dell'interscambio commerciale e dei partenariati industriali, con attenzione all'aumento degli investimenti italiani. I tre scenari emersi hanno incrociato la variabile esterna delle tensioni geopolitiche con quella domestica legata al grado di investimenti nelle infrastrutture critiche interne, necessarie a superare i limiti strutturali del Paese.

L'esercizio, moderato da un accademico esperto di studi di futuro e da due professori specializzati in studi asiatici, è stato condotto con metodo Shell e si è contraddistinto per una marcata impronta multidisciplinare che ha permesso di riunire, insieme a funzionari diplomatici della Farnesina, esperti del mondo universitario, dei think tank e rappresentanti di realtà e istituzioni economiche.

L'incontro è stato preceduto dalla somministrazione di un sondaggio ai partecipanti in cui si richiedeva di indicare i principali fattori che, in prospettiva, potrebbero incidere maggiormente sull'evoluzione interna ed esterna del Paese in questione, definendo inoltre 1) il grado di incertezza relativo al loro andamento e 2) il grado di impatto che essi potrebbero rivestire. Tra gli elementi considerati, sono stati indicati relazioni commerciali globali; dipendenza tecnologica e vulnerabilità; tensioni geopolitiche e instabilità regionale; investimenti in infrastrutture; tecnologia e digitalizzazione; cambiamenti climatici; dinamiche demografiche; tendenze globali del turismo.

A partire dai risultati del sondaggio sono stati costruiti quattro scenari: un primo scenario in cui convivono investimenti elevati e massime tensioni geopolitiche, vicine allo scontro aperto; un secondo scenario in cui investimenti elevati convivevano con tensioni geopolitiche sotto controllo; un terzo in cui gli investimenti sono insufficienti e convivono con tensioni geopolitiche sotto controllo e un quarto nel quale figurano sia elevate tensioni geopolitiche che investimenti insufficienti. Accantonato quest'ultimo scenario (ritenuto altamente implausibile), i partecipanti si sono divisi in tre gruppi e ogni gruppo ha ragionato sugli aspetti salienti dello specifico scenario assegnato, tentando di isolarne rischi e opportunità, eventuali margini di azione e sponde di cooperazione per l'Italia, oltre che potenziali dinamiche competitive.

Il terzo appuntamento, moderato da un accademico esperto di studi di futuro e da un Direttore di *think tank* che ha curato i contenuti tematici, si è tenuto a dicembre 2023 ed è stato dedicato all'evoluzione di una regione africana di interesse prioritario per l'Italia.

Vi ha preso parte una platea multidisciplinare che ha visto al tavolo, oltre ad alcuni dei principali esperti italiani dell'area, anche molteplici realtà istituzionali, nonché rappresentanti del settore privato e delle organizzazioni della società civile attive nella regione.

In occasione di tale esercizio, è stata sperimentata la modalità di *backcasting*, con orizzonte temporale al 2033. Sulla base di un questionario condiviso in fase preparatoria con i partecipanti, l'esperto moderatore e i competenti uffici del Ministero hanno messo a punto uno scenario ottimale sul piano dell'assetto governativo e della stabilizzazione istituzionale.

Con l'obiettivo di elaborare potenziali linee guida dell'azione italiana nella regione considerata (in termini di strategie di partenariato commerciale e relazioni bilaterali e multilaterali) sono state definite due tappe intermedie nel percorso a ritroso. Nel corso della prima (orizzonte temporale al 2028), sono state analizzate le condizioni interne ai Paesi e dello scenario internazionale che dovrebbero necessariamente realizzarsi affinché tale scenario possa considerarsi plausibile.

La seconda tappa, fissata al 2025, si è invece concentrata prevalentemente sul rilievo della sicurezza - anche ambientale e alimentare - quale condizione essenziale per la stabilizzazione della regione e per il possibile avvio di percorsi di democratizzazione.

8.6. Lezioni apprese e linee di sviluppo

Il ciclo di incontri ha rappresentato un'occasione concreta per verificare il potenziale apporto delle pratiche di *strategic foresight* nell'attività del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, mettendo in pratica differenti metodologie di scenaristica (metodo a scenari multipli per i primi due incontri, *backcasting* per il terzo).

La molteplicità degli *input* e delle prospettive portate dai partecipanti agli incontri (funzionari del Ministero, rappresentanti di altre Amministrazioni ed entità pubbliche e private) ha rappresentato un incoraggiante indicatore dell'efficacia delle metodologie di *strategic foresight*, per riflettere su scenari e sistemi complessi in un'ottica di medio periodo e formulare in maniera più puntuale efficaci raccomandazioni di policy e strategiche per il decisore politico.

Il carattere sperimentale del ciclo di incontri ha rivelato ampi margini di miglioramento, tanto da un punto di vista pratico (modalità di moderazione e conduzione degli esercizi, rispetto dei tempi di intervento), quanto teorico (attinenza al focus della discussione e agli obiettivi prestabiliti). È ragionevole ritenere che successive iterazioni di esercizio o iniziative analoghe porteranno a risultati progressivamente migliori.

Parallelamente alle attività predittive, l'Unità ha intrapreso un percorso ricognitivo volto a esplorare le più recenti innovazioni metodologiche, tecniche e tecnologiche in un'ottica maggiormente quantitativa: nello specifico, si è valutata la possibilità di sfruttare la vasta ed eterogenea quantità di dati gestita dalle diverse articolazioni del Ministero per l'estrapolazione di analisi puntuali.

Tale processo si è concretizzato nel 2023 in un'interlocuzione con una società privata nell'ambito del programma di migrazione sul Polo Strategico Nazionale (PSN) che interessa tutte le Pubbliche Amministrazioni, in coordinamento con l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID). Tale scambio ha portato alla realizzazione di uno "Studio per la valorizzazione del patrimonio informativo MAECI", che ha evidenziato l'opportunità che la Farnesina si doti di un'infrastruttura informatica di raccolta, archiviazione e analisi dati, realizzabile su misura e dotata di applicazioni avanzate di Intelligenza Artificiale, mediante accessi diversi a una base dati e ad un'interfaccia uniche, per tutti i soggetti dell'Amministrazione (in Italia e all'estero).

Nell'ambito della politica estera, una maggiore capacità di "diplomazia predittiva", ovvero l'allenamento ad anticipare tendenze in divenire valutando elementi apparentemente irrilevanti ma potenzialmente in grado di produrre sviluppi significativi è di indubbia utilità. Si tratta di una modalità di ragionamento non scontata, che richiede tempo, risorse umane qualificate, confronti orizzontali con un vasto dettaglio di competenze esterne all'Amministrazione degli Esteri e il ricorso alle più moderne tecnologie di analisi dei dati.

Un cambiamento culturale e di organizzazione del lavoro è necessario per sfruttare appieno la potenzialità dello *strategic foresight* e, a questo fine, ancora più utile è l'attività della Scuola Nazionale dell'Amministrazione volta a promuovere la formazione sul tema, anche in collegamento con Organismi internazionali.

Capitolo 9

L'ATTIVITÀ DI PREVISIONE STRATEGICA DELLA DIFESA

Contributo a cura dello Stato Maggiore della Difesa - Ufficio Generale Innovazione Difesa (UGID)

9.1. Lo Strumento militare nazionale e lo strategic foresight

Operando in scenari globali di crisi e confronto, lo Strumento militare nazionale - inteso come la componente del potere attraverso cui una Nazione gestisce la generazione e la successiva applicazione della forza militare attraverso tutti i domini e nell'intero spettro della competizione per la neutralizzazione di una specifica minaccia, anche in forma preventiva, con una gamma di opzioni che varia dalla dissuasione alla coercizione[1] - deve costantemente adattarsi alle mutevoli esigenze di un contesto operativo di riferimento in continua evoluzione, ammodernando e sviluppando le capacità militari che saranno necessarie per affrontare con successo le minacce agli interessi vitali nazionali. Ciò in sintonia con le missioni istituzionali assegnate alle Forze Armate e nel rispetto degli impegni internazionali assunti dal Paese nel quadro delle organizzazioni per la sicurezza di cui l'Italia fa parte.

Sebbene ciascuna capacità militare implichi uno sviluppo omnicomprensivo, anche detto olistico, che prevede aggiornamenti e novità nel ramo della dottrina, delle procedure, dell'addestramento, della selezione e formazione del personale, delle infrastrutture, delle strutture organiche e dei materiali (DOTLMPFI[2]), è indubbio come la specificità tecnologica e di impiego sempre più profilata di sistemi e piattaforme militari richieda attività di ricerca, sviluppo e sperimentazione dedicate. Pertanto, l'identificazione delle potenziali soluzioni utili a colmare eventuali lacune (gap) deve essere ricercata a partire da un orizzonte temporale di lungo termine (oltre 20 anni).

La predisposizione a individuare, analizzare e comprendere i potenziali sviluppi futuri degli scenari strategici di riferimento rappresenta un indispensabile strumento per lo sviluppo capacitivo dello Strumento militare e, di conseguenza, un vantaggio competitivo nella competizione globale. In tale contesto, il cd. *strategic foresight* è uno strumento analitico predittivo il cui scopo è proprio quello di identificare i "potenziali futuri" e le loro caratteristiche (*future operating environment* - FOE) onde:

- definire le relative implicazioni per la politica di difesa e sicurezza nazionale e, quindi, per lo Strumento militare nel lungo periodo (*risk management*);
- elaborare efficaci strategie anticipanti.

In tal senso, la Difesa ha sviluppato uno specifico processo che prende il nome di "Ciclo di pianificazione generale" e che guida le attività di innovazione, adattamento e sviluppo dello Strumento militare. Tale ciclo trova proprio naturale origine nelle attività di *strategic foresight* ed è

[1] NATO *Allied Joint Doctrine*-AJP 01, ed. 2022: "The military instrument: A nation derives advantage through the military instrument by the generation of fighting power and its subsequent application across the operational domains. The priority of any national strategy is to defend the state. The ultimate form of arbitration between enemies within the continuum of competition is compulsion through armed conflict, in which the actor primarily relies on the military instrument. An advantage in the military instrument is therefore key to successfully compel and deter. The military instrument is also used to induce actors to cooperate. The campaign mindset requires the military instrument to be used in a supporting role below the threshold of armed conflict, across the continuum of competition, therefore ensuring rivals will prefer cooperation rather than coercive interactions".

[2] Doctrine, Organization, Training, Material, Leadership, Personnel, Facilities and Interoperability.

soggetto ad un continuo processo di revisione e aggiustamento rispetto all'evoluzione futura dello scenario e del livello di impegno nazionale stabilito a livello politico.

9.2. L'evoluzione dello strategic foresight

Lo *strategic foresight* rientra nell'ambito dei *futures studies*, disciplina il cui obiettivo è quello di anticipare i grandi cambiamenti globali (sociali, tecnologici, economici, ambientali e geopolitici) e prevederne gli sviluppi attraverso l'elaborazione di scenari.

Nata in ambito militare a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, tale disciplina si è consolidata nel tempo anche all'esterno del contesto militare. In particolare, il suo sviluppo è collegato non solo a una specifica evoluzione metodologica, ma anche a un diverso approccio all'impiego dello Strumento militare.

9.2.1. Evoluzione metodologica

L'evoluzione metodologica dello *strategic foresight* è avvenuta attraverso cinque fasi successive, ciascuna delle quali esito dell'integrazione e dell'arricchimento degli elementi caratteristici della fase precedente. In particolare:

- *Fase lineare/forecasting*: l'impostazione di questa fase, tipica degli albori della disciplina negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, si basa sull'assunto che il futuro - concepito come una realtà oggettiva, indipendente dalla soggettività dell'osservatore - possa essere "predetto" sulla base dell'individuazione di tendenze tramite l'utilizzo di dati statistici. Il limite principale di questa impostazione, ossia proprio la mancata considerazione dell'elemento soggettivo, ha comportato una eccessiva semplificazione di un problema complesso, quello della previsione, in realtà caratterizzato da molteplici variabili (fattori di cambiamento) che interagiscono in modo tutt'altro che lineare. Tanto più che, assumendo che una certa tendenza si sviluppi linearmente, il *forecasting* sarebbe inficiato dal cd. paradosso della predizione, in base al quale una volta che una previsione è stata formulata, sarebbe verosimile che altri attori si adoperassero affinché essa non si avveri o se ne avveri una alternativa.
- *Fase sistemica*: anche questa metodologia, affermatasi negli anni Sessanta e Settanta, muove dall'individuazione di tendenze, ma le utilizza per elaborare modelli sistemici più complessi che tengono conto della pluralità di variabili (politiche, sociali, economiche, geopolitiche, energetiche, climatiche) e delle loro interazioni. Ciò implica l'elaborazione di molteplici scenari caratterizzati da altrettanti "futuri" ipotizzabili. La metodologia sistemica continua però a considerare "oggettivo" il futuro, ancora senza considerare del ruolo della percezione umana e della sua diversità.
- *Fase critica/culturale*: questa modalità di *foresight* integra le precedenti prendendo in considerazione proprio il ruolo della percezione umana, oltre ad altre variabili quali la cultura, le prospettive di analisi, gli interessi della società, nella elaborazione dei diversi scenari. Questa fase, tuttavia, pur valorizzando l'elemento soggettivo nell'esercizio previsionale, mancava della capacità di mettere in luce come le culture e le visioni del mondo siano diverse e debbano essere messe in relazione tra loro al fine di individuare una pluralità di "futuri" alternativi e verosimili.
- *Fase partecipativa*: essa ha preso piede a partire dagli anni Novanta e completa la precedente attuando modalità "partecipative", atte cioè a mettere a confronto diverse culture e punti di vista. Ciò risulta particolarmente utile nell'elaborazione degli scenari futuri consentendo di valorizzare anche punti di vista minoritari, evidenziando i punti di contrasto. Inoltre, può consentire l'elaborazione di una sintesi, di una visione condivisa su come il futuro possa essere e creare la base per un'azione comune.

- *Fase attiva*: l'ultima impostazione, la più recente e pragmatica, si pone l'obiettivo di elaborare strategie e politiche di azione concrete per gestire i molteplici "futuri" elaborati con processi analitici partecipativi.

9.2.2. Evoluzione dell'approccio all'impiego dello Strumento militare

Come abbiamo sopra accennato, lo *strategic foresight* nasce quale strumento predittivo funzionale allo Strumento militare, al tempo del sistema internazionale bipolare (Guerra Fredda). In tale contesto strategico, caratterizzato da una chiara e ben definita minaccia, non solo le capacità operative dello Strumento militare venivano sviluppate secondo un approccio di tipo *threat-based* orientato a combattere e vincere un avversario definito, ma l'efficacia delle attività predittive effettuate veniva valutata da specifici indicatori (*benchmark*) che consentivano di misurare gli esiti di un eventuale confronto diretto tra sistemi simmetrici.

Con la trasformazione del sistema geopolitico da bipolare a multipolare, dove globalizzazione e digitalizzazione hanno aumentato esponenzialmente le interconnessioni fra attori e variabili, l'attività di previsione strategica nel mondo militare si è evoluta passando dall'approccio *threat-based* a quello *scenario-based.*

Rispetto all'approccio precedente, in cui vi era una chiara definizione della minaccia e lo sviluppo tecnologico era guidato quasi esclusivamente dai governi e dagli investimenti militari, il nuovo approccio all'impiego dello Strumento militare, risponde all'esigenza di affrontare un sistema sempre più volatile, incerto, complesso e ambiguo (VUCA). In questo nuovo contesto, l'azione politica di gran parte della Comunità internazionale occidentale si è spesso orientata - nello sviluppo e nell'impiego delle capacità militari - a scenari più "preferibili" e politicamente sostenibili rispetto a quelli più pericolosi ma politicamente anche più onerosi.

Ciò ha inevitabilmente limitato l'efficacia della funzione di previsione strategica e il conseguente sviluppo capacitivo dello Strumento militare. Per decenni, questo è stato attagliato a ipotesi di probabile impiego in scenari operativi incerti ma a contenuta conflittualità, prevalentemente orientati alla gestione delle crisi più che non a un confronto ad alta intensità, con la conseguente perdita progressiva della capacità di dissuasione (tramite deterrenza, ossia minaccia di punizione, e difesa, cioè inibizione delle capacità offensive del nemico), tipica dell'approccio *threat-based.*

9.3. La previsione strategica della Difesa oggi

Come anticipato nel paragrafo introduttivo, l'attività di previsione strategica rappresenta un'assoluta priorità per lo sviluppo bilanciato ed efficace dello Strumento militare.

Allo scopo di affrontare in maniera sempre più strutturata questo continuo processo di trasformazione - determinato dal passaggio dall'approccio *threat-based* a quello *scenario-based* - nel 2008 fu costituito il Centro Innovazione Difesa presso il III Reparto dello Stato Maggiore Difesa quale specifico elemento di organizzazione deputato, fra l'altro, alla funzione di previsione strategica di lungo periodo.

La crescente esigenza di gestire un sistema complesso, caratterizzato da volatilità, incertezza, ambiguità e complessità, in cui l'innovazione tecnologica rappresenta uno dei maggiori fattori di accelerazione del cambiamento e concorre a ridurre il tempo disponibile per generare risposte efficaci, ha evidenziato ancor più che nel passato l'importanza delle attività di *foresight*. In tal senso recentemente la Difesa si è fatta promotrice di un percorso di rivitalizzazione della capacità nazionale di previsione strategica.

9.3.1. Il Concetto Scenari Futuri

Nel 2020, attraverso l'adozione di una metodologia di lavoro particolarmente innovativa e partecipativa, la Difesa ha avviato un progetto volto all'elaborazione del primo documento nazionale di *foresight*, redatto con il coinvolgimento di studiosi e ricercatori del campo accademico, industriale e della ricerca, onde assicurare un processo condiviso di analisi e sintesi "contaminato" e multidisciplinare. Il documento intitolato *Concetto Scenari Futuri: tendenze e implicazioni per la Sicurezza e la Difesa*, è stato pubblicato nel 2021[3]. L'analisi effettuata per aree tematiche - politica, socio-economica, tecnologica e climatico-ambientale - ha permesso di identificare le potenziali sfide e minacce che l'Italia si potrà trovare ad affrontare nel breve, medio e lungo termine (oltre 20 anni), favorendo lo sviluppo condiviso di una prima forma di pensiero strategico nazionale (Figura 9.1). Tale forma di lavoro ha inoltre:

- messo in evidenza la complessità, l'interconnessione e la natura trasversale di queste future sfide e opportunità, contestualizzandole in una prospettiva sia nazionale che euro-atlantica. Infatti, il progetto ha permesso di identificare i principali fattori che influenzeranno l'evoluzione dello scenario di riferimento e di declinarne le discendenti implicazioni di sicurezza e di difesa attraverso un approccio sistemico, critico e partecipativo;
- favorito lo sviluppo di una visione comune e condivisa delle sfide da affrontare da cui ci si aspetta discenda una maggiore sinergia degli sforzi volti ad affrontarle con successo;
- definito le specifiche traiettorie di sviluppo per lo Strumento militare nel medio-lungo termine.

Figura 9.1. Concetto Scenari Futuri: aree tematiche, tendenze e implicazioni

Elaborazione UGID 2024 da *Concetto Scenari Futuri: tendenze e implicazioni per la Sicurezza e la Difesa*

9.3.2. Lo sviluppo coerente dei documenti di policy

L'efficacia delle attività di previsione strategica dipende fortemente dal livello di coinvolgimento dei decisori. Per la Difesa, ad esempio, l'approvazione del *Concetto Scenari Futuri* da parte del Capo di Stato Maggiore della Difesa, quale massima autorità militare, ha permesso di indirizzare anche lo sviluppo dei successivi documenti di policy assicurandone la necessaria coerenza. In particolare, le principali risultanze del Concetto Scenari Futuri sono state recepite in:

- documenti di indirizzo del livello strategico-militare, quali il *Concetto Strategico* del Capo di Stato Maggiore della Difesa;
- atti di indirizzo del livello politico-militare, quali il *Documento Programmatico Pluriennale* elaborato dal Ministero della Difesa.

[3] Il documento è disponibile sul sito del Ministero della Difesa al seguente link: https://www.difesa.it/smd/staff/sottocapo/ugid/index.html

Inoltre, in linea con i contenuti e le risultanze delle attività di previsione strategica del Concetto Scenari Futuri, la Difesa ha avviato un processo di sviluppo del pensiero strategico attraverso un percorso di approfondimento successivo.
Tale percorso ha permesso di definire le linee di indirizzo per guidare l'innovazione e la trasformazione dello Strumento militare, anche attraverso l'elaborazione di innovativi documenti concettuali[4] di livello strategico quali:

- *Approccio della Difesa alle Operazioni Multidominio*, edizione 2022;
- *L'impatto delle Emerging & Disruptive Technologies-EDTs sulla Difesa*, edizione 2022;
- *Cognitive Warfare. La competizione nella dimensione cognitiva*, edizione 2023.

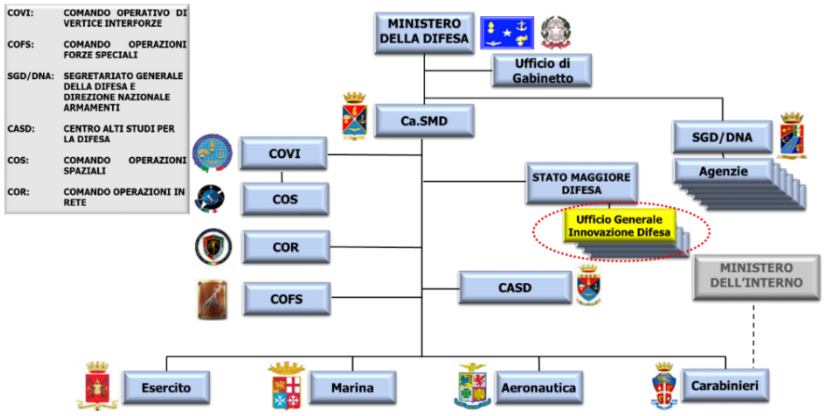
La pubblicazione *online* dei documenti concettuali elaborati, ha inoltre consentito di diffondere i contenuti delle analisi esperite, sia all'interno sia all'esterno del comparto Difesa, contribuendo a stimolare il pensiero strategico nazionale.

9.3.3. Il ruolo dell'Ufficio Generale Innovazione Difesa

Con l'avvio del progetto di elaborazione del *Concetto Scenari Futuri*, la Difesa ha promosso un processo volto a innovare e trasformare lo Strumento militare attraverso un modello di reciproca contaminazione del pensiero tra Difesa e mondo esterno.

In considerazione della crescente complessità dello scenario e della sempre maggiore rilevanza delle attività di previsione strategica, infatti, nel 2021 il Centro Innovazione Difesa è stato riorganizzato quale Ufficio Generale Innovazione Difesa (UGID), elevandone la dipendenza con l'obiettivo di avvicinare al Vertice militare le attività di previsione strategica (Figura 9.2).

Figura 9.2. Ufficio Generale Innovazione Difesa (UGID): collocazione organizzativa



Elaborazione UGID 2024 da organigramma Stato Maggiore della Difesa[5]

Come indicato nel "Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa" (edizione 2022): "la costituzione dell'Ufficio Generale Innovazione Difesa (UGID) rappresenta l'espressione della necessità di disporre di un unico e coerente punto di riferimento per il pensiero innovativo a livello strategico della Difesa".

In tale contesto, l'UGID rappresenta oggi l'Unità di previsione strategica della Difesa e ha tra i propri compiti quello di elaborare i documenti di *strategic foresight* della Difesa e di partecipare alle principali iniziative internazionali sul tema, tra le quali rientra anche la partecipazione nazionale alle

[4] Documenti disponibili al seguente link: https://www.difesa.it/smd/staff/sottocapo/ugid/index.html
[5] Organigramma completo disponibile al seguente link: https://www.difesa.it/smd/organigramma-smd/25034.html

attività condotte in ambito NATO e guidate dalla *Strategic Foresight Branch* dell'*Allied Command Transformation* (ACT).

Inoltre, per assolvere alla missione affidatagli e affrontare la complessità delle crescenti sfide, l'UGID ha implementato un approccio di *open innovation* (innovazione aperta, sia nei temi - dottrina, addestramento, formazione, selezione, sviluppo tecnologico, gestione delle risorse, procedure e processi decisionali -, sia negli attori), sviluppando un proprio network di collaboratori provenienti dal mondo accademico, industriale e della ricerca, che hanno consentito di avviare quel percorso biunivoco di contaminazione di conoscenze e competenze tra la Difesa e il mondo esterno.

9.4. Lezioni apprese e linee di sviluppo

L'attività di previsione strategica non può essere limitata ad un singolo evento o progetto ma deve rappresentare una metodologia di lavoro cui corrisponde un processo continuo di analisi, monitoraggio e progressivo aggiustamento. In tal senso, l'esigenza di monitorare l'andamento dei fattori di cambiamento già identificati nel *Concetto Scenari Futuri* e valutare i potenziali effetti di altri fenomeni emergenti richiede anche di aggiornare i contenuti dei documenti pubblicati.

Pertanto, è intenzione dell'UGID avviare quanto prima l'elaborazione di un aggiornamento al documento pubblicato nel 2021 che tenga conto degli ulteriori shock strategici intervenuti da allora e, nell'ottica di una crescita progressiva della capacità nazionale e grazie anche alle iniziative avviate dalla Scuola Nazionale di Amministrazione, prevedere anche il coinvolgimento della costituenda Comunità di Pratica sullo *strategic foresight*.

Inoltre, nell'ambito di un processo di progressiva crescita del pensiero strategico e di reciproca contaminazione del pensiero, UGID continuerà a prevedere il pieno coinvolgimento di esperti esterni alla Difesa nelle proprie attività. Ad esempio, attraverso l'organizzazione di eventi tematici, quali conferenze e workshop, e l'attività di studio ed elaborazione di nuovi documenti concettuali afferenti a tematiche emergenti e relative all'innovazione e alle *Emerging* & *Disruptive Technologies* (EDT). Rispetto al periodo della contrapposizione bipolare, la dinamicità e la fluidità dei fattori di rischio sono causa di una sempre maggiore complessità a cui si associa specularmente una minore prevedibilità.

La distinzione tra la sicurezza interna ed esterna tende a evaporare e con essa anche i confini tra politica estera, di difesa e di sicurezza.

In questo contesto, assistiamo al moltiplicarsi delle sfide che si profilano all'orizzonte con un'estensione della competizione, anche militare, a nuovi ambiti (domini - cibernetico e spaziale che si aggiungono ai tradizionali terrestre, marittimo e aereo - e dimensioni degli effetti, ossia quella cognitiva, virtuale e fisica), a nuovi ambienti operativi (artico, subacqueo e sotterraneo), a nuove forme di minaccia "ibrida", sempre più pervasiva attraverso l'impiego integrato di tutti gli strumenti del potere a disposizione, a un'estensione della competizione nel tempo, con il superamento del modello pace-crisi-guerra verso un modello di competizione persistente (*continuum of competition*).

Per adattarsi all'evoluzione del contesto, le attività di previsione strategica assumono sempre maggiore importanza e la Difesa, nel documento *Approccio della Difesa alle Operazioni Multidominio* (edizione 2022), ha già evidenziato come risulti sempre più necessario disporre di un sistema avanzato di previsione strategica, un processo per la raccolta e la condivisione - tra la pubblica amministrazione, le imprese e il mondo accademico e della ricerca - della "conoscenza" necessaria per garantire le necessarie capacità di cogliere ogni segnale riguardo a possibili sorprese strategiche, ossia eventi inaspettati o altrimenti non prevedibili che possono avere un impatto sulla sicurezza nazionale.

Inoltre, nel medesimo documento, si evidenzia come l'evoluzione della minaccia esige un nuovo modello di riferimento, in cui lo strumento Militare si collochi all'interno di una Strategia Nazionale di Sicurezza, che identifichi le priorità strategiche per il Paese.

In tal senso, si inquadrano anche ulteriori iniziative quali la partecipazione, a novembre 2024, alla presentazione alla Camera dei Deputati del *position paper* "Per una strategia di sicurezza nazionale", realizzato dalla Fondazione Leonardo-Civiltà delle Macchine Ets, nel corso della quale il Ministro della Difesa ha dichiarato come "la strategia di sicurezza nazionale rappresenta la massima espressione della nostra politica. Ha come obiettivo il conseguimento della prosperità e del benessere dei cittadini. Solo così possiamo essere ciò che siamo e diventare ciò che vogliamo essere". E ancora che "lo scopo della strategia di sicurezza nazionale è quello di delineare un piano di azione basato sull'impiego coordinato degli strumenti di potere nazionale per raggiungere due obiettivi: l'accesso e la libertà di azione nel rispetto del quadro giuridico internazionale nei domini e dimensioni in cui si sviluppano le capacità produttive e, contestualmente, la mitigazione, il contenimento e se necessario il contrasto degli effetti deleteri di fenomeni esterni sulla stabilità e la crescita della prosperità di una Nazione"[6].

[6] Intervento del Ministro della Difesa Guido Crosetto, Camera dei Deputati, 8 novembre 2024.

Capitolo 10

LO STRATEGIC FORESIGHT ALL'INTERNO DEL MODELLO OPERATIVO DEL DIPARTIMENTO DEL TESORO DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Michele Petrocelli

10.1. Il modello strategico del Dipartimento del Tesoro

Il contesto in cui operiamo sta cambiando con un grado di accelerazione mai osservato prima. Le tecnologie evolvono a una frequenza elevatissima, il cambiamento climatico produce conseguenze non più trascurabili, le tensioni sul piano geopolitico stanno rapidamente ridisegnando il contesto internazionale. Tutto con evidenti impatti in termini economici e sociali.

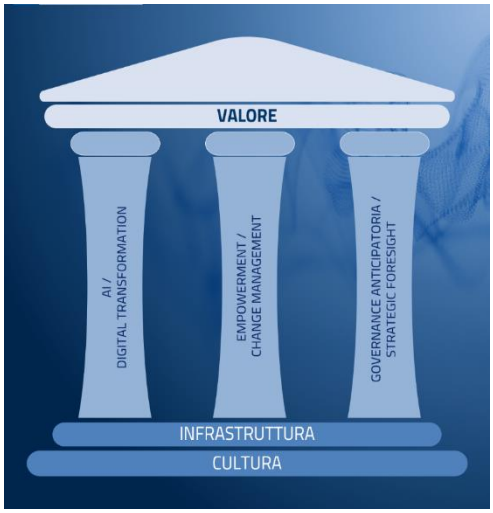
Questo scenario richiede che la Pubblica Amministrazione sviluppi la capacità di interpretate la dinamica della trasformazione in atto, comprendendo e anticipando le tendenze emergenti, assumendo quella che viene chiamata una governance anticipatoria. Per farlo, tuttavia, è necessario che vengano adottate metodologie e competenze che favoriscano la comprensione della complessità, in ottica multidimensionale e proattiva. L'obiettivo, in ultima analisi, è creare valore tangibile per i cittadini e le organizzazioni, pur in presenza di un contesto che evolve a velocità mai viste prima.

Il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze ha avviato, a partire dal 2022, questa riflessione, confluita in un modello operativo che interpreta il patrimonio informativo del passato, consente di agire nel presente, attraverso il cambiamento organizzativo e l'*empowerment* del personale ed esplora le evoluzioni dei possibili scenari futuri.

Questo paradigma è basato su tre pilastri (Figura 10.1.):

- *Interpretare il passato* - Il Dipartimento sta da tempo investendo in politiche e strategie *data driven* e l'adozione dell'Intelligenza Artificiale (IA) nelle sue missioni istituzionali. È stato costituito un gruppo di ricerca, denominato DT-AI Hub, composto da università, enti di ricerca e partner tecnologici, finalizzato ad analizzare gli impatti dell'IA nel contesto economico e sociale e a svolgere ricerca applicata su soluzioni da implementare nel Dipartimento per aumentare la produttività del lavoro e migliorare la qualità dei servizi.
- *Agire nel presente* - Il nuovo modo di lavorare con i dati e la tecnologia richiede un profondo ripensamento organizzativo, con particolare riguardo al presidio delle competenze (*hard* e *soft*) e gli stili di leadership. Per questo, il Dipartimento ha avviato un Programma di *change management* con l'obiettivo di accompagnare l'organizzazione verso una rinnovata cultura organizzativa basata sulla sinergia tra competenze delle persone, spazi di lavoro e nuove tecnologie.
- *Lavorare con il futuro* - Ai pilastri precedenti, fondamentali per la creazione di valore, se ne aggiunge un terzo relativo alla governance anticipatoria e allo *strategic foresight,* al fine di introdurre un nuovo pensiero strategico nella cultura del Dipartimento del Tesoro, per identificare i segnali deboli e le tendenze emergenti, supportare lo sviluppo di strategie a lungo termine e governare l'incertezza esplorando i possibili scenari futuri.

Figura 10.1. Modello operativo Dipartimento del Tesoro



Elaborazione Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro

Sul piano organizzativo, in quest'ottica, il D.M. 7 agosto 2024 di attuazione del D.P.C.M. 26 luglio 2023, n. 125 sulla riorganizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha previsto l'istituzione di due nuove unità organizzative, di livello dirigenziale non generale, operanti alle dirette dipendenze del Direttore Generale del Tesoro: l'Ufficio per la valorizzazione dei dati, lo sviluppo dell'IA e presidio dei modelli di gestione del rischio e l'Ufficio per la Governance Anticipatoria, *Better Regulation* e progetti trasversali.

10.2. L'applicazione dello strategic foresight nel Dipartimento del Tesoro

Il percorso di innovazione intrapreso già da qualche anno dal Dipartimento ha subito una significativa accelerazione grazie all'avvio nel 2022 del Programma di trasformazione *Reshaping the Work Experience* composto di dodici linee progettuali.
Il programma si sviluppa su quattro direttrici che rappresentano le leve strategiche del cambiamento:

- Proattività e anticipazione del futuro;
- Dati e IA per decidere consapevolmente;
- Nuovi modi di lavorare con il digitale;
- Risk Management.

Le direttrici agiscono su due macro ambiti in cui sono raggruppati gli interventi. Il primo riguarda la complessa interazione tra organizzazione, processi, spazi e tecnologie, con particolare attenzione all'impatto delle innovazioni introdotte dal digitale nel contesto lavorativo. Il secondo mira allo sviluppo di una rinnovata cultura organizzativa, basata sulle competenze e sul potenziale delle persone e su un nuovo stile di leadership, tutti elementi indispensabili per realizzare il programma di trasformazione in atto.

All'interno di questo ambito, l'iniziativa inerente allo *strategic foresight* ha l'obiettivo di introdurre un approccio innovativo di previsione strategica, sviluppando una metodologia che consenta di esplorare le evoluzioni dei possibili futuri per favorire l'assunzione di decisioni migliori e più consapevoli degli effetti di lungo termine.

Per realizzare questo obiettivo e promuovere e rafforzare la propensione all'innovazione e al pensiero "strategico", dal 2023 è stato costituito un gruppo di lavoro[1] dedicato, adeguatamente formato su metodologie e strumenti di *strategic foresight*, il cui compito è quello di facilitare la progressiva diffusione del paradigma e dei relativi strumenti all'interno del Dipartimento. Dall'istituzione delle nuove unità organizzative nel 2024 il gruppo di lavoro opera all'interno dell'Ufficio per la Governance Anticipatoria, *Better Regulation* e Progetti Trasversali.

A febbraio 2024, tra le prime iniziative avviate da questo gruppo di lavoro, è stata realizzata un'attività formativa-laboratoriale dedicata a tutti i dirigenti del Dipartimento del Tesoro, in cui i partecipanti, dopo una fase di formazione iniziale sugli strumenti, si sono cimentati, divisi in gruppi, nell'applicazione pratica di alcune metodologie a differenti scenari, riferiti alle grandi transizioni in atto, quali ad esempio IA e impatto sull'economia e sulle persone; ruolo del Dipartimento del Tesoro nel supporto e nella definizione di politiche economiche; transizione ecologica; nuove competenze per valorizzare gli strumenti tecnologici; evoluzione tecnologica a supporto dei processi decisionali. Ogni gruppo ha poi riflettuto attivamente sul ruolo che può giocare il Dipartimento in questo contesto. La successiva discussione dei risultati ha rappresentato un importante momento di condivisione e di consolidamento del lavoro svolto oltre che di riflessione sulle possibili strategie da adottare.

L'esperienza ha avuto un risconto molto positivo. Dal questionario sottoposto ai dirigenti è emerso nel 93% dei casi un giudizio positivo sulle attività svolte e l'80% dei dirigenti ha mostrato interesse a partecipare a eventi formativi sui *futures studies*.

Lo *strategic foresight* ha iniziato così a diventare una dimensione importante del pensiero strategico del Dipartimento, trovando anche spazio all'interno dei percorsi di empowerment, avviati a maggio 2024, finalizzati a sostenere lo sviluppo professionale dei Dirigenti e accompagnarli nell'acquisizione delle competenze strategiche e di leadership necessarie a promuovere il processo di trasformazione organizzativa e digitale.

A fine novembre 2024 direttori generali e dirigenti, insieme ad accademici ed esperti tematici, hanno dato vita alla prima sessione di studi di futuro del Dipartimento, applicando metodologie di *backcasting*[2] per immaginare le sfide della transizione energetica, ambientale, digitale e sociale, ed elaborare possibili risposte dell'Amministrazione per favorire lo sviluppo sostenibile. Le tecniche di *backcasting* sviluppano capacità di costruzione di opzioni strategiche creative, favorendo il pensiero laterale. Pur non essendo l'unica tecnica applicabile, è stato scelto di utilizzarla per prima nelle sperimentazioni presso il Dipartimento del Tesoro proprio perché consente di sviluppare un pensiero che dal futuro torna al presente, contrariamente a quanto si fa adottando un approccio strategico tradizionale.

10.3. Lezioni apprese e linee di sviluppo

Nella seconda metà del 2024 è stata creata una sinergia tra il *Team Strategic Forsight* e il gruppo di ricerca che si occupa di IA che, come detto nel paragrafo precedente, opera nel Dipartimento. L'obiettivo di questa linea progettuale è quello di sviluppare soluzioni IA a supporto del processo di analisi e governance strategica. Il progetto prevede due diversi sviluppi. Il primo riguarda la creazione di agenti esperti, addestrando soluzioni di IA generativa in modo che possano fornire

[1] Il gruppo di lavoro è composto dal Dirigente dell'Ufficio Governance Anticipatoria, *Better Regulation* e Progetti Trasversali (UGAP) e da tre risorse interne all'ufficio.

[2] Il *backcasting* è una metodologia che consente di immaginare scenari futuri (desiderabili o non desiderabili) da cui desumere le azioni nel presente che consentano di realizzare o evitare tali scenari. Tale metodologia ha tendenzialmente un focus su fattori qualitativi, enfatizza soprattutto le rotture di tendenza e permette lo sviluppo del pensiero, partendo da un'immagine di futuro e tornando al presente, passando quindi da una versione più complessa a una più semplice, adottando una mentalità proattiva.

risposte su temi specifici, ricorrendo a fonti documentali accertate e consolidate. Questi algoritmi affiancheranno gli esperti umani per offrire spunti, analisi, verifiche.

La seconda linea di sviluppo, invece, intende creare un sistema di IA che consenta di guidare le persone nello svolgimento degli esercizi, applicando la metodologia prescelta. In questo modo, è possibile favorire la sintesi degli interventi degli esperti e l'elaborazione del lavoro condiviso man mano che viene esplicitato. L'IA costituirà così un ausilio determinante allo sviluppo dell'intelligenza collettiva, motore principale della capacità immaginativa alla base della costruzione del futuro da realizzare (o evitare, a seconda dell'esercizio).

Nel 2025, il percorso prevede che alcuni dirigenti e funzionari delle diverse Direzioni, interessati ad applicare la metodologia nel proprio lavoro, partecipino a corsi di formazione in materia di *anticipatory governance* e *strategic foresight*, erogati dalla SNA e riservati ai dipendenti del Dipartimento. Al termine del percorso formativo saranno individuati, tra i partecipanti, i componenti di un ristretto gruppo di lavoro che approfondiranno e svolgeranno applicazioni complesse della metodologia *strategic foresight* a casi rilevanti per le aree di competenza del Dipartimento del Tesoro e parteciperanno alla definizione delle Linee guida sull'applicazione della metodologia all'interno dell'Amministrazione che verranno poi condivise con tutto il personale.

In tema di *strategic foresight* e *anticipatory governance*, inoltre, il Dipartimento del Tesoro si confronta con altre realtà nazionali e internazionali al fine di condividere buone pratiche, esperienze e sperimentazioni. In questo senso risulta particolarmente preziosa la collaborazione con la SNA e le altre istituzioni con cui si stanno avviando studi congiunti. In particolare, il Dipartimento del Tesoro ha partecipato al progetto TSI LIMinal, finanziato dalla Commissione Europea e coordinato da OCSE e SNA (presentato nel Capitolo 13 del presente volume) e al *Laboratorio di strategic foresight per le amministrazioni italiane* promosso dalla SNA.

L'auspicio è che sia possibile intensificare questa collaborazione, creando sistemi di studio di futuro condivisi e interagenti tra le diverse Amministrazioni, valorizzando la peculiarità del *know how* di ciascuna organizzazione, così da favorire un sistema di intelligenza (umana) collettiva capace di indirizzare decisioni efficaci nel lungo periodo, anche sfruttando la potenza analitica dei dati e dell'Intelligenza Artificiale.

Capitolo 11

LA PROTEZIONE CIVILE ITALIANA E LA SUA PROSPETTIVA STRATEGICA

Donatella Mangano, Sisto Russo e Alessia Clemente

11.1. La Protezione Civile in Italia: principi operativi, attività e sfide

L'azione della Protezione Civile italiana, creata nel 1992, è contraddistinta dai seguenti principi operativi:

- è un sistema integrato e multilivello: la Protezione Civile italiana si basa su un sistema integrato che coinvolge diverse amministrazioni e soggetti, dallo Stato centrale ai Comuni, passando per le Regioni. Questo sistema multilivello si basa sul principio di sussidiarietà, che assegna le competenze al livello di governo più vicino ai cittadini;
- le componenti e le strutture operative: la L. 225/1992 prima e il Codice di Protezione Civile poi individuano le componenti del sistema di Protezione Civile, ovvero i soggetti con potestà sul territorio, e le strutture operative, ovvero i soggetti che concorrono alle diverse attività. Oltre alle istituzioni, come il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, le Forze Armate e le Forze di Polizia, il sistema include anche enti di ricerca, centri di competenza, strutture sanitarie e organismi per la protezione dell'ambiente;
- il ruolo centrale del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile (DPC): il DPC ha un ruolo di indirizzo, promozione e coordinamento a livello nazionale;
- l'importanza del volontariato: le organizzazioni di volontariato svolgono un ruolo fondamentale nel sistema di Protezione Civile, fornendo supporto nelle diverse fasi di intervento. Il DPC promuove la formazione e il coordinamento del volontariato, riconoscendone l'importanza per la resilienza del territorio.

Le attività e le sfide che la Protezione Civile deve fare fronte sono rappresentate da:

- Previsione, prevenzione e soccorso: le attività della Protezione Civile spaziano dalla previsione e prevenzione delle calamità naturali all'intervento in caso di emergenza. La prevenzione è considerata il capitolo più delicato e richiede un'importante battaglia culturale per diffondere una cultura della prevenzione a tutti i livelli;
- Gestione delle emergenze nazionali: il DPC coordina gli interventi a livello nazionale, attivando le risorse necessarie e collaborando con le diverse amministrazioni e soggetti coinvolti;
- Comunicazione: la comunicazione è un aspetto cruciale della gestione delle emergenze. I social media hanno cambiato il modo in cui le informazioni vengono diffuse, anticipando spesso i canali ufficiali. Il DPC si impegna a fornire informazioni tempestive e accurate alla popolazione attraverso diversi canali;
- Formazione strategica: il DPC sta investendo in un percorso di formazione strategica basato sullo *strategic foresight* per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle proprie attività. Questo approccio mira a sviluppare una visione a lungo termine, anticipare le future sfide e indirizzare le politiche in modo più efficace;
- Pianificazione strategica: la pianificazione strategica è essenziale per garantire la coerenza e l'efficacia degli interventi. La pianificazione si articola su diversi livelli (nazionale, regionale e comunale) e deve tenere conto delle specificità del territorio e dei rischi locali.

Il sistema di Protezione Civile in Italia è un modello complesso e articolato che si basa sulla collaborazione tra diverse istituzioni, enti e organizzazioni di volontariato.

La prevenzione, la pianificazione strategica e la formazione continua sono elementi chiave per affrontare le sfide del futuro e garantire la sicurezza dei cittadini.

11.2. Il sistema della Protezione Civile e la gestione dell'emergenza nazionale

La Protezione Civile svolge un ruolo fondamentale nel coordinamento della gestione delle emergenze di rilievo nazionale. Il sistema nazionale della Protezione Civile italiano è un sistema complesso e articolato, caratterizzato da una forte integrazione tra diverse amministrazioni e soggetti.

Il sistema si basa sul principio di sussidiarietà, con un'articolazione su più livelli: Stato, Regioni, Province Autonome e Comuni. A ciascun livello, le diverse figure istituzionali - il Presidente del Consiglio, i Presidenti delle Regioni e i Sindaci - esercitano la funzione di protezione civile.

Il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile (DPC), istituito nel 1992, svolge un ruolo di coordinamento a livello nazionale, occupandosi di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività di previsione, prevenzione e soccorso.

Oltre alle Istituzioni, il sistema coinvolge una molteplicità di attori:

- strutture operative come i Vigili del Fuoco, le Forze Armate, le Forze di Polizia, il Servizio Sanitario Nazionale e le strutture meteorologiche;
- enti di ricerca e centri di competenza che forniscono supporto tecnico e scientifico;
- soggetti non istituzionali come ordini professionali, associazioni di volontariato e cittadini.

L'Unione Europea ha ulteriormente investito in un sistema di protezione civile unionale, con il Centro Europeo di Coordinamento dei Soccorsi che funge da punto di riferimento per le emergenze a livello europeo e che ha sede a Bruxelles.

Il DPC in fase di emergenza si struttura internamente con una catena di comando e di controllo che prevede:

- il Comitato Operativo: convocato in caso di emergenze di livello elevato, riunisce tutte le amministrazioni per coordinare le risorse;
- l'Unità di Crisi: gestisce la catena di comando interna e organizza le risorse logistiche, di volontariato e informatiche;
- la Direzione di Comando e Controllo: operativa sul territorio in caso di necessità.

Questo modello organizzativo si replica anche a livello regionale, con sale operative e unità di crisi dedicate. A livello provinciale, il coordinamento coinvolge anche i Prefetti.

La pianificazione delle attività di protezione civile si articola su più livelli:

- la pianificazione comunale definisce le modalità di gestione del rischio a livello locale;
- la pianificazione regionale fornisce indirizzi generali tenendo conto del contesto più ampio.

Inoltre, la Protezione Civile si impegna nella prevenzione e nella sensibilizzazione dei cittadini sui rischi del territorio. A questo proposito, si evidenzia l'esistenza di due piani nazionali cruciali per la protezione delle persone e del territorio:

- Piano nazionale per la prevenzione del rischio sismico (art. 11, L. 77/2009): focalizzato sulla prevenzione del rischio sismico a livello nazionale;
- Pianificazione nazionale di emergenza per il rischio vulcanico per i Campi Flegrei (D.P.C.M. del 24 giugno 2016): focalizzato sulla gestione delle emergenze vulcaniche specifiche per l'area dei Campi Flegrei.

I due piani evidenziato l'impegno del DPC nella prevenzione, pianificazione e gestione delle emergenze a livello nazionale oltre che nella sensibilizzazione dei cittadini sui rischi del territorio, riconoscendo che la pianificazione strategica è un elemento fondamentale per garantire la coerenza e l'efficacia degli interventi a livello nazionale, regionale e comunale.

Il sistema italiano di Protezione Civile è progettato per gestire una vasta gamma di emergenze, comprese quelle di rilievo nazionale. Quando si verifica un'emergenza nazionale, il DPC assume un ruolo centrale nel coordinamento degli interventi. Durante l'alluvione del 2023 nella Regione Emilia-Romagna, ad esempio, il DPC ha attivato preventivamente le risorse di volontariato e le colonne mobili, ma la gravità dell'evento ha richiesto un intervento più massiccio. Inoltre, in tale circostanza è stato istituito un coordinamento aereo presso la direzione regionale di protezione civile di Bologna per gestire l'utilizzo di tutti i velivoli disponibili.

Oltre alle attività di soccorso, la gestione dell'emergenza nazionale comprende anche:

- la valutazione tecnica degli eventi: la Commissione per la Previsione e la Prevenzione dei Grandi Rischi, composta da esperti di alto livello, fornisce supporto tecnico al DPC per indirizzare le scelte strategiche;
- la comunicazione: il DPC si interfaccia con i media e con la popolazione per fornire informazioni tempestive e accurate sull'evolversi dell'emergenza;
- il supporto alla popolazione: il DPC coordina gli interventi per fornire assistenza alla popolazione colpita dall'emergenza, come ad esempio il ripristino dei servizi essenziali (servizi postali, bancari, telecomunicazioni);
- la collaborazione internazionale: in caso di necessità, il DPC può richiedere l'intervento di aiuti internazionali, coordinandosi con il Centro Europeo di Coordinamento dei Soccorsi.

La gestione dell'emergenza nazionale in Italia è quindi un processo complesso che richiede un'elevata capacità di coordinamento tra diverse istituzioni e soggetti.

La collaborazione tra le diverse componenti del sistema di Protezione Civile, la pianificazione preventiva e la capacità di adattamento alle diverse situazioni sono elementi cruciali per garantire un intervento efficace ed efficiente.

11.3. La pianificazione strategica nella Protezione Civile italiana e il ruolo dello strategic foresight

La pianificazione strategica è un elemento cruciale per l'efficacia del sistema di Protezione Civile in Italia e offre spunti interessanti per comprenderne l'importanza e le modalità di attuazione. Essa si articola su più livelli, in linea con il principio di sussidiarietà.

A livello nazionale, il DPC svolge, come ricordato sopra, un ruolo di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività di previsione, prevenzione e soccorso a livello nazionale. A questo livello, la pianificazione strategica si focalizza su: definizione degli obiettivi strategici del Dipartimento; individuazione delle priorità di intervento; allocazione delle risorse a livello nazionale; coordinamento con le Regioni e le altre amministrazioni coinvolte; promozione di una cultura di prevenzione e di resilienza a livello nazionale.

A livello regionale, le Regioni hanno la responsabilità di elaborare piani di protezione civile che tengano conto delle specificità del territorio e dei rischi locali. La pianificazione regionale fornisce indirizzi generali e tiene conto del contesto più ampio in cui si inserirà poi la pianificazione comunale.

Infine, la pianificazione comunale è il livello più operativo e definisce le modalità di gestione del rischio a livello locale. La pianificazione comunale non è una semplice declinazione delle pianificazioni regionali, ma tiene conto delle esigenze specifiche del territorio.

La pianificazione strategica è efficace solo se c'è una forte integrazione tra i diversi livelli. Per questo motivo è molto importante il coordinamento tra DPC, Regioni e Comuni per garantire un'azione coerente e sinergica, attraverso i seguenti elementi chiave della pianificazione strategica:

- *analisi dei rischi*: la pianificazione strategica parte da un'attenta analisi dei rischi presenti sul territorio. Questa analisi deve tenere conto sia dei rischi naturali (terremoti, alluvioni, incendi) sia dei rischi antropici (incidenti industriali, attacchi terroristici);
- *definizione degli obiettivi*: sulla base dell'analisi dei rischi, si definiscono gli obiettivi che la pianificazione strategica si propone di raggiungere. Gli obiettivi devono essere *SMART* (Specifici, Misurabili, Accessibili, Rilevanti, Temporalmente definiti);
- *individuazione delle risorse*: per raggiungere gli obiettivi prefissati, è necessario individuare le risorse disponibili (umane, finanziarie, tecnologiche). La pianificazione strategica deve prevedere anche meccanismi per il reperimento di risorse aggiuntive in caso di emergenza;
- *definizione delle strategie di intervento*: la pianificazione strategica deve definire le strategie di intervento per far fronte ai diversi scenari di rischio. Queste strategie devono essere chiare, condivise e testate attraverso esercitazioni periodiche;
- *monitoraggio e valutazione*: la pianificazione strategica è un processo dinamico che deve essere costantemente monitorato e valutato. Questo permette di adattare le strategie di intervento all'evolversi del contesto e di migliorare l'efficacia del sistema di protezione civile.

La pianificazione strategica è un processo complesso e in continua evoluzione. Per questa ragione, il DPC sta investendo nello sviluppo di competenze sullo *strategic foresight* per migliorare la propria capacità di pianificazione strategica. Il *foresight* può, infatti, supportare:

- la identificazione delle tendenze emergenti e i potenziali rischi futuri;
- lo sviluppo di scenari di rischio a lungo termine;
- la definizione di strategie di intervento innovative e proattive.

11.4. Lo sviluppo delle competenze sullo strategic foresight nella Protezione Civile

Negli ultimi anni il DPC ha avviato un percorso di sviluppo di competenze sullo *strategic foresight* per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle proprie attività. L'obiettivo è quello di sviluppare una visione strategica a lungo termine, che consenta di anticipare le future sfide e di indirizzare le politiche di protezione civile in modo più efficace. Questo approccio strategico è condiviso anche a livello internazionale con diversi Paesi europei che hanno già implementato studi di *foresight* nel campo della protezione civile.

L'utilizzo dello *strategic foresight*, metodologia che aiuta ad anticipare le future sfide e ad indirizzare le politiche in modo più efficace, da parte della Protezione Civile ha l'obiettivo di:

- migliorare l'efficienza e l'efficacia del servizio al cittadino: utilizzare il *foresight* per anticipare i bisogni dei cittadini e strutturare le attività di prevenzione e soccorso in modo più mirato;
- sviluppare una visione strategica a lungo termine: il DPC riconosce l'importanza di guardare oltre l'immediato futuro e di sviluppare una visione strategica che consenta di affrontare le sfide future;
- anticipare le future sfide: la formazione strategica mira a fornire al personale del DPC gli strumenti per identificare le tendenze emergenti e i potenziali rischi futuri;
- indirizzare le politiche di protezione civile in modo più efficace: attraverso il *foresight*, il DPC punta a indirizzare le proprie politiche e le proprie risorse in modo più efficace, anticipando i bisogni e le criticità future.

Per lo sviluppo di tali obiettivi, il DPC negli ultimi anni ha avviato:

- una collaborazione con l'Università di Trento per sviluppare un percorso di formazione sul *foresight*. Questo percorso si è sviluppato attraverso interviste strategiche, individuazione di domande chiave e la creazione di gruppi di lavoro dedicati a specifiche tematiche;
- la realizzazione di laboratori e corsi di formazione per diffondere la cultura del *foresight* tra il personale del DPC;
- il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato nel percorso di formazione, riconoscendo il loro ruolo fondamentale nel sistema di protezione civile;
- la condivisione di esperienze a livello internazionale con altri Paesi europei che hanno già implementato studi di *foresight* nel campo della protezione civile, tra cui Regno Unito, Irlanda e Paesi Bassi.

L'iniziativa di formazione strategica ha riscontrato un notevole interesse all'interno del DPC, con richieste di replicare ed ampliare l'esperienza e di estendere la formazione strategica ad altre amministrazioni a livello centralizzato, con l'obiettivo di creare una cultura comune di *foresight*.

L'investimento nel *foresight* dimostra la volontà del DPC di guardare al futuro e di dotarsi degli strumenti necessari per affrontare le sfide emergenti in modo proattivo ed efficace. L'obiettivo finale è quello di migliorare il servizio al cittadino, garantendo una risposta sempre più tempestiva e adeguata alle esigenze del territorio.

Il DPC sta lavorando per ampliare la diffusione di questa cultura strategica all'interno dell'amministrazione e a livello territoriale. Si auspica la creazione di una cabina di regia a livello generale, che coordini le diverse anime della Presidenza del Consiglio dei Ministri in una visione strategica comune di medio e lungo periodo.

11.5. Lezioni apprese e linee di sviluppo

Quanto sopra analizzato offre una panoramica dettagliata del sistema di Protezione Civile in Italia, evidenziandone la complessità, l'articolazione e l'importanza strategica per la sicurezza del Paese. La Protezione Civile italiana si basa su un modello collaborativo che coinvolge una pluralità di attori, dallo Stato centrale ai Comuni, passando per le Regioni, le autonomie locali, gli enti di ricerca, le strutture operative e le organizzazioni di volontariato. Questo sistema integrato si fonda sul principio di sussidiarietà, assegnando le competenze al livello di governo più vicino ai cittadini.

Il sistema di Protezione Civile in Italia rappresenta un modello complesso e articolato e l'integrazione tra diverse istituzioni, la collaborazione tra pubblico e privato, l'importanza del volontariato e l'investimento in formazione sullo *strategic foresight* sono elementi chiave per garantire la sicurezza e la resilienza del Paese.

Il sistema di Protezione Civile italiano, attraverso l'integrazione tra i diversi livelli di governo, l'analisi dei rischi, la definizione di obiettivi chiari e l'adozione di strumenti innovativi come il *foresight*, si impegna per garantire la sicurezza dei cittadini e la resilienza del territorio.

Le sfide per il futuro sono pertanto relative ai seguenti aspetti:

- comunicazione: l'avvento dei social media ha cambiato radicalmente il modo in cui le informazioni vengono diffuse durante le emergenze. Il DPC deve affrontare la sfida di gestire la comunicazione in modo tempestivo ed efficace, garantendo la diffusione di informazioni accurate e contrastando la disinformazione;
- formazione strategica: è definita dall' importanza di investire nella formazione strategica del personale, con un focus sullo *strategic foresight*. Questo approccio consente di sviluppare una visione a lungo termine, anticipare le sfide future e indirizzare le politiche in modo più efficace;

- pianificazione: la pianificazione strategica è essenziale per garantire la coerenza e l'efficacia degli interventi. Il sistema di Protezione Civile italiano si basa su una pianificazione multilivello, che deve tenere conto delle specificità del territorio e dei rischi locali.

Capitolo 12

LO STRATEGIC FORESIGHT NEI MINISTERI ITALIANI: UNA LETTURA TRASVERSALE

Giovanni Esposito e Andrea Terlizzi

12.1. Quadro metodologico e analitico dell'indagine sui ministeri italiani

Il presente capitolo analizza l'utilizzo dello *strategic foresight* nelle amministrazioni pubbliche italiane, prendendo in esame cinque casi studio, oggetto di trattazione diffusa nei capitoli precedenti di questa parte del volume: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero della Difesa, il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'obiettivo è mettere in luce come questo approccio venga impiegato per affrontare sfide emergenti, migliorare la pianificazione strategica e supportare decisioni di policy informate.

Le informazioni sono state raccolte attraverso osservazione partecipante di un workshop, realizzato nell'ambito del *Laboratorio di strategic foresight per le amministrazioni italiane*, realizzato dalla SNA a maggio-giugno 2024, che ha coinvolto rappresentanti delle amministrazioni sopra citate, individuate quali casi-pilota a seguito di una mappatura realizzata dalla SNA nell'ambito del progetto LIMinal, sul quale si rinvia al Capitolo 13 in questo volume.

Durante il workshop, ogni amministrazione ha presentato le proprie esperienze e pratiche di *foresight* seguendo una traccia, elaborata dagli autori di questo capitolo, che mirava ad acquisire informazioni sull'uso dello *strategic foresight* in generale e su un caso specifico. In particolare, l'osservazione si è fondata sulle seguenti dimensioni analitiche:

- contesto in cui le pratiche di *strategic foresight* sono state introdotte;
- tecniche utilizzate;
- utilizzo dei risultati nei processi decisionali;
- attori coinvolti;
- barriere e difficoltà incontrate dall'amministrazione.

Le trascrizioni delle presentazioni sono state analizzate qualitativamente per individuare similarità e differenze tra le esperienze riportate. L'indagine ha permesso di costruire un quadro comparativo che mette in relazione le specificità di ciascuna amministrazione.

Nel prosieguo del capitolo vengono presentate le principali evidenze emerse dall'osservazione delle esperienze di ciascuna amministrazione. Per garantire chiarezza e accessibilità, i risultati sono stati sintetizzati in relazione a ciascuna dimensione analitica (Tabella 12.1). Questo approccio ha consentito di restituire una visione articolata e sistematica dell'uso dello *strategic foresight* nelle amministrazioni centrali italiane, contribuendo a identificare opportunità e sfide per una sua maggiore diffusione e integrazione futura.

12.2. Lo strategic foresight nelle amministrazioni pubbliche italiane

12.2.1. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

In attuazione dell'Agenda 2030, a partire dal 2015, nell'ambito dei percorsi di definizione e attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), approvata nel 2017, e del Programma di Azione Nazionale per la Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile (PAN PCSD) di cui il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) ha la responsabilità, lo *strategic foresight* figura quale strumento chiave per promuovere una visione a lungo termine e migliorare il coordinamento tra livelli istituzionali. Inserito in questo contesto, il *foresight* contribuisce a rendere coerenti le attività di programmazione e valutazione delle politiche pubbliche con gli obiettivi di sostenibilità di cui alla SNSvS, consentendo di integrare la prospettiva del pensiero anticipante nel relativo processo di aggiornamento, monitoraggio e valutazione. In particolare, il MASE sottolinea il valore aggiunto del *foresight* nell'anticipare scenari futuri e supportare decisioni strategiche basate su un'attenta valutazione delle tendenze globali che possano informare la costruzione dei quadri di sostenibilità ai diversi livelli centrali e territoriali e orientare efficacemente la definizione e valutazione delle politiche pubbliche nel loro complesso.

Il Ministero ha attivato percorsi multilivello e multi-attoriali a supporto dell'attuazione della SNSvS, creando una solida cornice di riferimento all'interno della quale poter ripensare la governance e il ciclo di formulazione e valutazione delle politiche pubbliche in ottica di coerenza delle politiche stesse. Secondo il MASE, è su questi percorsi e sui meccanismi e strumenti di coerenza di cui al PAN PCSD che si potrà utilmente innestare l'attività di *strategic foresight* integrando la costruzione di scenari, anche attraverso il coinvolgimento e contributo di esperti, amministrazioni centrali e locali, altri stakeholder nonché il mondo della società civile e degli attori non statali riuniti nel Forum per lo sviluppo sostenibile, garantendo un processo decisionale informato e inclusivo.

In base alle disposizioni del PAN PCSD, una pratica di *strategic foresight* dovrà essere sviluppata e integrata nel percorso di revisione triennale della SNSvS, in programmazione a partire dalla fine del 2025. Parallelamente e funzionalmente a tale esigenza, saranno immaginati nuovi percorsi di formazione specificamente dedicati agli strumenti di coerenza del PAN PCSD e allo *strategic foresight* in modo tra loro integrato. Tale sperimentazione verrà operata insieme alla SNA nell'ambito di un progetto di ricerca-intervento, sulla base a un accordo di collaborazione siglato nel dicembre 2024.

Parallelamente, su entrambi questi aspetti, il MASE lavorerà con Regioni, Province Autonome e Città Metropolitane in base al nuovo ciclo di accordi di collaborazione per lo sviluppo sostenibile che, avviato a fine 2024, presenta degli elementi interessanti laddove, in allineamento con la prospettiva nazionale, lo *strategic foresight* è espressamente menzionato tra le priorità e le linee di azione per il prossimo biennio. Tale riferimento è inserito soprattutto nell'ambito della programmazione di attività formative ma anche quale strumento di promozione delle politiche giovanili e al servizio dei percorsi di revisione delle Strategie Regionali di Sviluppo Sostenibile e delle Agende metropolitane per lo sviluppo sostenibile, in collegamento con la SNSvS.

Infine, il MASE evidenzia come le sfide che comportano l'attuazione della SNSvS, del PAN PCSD e dell'attivazione di pratiche di *foresight* siano sostanziali e necessitino di una grande capacità di coordinamento multidisciplinare e multilivello. Alla luce di tali fattori ed esigenze, appare sostanziale per il MASE investire nella formazione, anche in riferimento al processo di monitoraggio della SNSvS in corso di incrementale perfezionamento., che include il monitoraggio del PAN PCSD. Il sistema di monitoraggio è, infatti, volto a rafforzare la capacità della pubblica amministrazione di comprendere se e quanto il complesso delle politiche pubbliche sia effettivamente in grado di perseguire, ai diversi livelli, centrale e territoriale, gli obiettivi di sostenibilità posti dalla SNSvS in modo da potere influire sui processi di revisione e aggiornamento della stessa, in linea con le fasi di cui è composto il ciclo delle politiche. Si sottolinea inoltre come

tale rafforzamento si debba riflettere nella relazione con la società civile e gli attori non statali, a beneficio di percorsi di co-creazione e co-progettazione.

12.2.2. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) ha introdotto un approccio di *strategic foresight* per migliorare la propria capacità di anticipare scenari futuri, identificare opportunità e prevenire minacce, contribuendo così alla promozione dell'interesse nazionale in un contesto internazionale sempre più complesso. Attraverso il *foresight* il MAECI ha superato l'analisi tradizionale del presente e del passato, adottando una visione prospettica che orienta le strategie a lungo termine.

Per implementare queste pratiche, il Ministero ha utilizzato metodologie innovative come la costruzione di scenari, il *backcasting* e le analisi SWOT. Questi strumenti sono stati integrati in esercitazioni partecipative che hanno coinvolto accademici, rappresentanti di altre amministrazioni e stakeholder internazionali, creando un dialogo multidisciplinare e collaborativo. Il processo ha permesso di esplorare le principali tendenze globali, identificare le interconnessioni tra diverse dinamiche geopolitiche e formulare opzioni strategiche che rispondano alle sfide emergenti.

Un esempio significativo dell'applicazione del *foresight* è stato lo sviluppo di scenari su aree geopoliticamente rilevanti, come l'Iran, il Vietnam e il Sahel. Questi esercizi hanno permesso di analizzare i contesti regionali e individuare le migliori strategie per l'Italia, sia in termini di prevenzione dei rischi sia di valorizzazione delle opportunità economiche e diplomatiche. Attraverso un approccio strutturato, il Ministero ha selezionato scenari particolarmente favorevoli per il nostro Paese, lavorando con esperti di settore per garantire che le strategie elaborate fossero realistiche e attuabili.

Nello sviluppo delle attività, il MAECI ha incontrato alcune difficoltà, tra cui la necessità di destinare risorse adeguate a queste attività e di consolidare una cultura del pensiero anticipatorio all'interno dell'amministrazione. La formazione e il coinvolgimento continuativo del personale rimangono priorità fondamentali per rafforzare la capacità del Ministero di integrare il *foresight* nei processi decisionali e di sviluppare una visione strategica condivisa.

12.2.3. Ministero della Difesa

Il Ministero della Difesa ha integrato lo *strategic foresight* nell'ambito del proprio processo di innovazione, adattamento e sviluppo di lungo periodo che prende il nome di "Ciclo di Pianificazione Generale della Difesa". Questo approccio risponde all'esigenza di immaginare e anticipare gli scenari futuri, per sviluppare strategie e capacità operative che possano adattarsi a un contesto globale sempre più complesso e mutevole. La previsione strategica è considerata uno strumento fondamentale per l'identificazione e la gestione dei rischi a lungo termine e, conseguentemente, assicurare il dimensionamento dello strumento militare.

Il processo di *foresight* è stato strutturato attorno al ciclo di pianificazione della difesa e utilizza metodologie di analisi consolidate (ad esempio, analisi SWOT), di costruzione di scenari e di esplorazione e ricerca (ad esempio, metodo Delphi). Questi strumenti consentono di esplorare tendenze globali, megatrend e segnali deboli, con l'obiettivo di delineare implicazioni strategiche per la sicurezza nazionale. Attraverso un approccio collaborativo, il Ministero ha coinvolto esperti, accademici, centri di ricerca e rappresentanti interni per garantire che le analisi siano approfondite e condivise.

Un esempio significativo dell'applicazione del *foresight* è stato il progetto "Concetto Scenari Futuri: tendenze ed implicazioni per la Sicurezza e la Difesa" avviato nel 2020 e pubblicato l'anno successivo. Questo documento ha esplorato fenomeni di cambiamento geopolitico, socio-economico, tecnologico e ambientale, traducendoli in implicazioni per la sicurezza e la difesa.

L'obiettivo era definire una visione strategica di lungo termine, utilizzata per informare il processo di innovazione e trasformazione dello Strumento militare e lo sviluppo di nuove capacità operative. I risultati di questo lavoro hanno contribuito ad assicurare maggiore rilevanza ai nuovi domini operativi, come il cyber e lo spazio, e a informare ulteriori documenti di indirizzo del livello strategico-militare (ad esempio, Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa) e del livello politico-militare (ad esempio, Documento Programmatico Pluriennale).

Nonostante i risultati positivi, il Ministero ha affrontato sfide significative (tra cui quelle connesse a discontinuità di indirizzo politico e incertezza di investimenti stabili) che hanno ulteriormente influito sullo sviluppo delle capacità militari, anche nella considerazione che lo sviluppo tecnologico, principale fattore di accelerazione, oramai non costituisce più una prerogativa della componente militare. Inoltre, il coordinamento con le istituzioni di livello superiore è emerso come un'area critica, richiedendo ulteriori sforzi per allineare visioni strategiche e priorità politiche (approccio interdicasteriale).

12.2.4. Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro

Il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha intrapreso, già da diversi anni, un percorso di innovazione che ha subito un'accelerazione attraverso il programma denominato *Reshaping the Work Experience*, con l'obiettivo di innovare processi, tecnologie e competenze interne. Nell'ambito di questo programma è stata inserita l'iniziativa sullo *strategic foresight* per introdurre un approccio innovativo di previsione strategica, sviluppando una metodologia che consenta di passare da una visione reattiva a una visione proattiva, capace di anticipare scenari futuri e preparare l'Amministrazione alle sfide emergenti.

Questo approccio è stato adottato per trasformare la cultura organizzativa, rafforzando la pianificazione strategica e garantendo che le politiche pubbliche siano meglio allineate a contesti complessi e in rapido cambiamento. L'obiettivo principale è stato quello di migliorare la capacità di anticipare e rispondere alle sfide future, assicurando che l'Amministrazione sia preparata e proattiva di fronte a scenari emergenti.

Per traguardare questo obiettivo è stato costituito un gruppo di lavoro dedicato, che ha avviato diverse iniziative. Tra queste, a febbraio 2024, è stato realizzato un workshop rivolto a tutti i dirigenti del Dipartimento, durante il quale i partecipanti si sono divisi in gruppi e si sono cimentati in attività pratiche di alcune metodologie applicate a differenti scenari. Il workshop ha favorito un ambiente di apprendimento collaborativo e la condivisione di competenze, ponendo l'attenzione sull'adozione di un approccio sistematico, capace di collegare le singole iniziative a una visione strategica più ampia.

A novembre 2024 è stata svolta un'altra importante iniziativa che ha dato via al primo esercizio di futuro svolto dai direttori e dirigenti insieme ad accademici ed esperti tematici. I risultati ottenuti finora sono stati significativi, portando alla costituzione dell'Ufficio Governance Anticipatoria, *Better Regulation* e Progetti Trasversali, il cui compito è quello di facilitare la progressiva diffusione della metodologia e dei relativi strumenti all'interno del Dipartimento del Tesoro, assicurando che l'approccio proattivo diventi parte integrante della cultura organizzativa del Ministero.

12.2.5. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile

Il Dipartimento della Protezione Civile (DPC) della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha integrato lo *strategic foresight* nelle proprie attività per migliorare la capacità di anticipare, prevenire e gestire emergenze complesse. Questo approccio si è rivelato fondamentale per coordinare le azioni tra i diversi livelli istituzionali, dai comuni alle regioni, promuovendo al tempo stesso una maggiore consapevolezza e partecipazione da parte dei cittadini e delle associazioni di volontariato. Il focus principale è stato quello di migliorare la pianificazione strategica, non limitandosi al coordinamento

della gestione delle emergenze ma estendendo lo sguardo alle implicazioni a lungo termine delle scelte operative.

Il Dipartimento, a tal fine, ha adottato pratiche partecipative, tra cui laboratori collaborativi, coinvolgendo centri di competenza, università e rappresentanti del volontariato. Questi strumenti hanno permesso di cominciare a sviluppare scenari futuri che analizzano l'impatto demografico, ambientale e sociale delle emergenze, fornendo indicazioni utili per pianificare interventi mirati e rispondere in modo più efficace alle esigenze delle comunità locali. In particolare, il *foresight* è stato utilizzato per individuare le risorse necessarie e le priorità di intervento, migliorando il coordinamento operativo sia a livello nazionale che europeo.

Il Dipartimento della Protezione Civile ha riconosciuto il *foresight* come una opportunità di miglioramento nella gestione delle emergenze, attraverso, ad esempio, la possibilità di rafforzare la collaborazione tra i diversi livelli di governo per ottimizzare la gestione delle competenze. Inoltre, l'esperienza ha evidenziato l'importanza di investire in infrastrutture adeguate su tutto il territorio nazionale e di promuovere una maggiore standardizzazione delle risorse e delle procedure per garantire una risposta più efficace alle emergenze. Infine, il Dipartimento ha riconosciuto la necessità di intensificare il coordinamento interregionale per affrontare le sfide che richiedono un approccio condiviso a livello nazionale.

12.3. Similarità e differenze nelle pratiche di strategic foresight delle amministrazioni pubbliche italiane

Dall'analisi delle testimonianze raccolte nel workshop, sintetizzate nella Tabella 12.1, emerge che tutte le amministrazioni hanno riconosciuto l'importanza dello *strategic foresight* come strumento per affrontare le sfide del futuro in maniera più consapevole e preparata. Sebbene applicato in contesti e con obiettivi diversi, il *foresight* rappresenta un punto comune per gestire la complessità e costruire strategie capaci di rispondere a scenari futuri incerti. L'approccio condiviso dalle amministrazioni è quello di integrare il pensiero anticipatorio nei processi decisionali per superare una visione limitata al breve termine e promuovere una pianificazione strategica di lungo periodo.

Un elemento comune è la volontà di utilizzare il *foresight* per migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche. Il MASE, ad esempio, ha adottato questo strumento per aggiornare la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, allineando le politiche nazionali e regionali agli obiettivi dell'Agenda 2030. Anche il MAECI lo utilizza per rafforzare il posizionamento geopolitico e prevenire rischi futuri, esplorando scenari in aree strategiche come il Sahel e l'Iran. Il Dipartimento della Protezione Civile ne fa uso per ottimizzare la gestione delle emergenze e pianificare interventi mirati per la ricostruzione post-emergenza, mentre il Ministero della Difesa lo integra per sviluppare capacità operative multi-dominio e rispondere a minacce globali. Il Dipartimento del Tesoro del MEF si distingue per un uso interno e trasformativo, puntando a cambiare la cultura organizzativa e a passare da una visione reattiva a una proattiva.

Sul piano delle tecniche, tutte le amministrazioni utilizzano strumenti simili, come la costruzione di scenari e l'analisi SWOT, spesso integrate con laboratori partecipativi e il coinvolgimento di esperti. Tuttavia, la maturità e il grado di integrazione del *foresight* nei processi decisionali variano. Il Ministero della Difesa e il MAECI, ad esempio, vantano una maggiore esperienza nell'applicazione del *foresight,* mentre il Dipartimento del Tesoro del MEF e il Dipartimento della Protezione Civile si trovano in una fase iniziale, con progetti pilota e una maggiore enfasi sulla sensibilizzazione del personale.

Le divergenze emergono soprattutto negli ambiti di applicazione. Il MASE si concentra sulle politiche di sostenibilità, il MAECI sul posizionamento internazionale, il Dipartimento del Tesoro del MEF su processi interni e cultura organizzativa, il Ministero della Difesa sulle capacità operative e il Dipartimento della Protezione Civile sull'efficacia degli interventi emergenziali. Queste differenze riflettono le specificità delle missioni istituzionali di ciascun ente.

Un altro punto di contatto è rappresentato dalle difficoltà incontrate. Tutte le amministrazioni evidenziano ostacoli nel coordinamento interistituzionale e nella diffusione di una cultura del pensiero anticipatorio. Il Dipartimento della Protezione Civile, ad esempio, affronta la frammentazione delle competenze tra livelli locali e nazionali, mentre il Dipartimento del Tesoro del MEF sottolinea la necessità di standardizzare le tecniche e ampliare la formazione. Anche il MAECI e il Ministero della Difesa riportano problemi legati alla limitatezza delle risorse disponibili e alla necessità di garantire la continuità politica e strategica.

Nonostante queste sfide, i risultati ottenuti sono incoraggianti. Ogni amministrazione ha saputo adattare il *foresight* alle proprie esigenze, utilizzandolo per migliorare la pianificazione, ottimizzare le risorse e creare politiche più lungimiranti. L'esperienza trasversale dimostra che il *foresight* non è solo uno strumento tecnico, ma anche un fattore culturale che può trasformare l'approccio della pubblica amministrazione al cambiamento e all'incertezza. Queste testimonianze offrono un quadro ricco di opportunità per ampliare l'uso del *foresight* in Italia, valorizzandone il potenziale per costruire una governance più resiliente e innovativa.

12.4. Considerazioni finali

L'analisi tematica delle esperienze nelle cinque amministrazioni italiane evidenzia come lo *strategic foresight* sia sempre più riconosciuto come uno strumento utile per affrontare scenari futuri complessi e supportare decisioni informate. Tuttavia, il suo utilizzo rimane frammentato e spesso circoscritto a iniziative sperimentali o settoriali. La sfida principale è quindi trasformare il *foresight* da esercizio di metodo a "infrastruttura" stabile della governance pubblica.

Dalla nostra analisi emergono tre questioni chiave. La prima riguarda l'istituzionalizzazione del *foresight*, necessaria per garantirne continuità e impatto nei processi decisionali. Un esempio positivo è il Dipartimento del Tesoro del MEF, che ha creato l'Ufficio Governance Anticipatoria *Better Regulation* e Progetti Trasversali per integrare il *foresight* nella pianificazione strategica. Nelle altre amministrazioni, invece, il suo utilizzo rimane limitato a iniziative settoriali senza che vi sua ancora un'integrazione strutturale nei processi di *policy-making*.

La seconda questione riguarda il coordinamento inter-istituzionale, ancora debole e non ancora in grado di creare sinergie tra ministeri e livelli di governo. Il MASE, ad esempio, a valle di una mappatura della governance per lo sviluppo sostenibile, si appresta a sperimentare l'utilizzo del*foresight* nel processo di revisione della SNSvS coinvolgendo i vari livelli amministrativi e mettendo alla prova le capacità di interazione istituzionale.

La terza criticità riguarda la traduzione delle analisi in politiche concrete, che appare disomogenea e priva di meccanismi strutturati di monitoraggio e valutazione dell'impatto. Il Ministero della Difesa offre un modello positivo, utilizzando il *foresight* per orientare documenti strategici come il "Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa" e il Documento Programmatico Pluriennale. In altri casi, come nel MAECI e nel Dipartimento della Protezione Civile, le analisi di *foresight* rimangono spesso scollegate dall'azione amministrativa a causa di risorse limitate e discontinuità strategica.

Un possibile percorso per superare queste criticità, in linea con esperienze internazionali, potrebbe includere la creazione di strutture dedicate alla previsione strategica, l'investimento in formazione per diffondere una cultura del pensiero anticipatorio e lo sviluppo di un *framework* di governance condiviso per favorire un uso più sistemico e trasversale del *foresight*. Senza un chiaro impegno istituzionale, il rischio è che il *foresight* rimanga un esercizio episodico, piuttosto che un elemento strutturale dell'innovazione amministrativa. La vera sfida per il futuro non è solo applicarlo, ma istituzionalizzarlo come elemento fondante dei processi di sviluppo delle politiche pubbliche.

Tabella 12.1. Similarità e differenze nelle pratiche di strategic foresight di alcune amministrazioni pubbliche italiane

	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	**Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale**	**Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro**	**Ministero della Difesa**	**Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile**
Introduzione e contesto	Parte integrante dell'attuazione della SNSvS in linea con l'Agenda 2030, per una programmazione integrata delle politiche nazionali, regionali e locali in allineamento con gli obiettivi di sostenibilità.	*Foresight* per anticipare scenari geopolitici e prevenire rischi, promuovendo l'interesse nazionale e rafforzando il posizionamento dell'Italia sulla scena internazionale.	Inserito nel programma *Resetting the Work Experience* con l'obiettivo di innovare processi e competenze e passare da una cultura reattiva a una proattiva.	Radicato nella pianificazione della difesa per anticipare scenari e sviluppare capacità operative con un orizzonte di oltre vent'anni.	Integrato nelle attività di previsione e prevenzione delle emergenze, per migliorare il coordinamento tra livelli istituzionali e promuovere il coinvolgimento di cittadini e volontari.
Tecniche	Costruzione di scenari con il supporto degli strumenti della coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (matrici e schede di coerenza; indicatori di sostenibilità; laboratori).	Costruzione di scenari e *backcasting* con il supporto di analisi SWOT attraverso il coinvolgimento di esperti, università e *think tank* per una visione multidisciplinare.	*Backcasting* e Ruota dei futuri attraverso workshop collaborativi accompagnati da formazione per dirigenti e funzionari per diffondere il pensiero anticipatorio.	Modello dei tre orizzonti e metodo Delphi, accompagnati da analisi SWOT e analisi di megatrend e segnali deboli con il coinvolgimento di esperti accademici e centri di ricerca.	Interviste strategiche, laboratori collaborativi con centri di competenza e università; sviluppo di scenari futuri con focus demografico e ambientale.
Utilizzo dei risultati	Integrazione del *foresight* nel percorso di aggiornamento triennale della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile; programmazione integrata delle politiche regionali e nazionali; miglioramento del monitoraggio degli impatti	Scenari applicati a contesti regionali; supporto alla definizione di strategie diplomatiche e opportunità economiche per l'Italia.	I risultati influenzano la pianificazione strategica, con l'implementazione di un'Unità organizzativa dedicata al *foresight* entro il 2026; sensibilizzazione interna sul tema.	Applicazione nel documento *Concetto Scenario Futuro* per sviluppare capacità multi-dominio e informare strategie per cyberspazio, difesa cognitiva e altri nuovi domini.	Pianificazione di interventi e ricostruzioni post-emergenza; ottimizzazione delle risorse; priorità per la ricostruzione in base alle esigenze territoriali e sociali.
Attori coinvolti	Amministrazioni centrali e locali, stakeholder non statali, esperti accademici e società civile.	Ministeri, università, aziende, *think tank* e organizzazioni internazionali.	Dirigenti MEF, esperti esterni e facilitatori; gruppi eterogenei per garantire una prospettiva multidisciplinare e collaborativa.	Stato Maggiore della Difesa, centri di ricerca, esperti accademici.	Enti locali, centri di competenza, università, volontari e istituzioni europee; coordinamento con cittadini per sensibilizzare e migliorare la prevenzione.
Barriere e difficoltà	Mantenimento di un coordinamento strutturato tra amministrazioni centrali e ai diversi livelli istituzionali; necessità di comunicare efficacemente la complessità delle politiche di sostenibilità.	Risorse limitate per esercizi di *foresight*; necessità di consolidare una cultura del pensiero anticipatorio e formazione interna.	Limitata disponibilità di tempo e risorse dei dirigenti; necessità di linee guida nazionali e formazione diffusa.	Mancanza di continuità politica e di investimenti stabili; difficoltà di integrazione tra tecnologie civili e militari; coordinamento con livelli istituzionali superiori.	Frammentazione delle competenze tra livelli di governo; necessità di standardizzare risorse e procedure; infrastrutture insufficienti in aree svantaggiate.

Elaborazione SNA 2025

Parte quarta

STRATEGIC FORESIGHT E ATTIVITÀ SNA

Capitolo 13

SVILUPPARE LA CULTURA DELLO STRATEGIC FORESIGHT: IL PROGETTO LIMinal

Sabrina Bandera e Serena Giusti

13.1. Lo strategic foresight e il progetto LIMinal

Il ruolo delle Organizzazioni internazionali, come già evidenziato nel Capitolo 6, è stato significativo nella promozione e diffusione di una cultura incentivante lo sviluppo dello *strategic foresight* in Italia. Le Organizzazioni internazionali hanno contribuito, in particolare, a fornire un quadro valoriale di riferimento, a far conoscere le metodologie e i benefici dell'adozione dell'approccio della previsione strategica nei processi decisionali e nel disegno e implementazione delle policy. Tali organizzazioni condividono conoscenze e pratiche con l'intento non solo di coinvolgere i rappresentanti nazionali nella formulazione di politiche improntate al futuro, ma anche di indurli, grazie al loro progressivo apprendimento, a promuovere quel medesimo approccio nei loro rispettivi contesti nazionali.

L'Unione Europea e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) svolgono, da questo punto di vista, una funzione assimilabile a un "incubatore" che sostiene gli Stati nella conoscenza, formazione e successiva auspicabile implementazione di metodi di lavoro focalizzati sullo sviluppo dell'approccio dello *strategic foresight* e dell'*anticipatory governance*, tenendo conto della peculiarità di ciascun contesto nazionale.

In questo capitolo presentiamo uno specifico progetto che mostra il ruolo delle Organizzazioni internazionali nel diffondere lo *strategic foresght* e gli effetti che ne possono derivare anche al di là delle azioni precipuamente messe in atto. Il capitolo presenta le attività di un progetto, coordinato per l'Italia dalla Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA), realizzato con l'OCSE nel 2022-2024 nell'ambito del Programma *Technical Support Instrument* (TSI), finanziato della Commissione Europea. L'obiettivo del progetto era quello di esplorare come la pubblica amministrazione italiana si stia preparando al cambiamento e all'innovazione e, in particolare, se stia sviluppando un approccio di *strategic foresight* nel disegno e implementazione delle politiche pubbliche.

Il capitolo analizza le diverse fasi del progetto e le attività realizzate, mettendone in evidenza gli effetti di breve e lungo periodo in vista di una possibile istituzionalizzazione delle capacità di *strategic foresight* nel nostro Paese. Un paragrafo è dedicato alla illustrazione dei risultati di una indagine qualitativa, realizzata da OCSE e SNA nell'ambito del progetto, condotta tra i dirigenti e funzionari pubblici con una maggiore conoscenza delle tematiche della previsione strategica, con l'obiettivo di rilevare la propensione della pubblica amministrazione italiana a pensare e agire secondo una prospettiva di lungo periodo, che tenga in considerazione i possibili scenari futuri.

L'ultimo paragrafo descrive le iniziative che la SNA ha consolidato e ampliato, o concepito in maniera innovativa, come effetto del progetto, un esercizio di valutazione che può essere utile per azioni simili anche in altri contesti.

13.2. Gli obiettivi e le fasi del progetto LIMinal

La Commissione Europea ha avviato nel 2021 un programma che prevede forme di sostegno tecnico calibrato sulle esigenze degli Stati membri e delle loro amministrazioni centrali e locali al

fine di progettare e porre in atto riforme strutturali ritenute prioritarie e strategiche, anche in relazione all'attuazione del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR).

La caratteristica fondamentale dello Strumento di Sostegno Tecnico TSI[1], rispetto ad altri programmi europei, è che la Commissione Europea non eroga finanziamenti diretti ma offre alle amministrazioni interessate consulenza altamente specializzata, sollevandole dagli oneri gestionali e amministrativi. I fruitori dei progetti TSI possono essere amministrazioni afferenti a diversi Stati membri (progetti *multi-country*), che hanno esigenze e obiettivi simili e che sono disposte a confrontarsi rispetto alle loro agende di riforma e a condividere, in incontri organizzati a tal fine, le loro esperienze. I progetti TSI sono gestiti dalla DG REFORM[2] della Commission Europea che ogni anno seleziona i progetti ritenuti prioritari sia per gli obiettivi predeterminati (le cd. *flagship*) dall'Unione Europea sia per quelli proposti dai Paesi richiedenti.

Nel caso del progetto che illustriamo in questo capitolo, il proponente da parte dell'Italia è stata la SNA che, a ottobre 2021, aveva presentato alla Commissione Europea il progetto *Anticipatory Governance Initiative* con il duplice obiettivo di: i) migliorare la propria offerta formativa riguardo alle politiche anticipatorie; ii) diventare un punto di riferimento per l'avvio e il consolidamento di pratiche di *strategic foresight*, fungendo da collettore di esperienze già esistenti nelle amministrazioni italiane e fornendo gli strumenti e le occasioni per accelerare i processi in corso.

La SNA aspirava anche ad acquisire l'*expertise* per poter progettare nuove attività sul tema dello *strategic foresight* al fine di sviluppare le attività formative, avviate nel 2020, in materia di metodi di futuro, megatrend e anticipazione del futuro. La proposta della SNA, approvata dalla DG REFORM, è confluita unitamente ad analoghe proposte presentate da Lituania e Malta, nel progetto multi Paese *Strengthening anticipatory innovation governance in Lithuania, Italy and Malta* (LIMinal), avviato a gennaio 2023 e terminato nell'autunno del 2024. Il progetto, realizzato con il coordinamento dell'*Observatory of Public Sector Innovation* (OPSI) dell'OCSE, individuato per le sue competenze dalla DG REFORM quale partener tecnico, è stato realizzato attraverso tre fasi principali, descritte nei paragrafi che seguono.

13.2.1. Progetto LIMinal: fase 1

Durante la prima fase del progetto l'OCSE ha condotto una analisi preliminare sullo stato dell'arte della conoscenza e pratica dello *strategic foresight* nella pubblica amministrazione italiana. Nella *fact-finding mission* preliminare, svoltasi a settembre 2022, OCSE e SNA hanno delineato un quadro preliminare dello stato dell'arte delle pratiche di previsione strategica in Italia.

Successivamente sulla base di interviste, realizzate ad aprile 2023, che hanno coinvolto funzionari dei ministeri, accademici e rappresentanti di aziende a partecipazione statale, individuati dalla SNA, l'OCSE ha formulato alcune ipotesi che sono state discusse a settembre 2023 in focus group, co-organizzati con SNA, con il coinvolgimento di dirigenti e funzionari di alcuni ministeri.

I focus group hanno permesso di innescare una riflessione strutturata su come la pubblica amministrazione italiana possa ricalibrare i propri obiettivi rispetto alle capacità e opportunità di diffusione dello *strategic foresight*. I gruppi hanno contribuito a sviluppare una comprensione condivisa delle opportunità, delle lacune e degli ostacoli per lo sviluppo della capacità anticipatoria all'interno della PA, tenendo conto del contesto, della storia e della organizzazione amministrativa e politica dell'Italia.

[1] Lo Strumento di Sostegno Tecnico - *Technical Support Instrument* (TSI) - è stato istituto dal Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 quale successore del programma di supporto alle riforme strutturali *Structural Reform Support Programme* (SRSP) lanciato nel 2015, che ha operato nel periodo 2017-2020.

[2] *Directorate-General for Structural Reform Support*, da febbraio 2025 *Reform and Investment Task Force* (SG REFORM).

Infine, questo esercizio è stato utile per ponderare quale modello di istituzionalizzazione di *strategic foresight* possa meglio attagliarsi al caso italiano e come articolare gli eventuali passaggi del percorso di istituzionalizzazione.

In questa prima fase sono stati in particolare coinvolti il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), il Ministero della Difesa, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tali amministrazioni sono state individuate dalla SNA quali casi-pilota di definizione e sviluppo di un approccio allo *strategic foresight* all'interno delle proprie amministrazioni, anche a seguito della loro partecipazione ai corsi SNA.

13.2.2. Progetto LIMinal: fase 2

Nella seconda fase del progetto LIMinal l'OCSE ha promosso la contaminazione tra le esperienze dei tre Paesi coinvolti nel progetto. Oltre ad alcuni incontri su aspetti specifici dello *strategic foresight*, in questa fase è stata realizzata una indagine qualitativa tra i dirigenti e funzionari pubblici di Lituania, Italia e Malta al fine di valutare la conoscenza delle tematiche della previsione strategica, con l'obiettivo di rilevare la propensione della PA nazionale a pensare e agire secondo una prospettiva di lungo periodo, che tenga in considerazione i possibili scenari futuri. I risultati dell'indagine realizzata sui funzionari italiani sono approfonditi nel paragrafo successivo.

Di particolare rilievo, in questa fase, è stata anche l'organizzazione da parte dell'OCSE ad aprile 2024, di una visita di studio a Helsinki. Rappresentanti della SNA, del MASE e del MEF hanno partecipato a diversi incontri per conoscere in profondità il caso della Finlandia, uno dei paesi più progrediti nella costruzione e realizzazione di un ecosistema fondato sullo *strategic foresight*. Nel corso di ogni legislatura il Governo finlandese è tenuto, infatti, a presentare al Parlamento una Relazione sul Futuro, che mira a individuare le questioni che richiederanno particolare attenzione per quanto riguarda il processo decisionale. Ogni ministero svolge inoltre attività di previsione e tutti i ministeri sono coinvolti nel gruppo di lavoro congiunto di previsione (sul caso finlandese si rinvia al Capitolo 4 della presente pubblicazione).

Durante la visita di studio i partecipanti hanno incontrato esperti di previsione del Ministero delle Finanze, dell'Ufficio del Primo Ministro, delle Università finlandesi e della fondazione SITRA che conduce studi sul futuro. I relatori hanno presentato in dettaglio l'istituzionalizzazione della previsione strategica nel processo di definizione delle politiche intrapreso dal Governo finlandese, le capacità e conoscenze necessarie a praticare lo *strategic foresight* e la conseguente formazione sviluppata per i funzionari pubblici finlandesi. I partecipanti hanno inoltre potuto prendere parte a un *Finnish National Dialogue* sul tema "Trust and security in our work"[3].

La visita di studio è stata anche una occasione per i rappresentanti di Lituania, Malta e Italia di confrontarsi sulle metodologie sviluppate, sulle difficoltà incontrate nel mettere a sistema lo *strategic foresight* e sulla sensibilizzazione al futuro non solo dei decisori e della PA ma anche dei cittadini e delle comunità locali.

13.2.3. Progetto LIMinal: fase 3

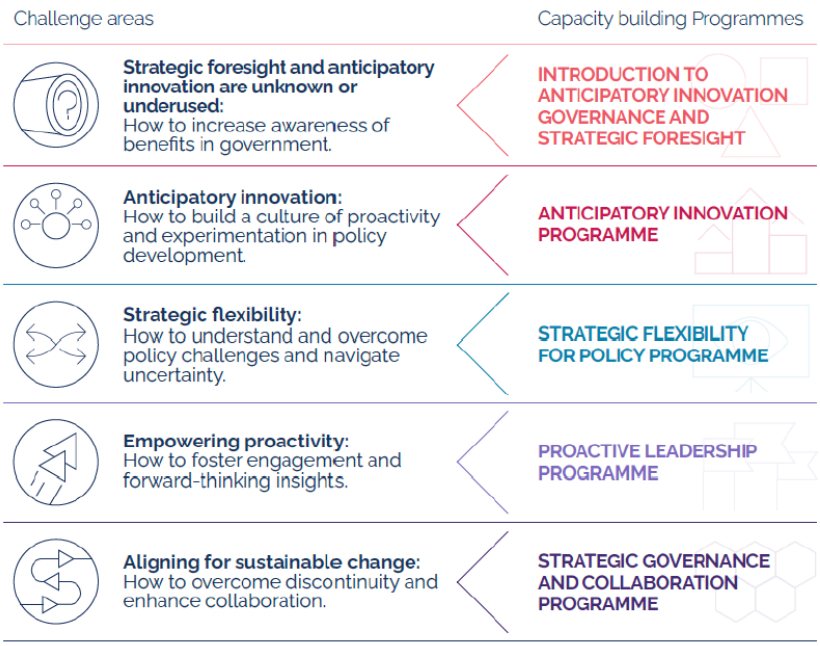
Nella terza fase del progetto, a partire da quanto sviluppato nelle prime due fasi, l'OCSE ha presentato e discusso con i tre Paesi coinvolti nelle attività, la proposta di un articolato programma di formazione su *strategic foresight* e *antocipatory governance*, dal titolo *Capacity Building Programmes*,

[3] I *Finnish National Dialogues* rappresentano una modalità di condurre il dialogo sociale in collaborazione tra cittadini, comunità e istituzioni. Affrontano, grazie a una apposita metodologia, questioni e temi importanti per le persone e le comunità in modo da rafforzare l'inclusione e creare una comprensione delle diverse sfide e opportunità sulla base delle esperienze delle persone.

finalizzato a promuovere il pensiero sul futuro, la previsione strategica e le capacità di innovazione tra i funzionari pubblici. Il programma è strutturato in cinque corsi, corrispondenti a diverse sfide, destinati a target differenziati (Figura 13.1)[4]:

1. Introduction to Anticipatory Innovation Governance and Strategic Foresight
2. Anticipatory Innovation Programme
3. Strategic Flexibility for Policy Programme
4. Proactive Leadership Programme
5. Strategic Governance and Collaboration Programme.

Figura 13.1. Sfide e Capacity Building Programmes



OECD 2024b

L'OCSE ha inoltre realizzato, su richiesta della SNA, un corso online introduttivo sullo *strategic foresight* che raccogliesse gli elementi fondamentali emersi nel progetto al fine di utilizzarlo nelle attività formative destinate in particolare agli allievi del Corso-concorso SNA per dirigenti pubblici. Il corso, intitolato *Introdution to Anticipatory Innovation Governance (AIG) and Strategic Foresight (SF)*, è articolato in quattro video-lezioni sui seguenti temi:

- What is anticipatory innovation governance?
- What is strategic foresight and its key approaches?
- What do futures approaches look like in governments in practice?
- How can senior leaders develop a future-oriented approach in government?

Il corso, erogato la prima volta a luglio 2024, ha l'obiettivo di familiarizzare gli allievi del Corso-concorso alle tematiche e agli approcci dello *strategic foresight* e *anticipatory innovation governance* e a sviluppare un approccio *future-oriented* che dovrebbe accompagnarli nella loro futura attività dirigenziale.

A partire da gennaio 2025, il corso è stato inoltre inserito nel catalogo dell'offerta formativa annuale della SNA disponibile, previa iscrizione, per tutti i dirigenti e funzionari pubblici.

[4] I contenuti dei cinque programmi sono inseriti in OECD (2024b), *Guidebook Building Strategic Foresight and Anticipatory Capacity and Knowledge in Government*.

13.3. La PA italiana e lo strategic foresight: stato dell'arte

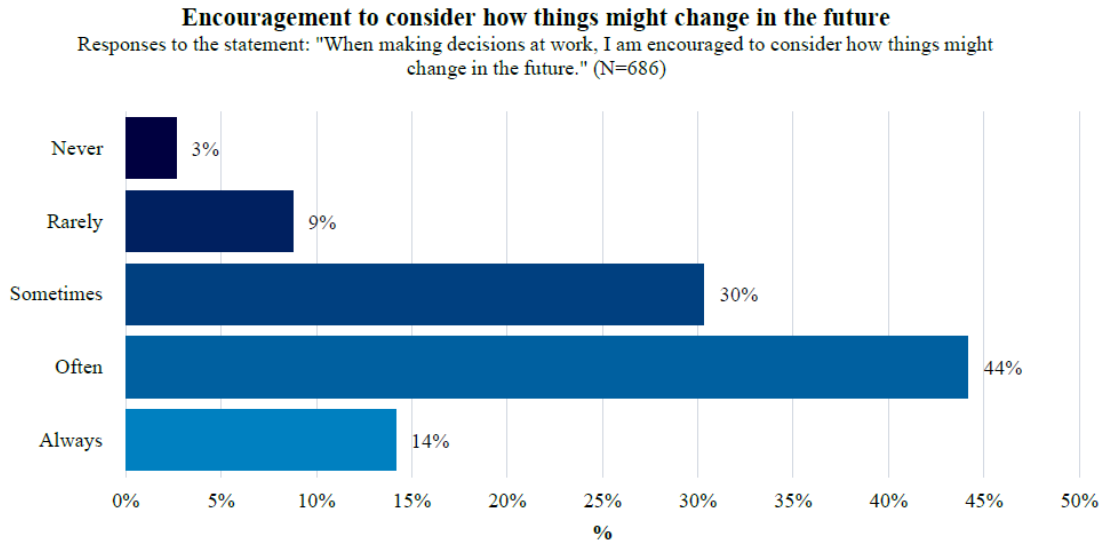
In questo paragrafo presentiamo i principali risultati dell'indagine condotta da OCSE e SNA tra i dirigenti e funzionari pubblici per valutare la conoscenza delle tematiche della previsione strategica e la propensione della pubblica amministrazione italiana ad operare secondo una prospettiva di lungo periodo. Più nello specifico il questionario è stato pensato per poter rilevare quali sono le conoscenze e il livello di interesse e impegno dei dipendenti pubblici italiani rispetto allo *strategic foresight*. Per la SNA era importante anche identificare le debolezze, i punti di forza e le potenzialità per impostare corsi di formazione e altre attività che possano contribuire allo sviluppo di un contesto propizio alla governance anticipatoria.

L'indagine ha coinvolto un campione di dipendenti pubblici composto da dirigenti che hanno frequentato i corsi di formazione presso la SNA destinati a dirigenti di nuova nomina; da dirigenti e funzionari delle amministrazioni centrali e locali che hanno frequentato i corsi di formazione SNA sulla previsione strategica, gli studi di futuro e l'analisi delle politiche pubbliche nel periodo 2021-2023 e dai partecipanti ai Tavoli di Discussione del Ministero dell'Ambiente per l'attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

Il questionario è stato erogato, attraverso una piattaforma online, nel periodo compreso tra il 26 febbraio e il 13 marzo 2024[5]. I dati raccolti sono stati analizzati utilizzando tecniche statistiche descrittive e inferenziali, in particolare con l'analisi di correlazione e regressione.

L'analisi dei dati indica che coloro che hanno risposto sono potenzialmente inclini a investire per lo sviluppo delle loro competenze in materia di *foresight*, mostrando una elevata considerazione del futuro nella presa delle decisioni (Figura 13.2).

Figura 13.2. Encouragement to consider how things might change in the future in Italy

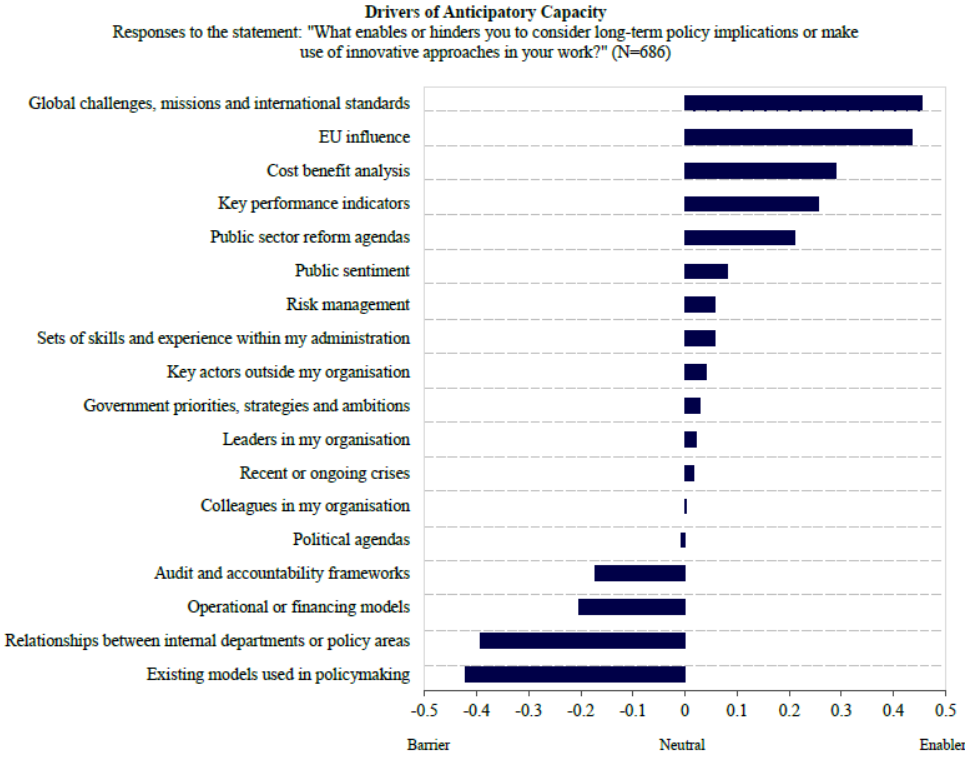


OECD 2025

Il ruolo dei fattori esogeni, e in particolare delle Organizzazioni internazionali, è considerato rilevante per poter diffondere lo *strategic foresight* la cui adozione trova generalmente resistenza nel sistema amministrativo (Figura 13.3).

[5] Il questionario è stato somministrato complessivamente a 4.157 persone, con un tasso di risposta del 16,5%.

Figura 13.3. Drivers of anticipatory capacity in Italy

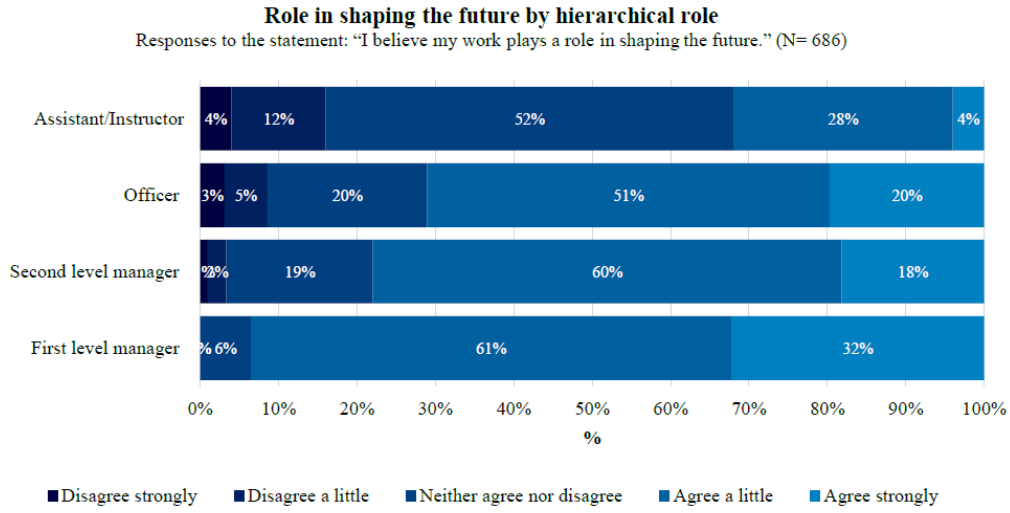


OECD 2024a

Sebbene l'adozione di metodi e strumenti di previsione sia ancora in una fase iniziale, le risposte fornite dagli intervistatati mostrano che una adeguata formazione oltre a stimolare la consapevolezza ha un impatto incentivante riguardo la sperimentazione e messa in pratica di forme di governance anticipatoria. L'incoraggiamento ad adottare pratiche anticipatorie è correlato a ricompense intrinseche piuttosto che a incentivi tradizionali, dimostrato dalla correlazione tra la soddisfazione individuale e l'impegno verso approcci innovativi. Incentivi tradizionali, come le promozioni e l'aumento delle risorse, non risultano particolarmente allettanti anche perché sono legati a parametri di valutazione che ancora non includono la capacità di trasformazione e innovazione.

L'indagine ha messo in rilievo come le attività di routine occupino la gran parte del tempo lavorativo lasciando un residuo limitato di tempo., circa tra il 10 e il 30%, per attività come la ricerca di nuovi modi di lavorare, l'esplorazione di alternative, la collaborazione e il confronto con i colleghi. Quanto più si sale nella scala gerarchica tanto più il tempo disponibile per attività non routinarie sembra crescere: i dirigenti segnalano, infatti, una maggiore disponibilità di tempo da dedicare ad esercitare funzioni legate all'innovazione e alla strategia (Figura 13.4).

Figura 13.4. Role in shaping the future by hierarchical roles in Italy

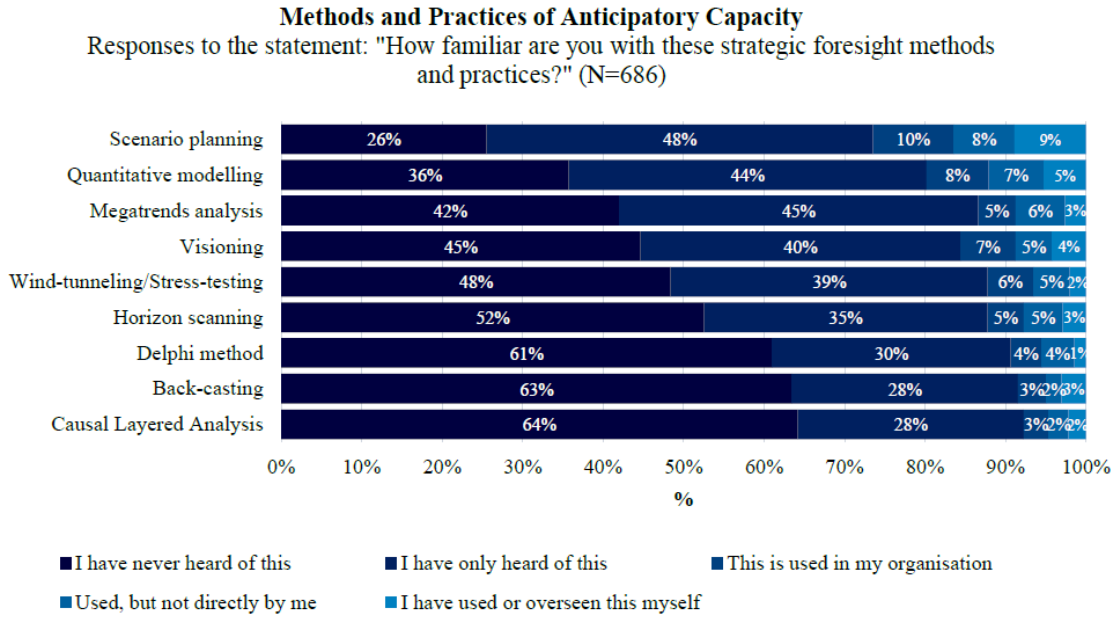


OCSE 2025

Sono emerse differenze nella percezione dei fattori abilitanti e delle barriere alla capacità anticipatoria, che possono dipendere dal ministero o dipartimento di riferimento e da quanto questi abbiano avuto la possibilità, anche attraverso influenze esterne, di sperimentare lo *strategic foresigt*. Si consideri, ad esempio, l'effetto degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 formulati dalle Nazioni Uniti sul Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica come illustrato nel Capitolo 7 del presente volume.

Si evidenzia anche una certa variabilità rispetto alla conoscenza degli strumenti e dei metodi di previsione. I metodi quantitativi razionali come la pianificazione degli scenari e la modellazione quantitativa sono abbastanza conosciuti, mentre l'analisi causale stratificata, il *backcasting* e il metodo Delphi sono tra i metodi meno conosciuti (Figura 13.5).

Figura 13.5. Methods and practices of anticipatory capacity in Italy



OECD 2025

13.4. Le ricadute del progetto LIMinal e le prospettive future

Il progetto LIMinal si è concluso nell'autunno 2024 con una sessione comune presso la sede OCSE di Parigi, nella quale sono stati discussi risultati, sfide e prospettive, ripresi anche nel rapporto finale del progetto (OECD 2025). Si segnalano in particolare i seguenti punti:

- *Consapevolezza limitata dello strategic foresight e dell'innovazione anticipatoria*: molti governi non sono ancora consapevoli dei vantaggi derivanti da una governance anticipatoria. Le conoscenze in materia di previsione strategica sono spesso sottoutilizzate o non messe in pratica, perdendo così l'opportunità per un'elaborazione delle politiche proattiva e orientata al futuro.
- *Mancanza di una cultura della proattività e della sperimentazione*: opportunità di incoraggiare all'interno delle istituzioni governative una cultura che abbracci la sperimentazione e la proattività. I funzionari pubblici devono avere, in particolare, l'opportunità di poter sperimentare nuovi approcci senza timore di fallimenti o penalizzazioni.
- *Difficoltà a gestire l'incertezza con la flessibilità strategica*: i funzionari pubblici devono affrontare la gestione dell'incertezza e l'adozione di approcci agili al fine di poter costruire una flessibilità strategica in grado di consentire ai governi di adattarsi rapidamente ed efficacemente quando si verificano cambiamenti imprevisti.
- *Necessità di maggiore impegno per la proattività*: una governance proattiva richiede un impegno ad ampio raggio con il coinvolgimento dei cittadini, del settore privato e del mondo accademico, nonché dei diversi attori politici.
- *Sfide nell'allineamento per un cambiamento sostenibile*: la collaborazione tra i diversi dipartimenti governativi e il superamento dei silos istituzionali sono fondamentali per un impatto duraturo. Gli sforzi di governance anticipatoria devono allinearsi con gli obiettivi governativi più ampi per avere un impatto significativo e creare un cambiamento duraturo.

Per quanto riguarda più nello specifico l'Italia, il progetto ha permesso alla SNA di effettuare una prima mappatura delle esperienze in atto nei ministeri per la definizione e lo sviluppo di iniziative e pratiche di programmazione strategica. Le esperienze più mature promosse dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, dal Ministero della Difesa, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono state oggetto di analisi e i referenti di tali ministeri, come evidenziato nel secondo paragrafo, sono stati attivamente coinvolti nelle diverse fasi del progetto LIMinal. Tali esperienze sono inoltre approfondite nella Terza parte del presente volume.

Le attività progettuali hanno inoltre sottolineato la centralità della formazione, e quindi delle Scuole nazionali di governo quali la SNA, per creare innanzitutto una cultura amministrativa orientata al futuro e per lo sviluppo delle competenze sugli approcci e sull'utilizzo degli strumenti di *strategic foresight* e *anticipatory governance*. Il futuro rappresenta uno strumento di apprendimento e la formazione dei funzionari pubblici è fondamentale per poter sviluppare una mentalità e una cultura funzionali al radicamento dello *strategic foresight*. Le attività laboratoriali e la creazione di comunità di pratiche, in particolare, sono degli spazi protetti di sperimentazione e confronto apprezzati dai funzionari pubblici già coinvolti nei corsi di formazione sullo *strategic foresight*.

Grazie ai risultati del progetto, l'offerta formativa SNA sui metodi di futuro e di previsione strategica, promossa a partire dal 2000, è stata arricchita con il corso introduttivo, sopra ricordato, *Introdution to Anticipatory Innovation Governance (AIG) and Strategic Foresight (SF)*, realizzato da SNA in collaborazione con OCSE, e con il *Laboratorio di strategic foresight per le amministrazioni italiane*, finalizzato a fornire ai partecipanti competenze esperte sulle logiche di funzionamento e le esperienze emergenti, in Italia e all'estero, e sulle possibili strategie di implementazione da parte delle amministrazioni. La prima edizione è stata realizzata tra maggio e giugno 2024 (si veda in proposito il Capitolo 14 nel presente volume).

Per la SNA e per le amministrazioni coinvolte, la ricaduta più rilevante del progetto LIMinal è relativa alla maturazione della consapevolezza circa l'importanza del progressivo sviluppo di un ecosistema italiano di *foresight*, in cui i diversi attori – ministeri, enti locali, università, istituti di ricerca, società pubbliche etc. – possano interagire al fine di sviluppare progressivamente culture e pratiche condivise nella direzione di una istituzionalizzazione dello *strategic foresight* e dell'*anticipatory governance* coerente con il contesto italiano (Bandera, Giusti e Lippi 2024).

In questa direzione, in una prima fase, appare fondamentale da un lato, fare conoscere e diffondere le iniziative e i progetti realizzati - scopo prioritario della pubblicazione del presente volume; dall'altro, creare occasioni di incontro di condivisione che coinvolgano i diversi soggetti.

In tale contesto si colloca, a partire dalle esperienze maturate dai cinque ministeri pilota sopra ricordati, l'avvio a gennaio 2025 della Comunità di Pratica sullo *strategic foresight* nel quadro della più ampia Comunità di Pratica SNA Evidence-Based Policy Making. Per quanto riguarda l'ambito degli esperti di *strategic foresight*, la Comunità di Pratica ha i seguenti obiettivi:

- *Connettere*: chi ha già esperienza, in varie forme, nello *strategic foreight* all'interno delle amministrazioni centrali e locali e all'esterno delle stesse, grazie al coinvolgimento di una pluralità di attori quali università, aziende partecipate, fondazioni e terzo settore.
- *Condividere*: le esperienze di *strategic foresight* e discuterle per migliorare la comprensione delle metodologie e le pratiche di pianificazione strategica.
- *Promuovere*: contribuire alla diffusione dell'approccio *foresight*, alla conoscenza e al confronto con gli altri Paesi e con le Organizzazioni internazionali.

La SNA partecipa inoltre, da ottobre 2024, alla *OECD Government Foresight Community* (GFC)[6]. Creata nel 2014, la comunità di pratica riunisce i professionisti e operatori della previsione strategica del settore pubblico (Governi e Organizzazioni internazionali), con l'obiettivo di rafforzare la capacità di previsione e di alimentare una rete informale di collaborazione e coordinamento tra i settori pubblici dei diversi paesi. Per la SNA tale partecipazione è funzionale al continuo confronto con le altre esperienze sia in ottica di apprendimento che di *knowledge transfer* sulle pratiche di *strategic foresight* in corso di sviluppo in Italia.

Grazie anche agli approfondimenti realizzati nell'ambito del progetto LIMinal, a dicembre 2024 la SNA ha avviato un progetto di collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica per la realizzazione di una ricerca-intervento sul tema "Policy coherence e strategic foresight per lo sviluppo sostenibile - Sviluppo di strumenti a supporto dell'attuazione del Programma Nazionale per la Coerenza delle Politiche (PAN PCSD)"[7]. Il progetto si propone di sviluppare strumenti e metodologie a supporto dell'attuazione del Programma Nazionale per la Coerenza delle Politiche, con l'obiettivo finale dell'integrazione dello *strategic foresight* nella revisione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile e nel processo di elaborazione della *Voluntary National Review*, che l'Italia dovrà presentare alle Nazioni Unite a metà 2026 (su cui rinvia al Capitolo 7 di questo volume).

La finalità strategica del progetto è il rafforzamento della capacità amministrativa delle Amministrazioni centrali (ministeri e dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e territoriali (Regioni, Province Autonome e Città Metropolitane) in materia di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile e di *strategic foresight*.

[6] Per un approfondimento sulle attività della *OECD Government Foresight Community* si veda il sito dedicato: https://www.oecd.org/en/networks/oecd-government-foresight-community.html.

[7] Il progetto, di durata biennale, è realizzato sulla base di un accordo di collaborazione sottoscritto tra SNA e Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - Direzione Generale Affari Europei, Internazionali e Finanza sostenibile sottoscritto a dicembre 2024.

Riferimenti bibliografici

Bandera S., Giusti G. and Lippi A. (2024), *Mapping early strategic foresight practice and procedure in the Italian government*, SISP Conference, Trieste.

OECD (2024a), *Anticipatory Governance: Opportunities for public sector strategic foresight. Assessment and recommended actions, Italy,* Final, October 2024 (Output A1 of and A2 Project 22IT23, 22MT02, 22LT12 under the REFORM/OECD Contribution Agreement REFORM/IM2022/009).

OECD (2024b)*, Building Strategic Foresight and Anticipatory Capacity and Knowledge in Government*. *A Guidebook to curriculum and training for senior leaders, policymakers and foresight producers to tackle real world challenges*
https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2024/10/Guidebook_Capability-Building-Programmes-Strategic-Foresight-v5-1.pdf.

OECD (2025 - forthcoming), *Building anticipatory Capacity with Strategic Foresight in Government. Lessons from Lithuania, Italy, and Malta*, GOV/PGC(2025)14.

Capitolo 14

LA ROAD MAP DELL'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLO STRATEGIC FORESIGHT NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE ITALIANE ATTRAVERSO LA LEVA DELLA FORMAZIONE

Andrea Lippi

14.1. Istituzionalizzare lo strategic foresight: significati e problematiche

Ciò che chiamiamo comunemente *strategic foresight* è un insieme di strumenti dotati di una storia e di un'identità oramai consolidate per varietà e intensità. Questo bacino di strumenti di previsione è virtualmente a disposizione dei decisori pubblici, i quali possono attingervi nei diversi contesti amministrativi secondo la tradizione, l'orientamento del mandato e le contingenze (CEPA 2021).

Si può affermare che, rispetto al passato, le potenzialità di produzione di conoscenza nel campo dell'anticipazione del futuro messa a punto dalla letteratura di settore (Poli 2024) abbia raggiunto un tale livello di maturità da mettere in condizione i *decision maker* politici e amministrativi di poter profilare veri e propri "modelli" di strumenti di previsione strategica (nazionali o settoriali, secondo gli ambiti di policy) da poter impiegare *ad hoc*, "tagliati su misura", sulle caratteristiche nazionali di ogni sistema amministrativo (Van't Klooster et al. 2024).

Il percorso di sviluppo che si dipana a valle del passaggio tra "teoria" (studio dei futuri e delle tecniche) e "pratica" istituzionale dotata di finalità e identità autonome radicate nell'agire delle amministrazioni pubbliche e nella presa delle decisioni è, pertanto, l'oggetto di questo contributo e consiste nell'analisi dell'istituzionalizzazione.

Il capitolo si focalizza sul caso nazionale italiano e sulla strategia, o anche più semplicemente sulla *road map* che può permettere di "tradurre in pratica" (Gherardi e Lippi 2000) le buone intenzioni e le eccellenti professionalità messe in campo in una proposta organizzativa fattibile e coerente con le missioni delle singole amministrazioni. Per fare ciò, collegandosi a quanto già esposto nel Capitolo 1, vale la pena fare un passo indietro e ricordare che per istituzionalizzazione intendiamo quel processo di innovazione attraverso il quale un elemento strumentale innovativo cessa di perdere il senso di novità ed estraneità e assume invece stabilità e valore in sé. Un cambiamento istituzionalizzato denota una piena acquisizione di un'idea o di un elemento che proviene dall'esterno e che viene ora assorbito nell'organizzazione istituzionale a tal punto da essere considerato come parte integrante di quel contesto, senza alcuna soluzione di continuità, "dato per scontato", così radicato che i componenti di quel contesto non devono sentire il bisogno di interrogarsi su che cosa sia e a che cosa serva, perché tutti ormai tacitamente ne condividono il senso.

Questo cambiamento segna il pieno assorbimento e richiede un percorso di assimilazione che può essere anche molto lento e graduale, magari attraverso numerosi passaggi, i quali possono avvenire spontaneamente o possono essere progettati intenzionalmente (Lippi 2022). In questa direzione, ad esempio, gli studi di Thelen (2004) sottolinearono con evidenza che l'innovazione istituzionale procede in modo incrementale attraverso processi lenti e progressivi che implicano una forte spinta dall'interno in direzione di accoglimento, adattamento, interpretazione e assorbimento del cambiamento esterno. Successivamente Mahoney e Thelen (2010) classificarono quattro tipi di processi istituzionali di questo genere identificati per descrivere le traiettorie di istituzionalizzazione: i) la stratificazione (*layering*); ii) il trascinamento (*drift*); iii) la trasformazione (*conversion*) e iv) la sostituzione (*displacement*).

Tutti e quattro questi processi vedono un ruolo attivo della domanda rispetto alla proposta dell'offerta, sia sotto forma di recepimento pieno e consapevole (*displacement*), sia mediante forme di moderata distorsione, che comportano reinterpretazione (*conversion*), sia attraverso la sovrapposizione con strumenti o attività preesistenti (*layering*) o anche mediante la trascuratezza, la rimozione, l'allontanamento temporaneo, in attesa di un recepimento successivo (*drift*).

Per essere di successo e durevole l'istituzionalizzazione di strumenti previsionali nell'amministrazione pubblica italiana deve dunque probabilmente adattarsi a una o più di una di queste strade e tenere conto di dinamiche di questo tipo. Come avvenuto anche per altri strumenti, in primis la valutazione, ma è ad esempio anche il caso della digitalizzazione (Di Giulio e Vecchi 2023), o di esperienze aziendalistiche come i controlli di gestione (Gherardi e Lippi 2000), il trasferimento da ambiente epistemico ad ambiente amministrativo è segnato da andamenti non lineari: il sapere da solo non assicura il saper fare e, soprattutto, il "come farlo in quel contesto", rispetto alle sue caratteristiche, ai suoi limiti e alle sue esigenze.

In questo capitolo affronteremo questo problema, ossia lo sviluppo di una potenziale istituzionalizzazione dell'uso di strumenti previsionali strategici nelle decisioni delle amministrazioni pubbliche italiane identificando i fattori che possono qualificarne lo sviluppo e il radicamento e indicando il ruolo che la formazione, e in particolare la formazione della SNA, può giocare quale leva strategica.

14.2. Da conoscenza a competenza: gli strumenti di anticipazione previsionale come pratica sociotecnica

Torniamo al punto di partenza. Ciò che discutiamo in queste pagine è la differenza che sussiste tra "conoscenza", che si realizza mediante un set di strumenti di raccolta dei dati, da una parte; l'utilizzo di questa conoscenza in un contesto politico-amministrativo definito, dall'altra. I due concetti sono ben distinti e hanno referenti empirici diversi: da un lato, una comunità epistemica che produce sapere, e nella fattispecie anche saper fare; dall'altro, un contesto politico-amministrativo che aspira a utilizzare queste conoscenze trasformandole in competenze (*skills*) amministrative adeguate al tipo di finalità e orientate alla soluzione di problemi specifici, definiti e contingenti.

Lo *strategic foresight* ricade nell'alveo della cd. *usable knowledge* (Lindblom e Cohen 1979), ovvero sistemi di conoscenze costruiti su misura per il decisore e agli scopi ed esigenze di questo interamente dedicati. La *usable knowledge* non è più un sapere epistemico, cessa di esserlo nella misura in cui non è finalizzata meramente a costruire "scienza", ma diviene "sapere in uso", conoscenza applicata ad un contesto di utilizzo ben preciso dove si assumono delle decisioni. Sono queste ultime che definiscono l'utilità delle conoscenze apportate, il loro valore (d'uso), che devono essere soppesate e apprezzate in relazione alla capacità di illuminare i decisori e facilitare la fissazione (*setting*) e la soluzione (*solving*) dei problemi (Majone 1989).

L'impiego di strumenti di questa natura accosta lo *strategic foresight* ad altri strumenti analoghi, ma diversi, poiché ugualmente orientati a produrre conoscenze da tradurre in competenze finalizzate all'assunzione di scelte orientate a risolvere problemi, come la valutazione (Lippi 2007; Marra 2018) o ciò che genericamente intendiamo come *policy advice* (Galanti e Lippi 2022), ovvero la conoscenza degli esperti impiegata per prendere decisioni. Tutti questi approcci ricadono sotto l'ampio ombrello semantico del cd. *evidence-based policy making* (Cairney 2016).

Ciò significa che istituzionalizzare lo *strategic forsight* all'interno delle amministrazioni pubbliche italiane comporta un lavoro diverso e aggiuntivo rispetto al semplice informarne i potenziali utilizzatori o normarne l'utilizzo. Un discorso, infatti, è parlare degli strumenti, e magari diffonderne il verbo mediante pubblicazioni e iniziative divulgative, nonché di attività formative orientate alla *conoscenza*, un altro è favorirne il trasferimento in effettive attività sotto forma di *competenza*, che favoriscano un uso consapevole e finalizzato alle esigenze di ciascuna amministrazione.

L'attenzione, allora, si deve concentrare non più sul contenuto, ma sul processo. Conta adesso più la strategia di trasferimento che lo strumento in sé e il suo valore scientifico, la sua qualità, il suo prestigio. Strumenti scientifici orientati a produrre conoscenza possono non trovare alcun tipo di radicamento organizzativo senza una strategia premeditata. La qualità della produzione scientifica nei *futures studies* è oggi, infatti, in grado di fornire tecniche comprensive di un uso di dati nettamente superiore rispetto al passato; però questo attributo sottolinea il problema che dobbiamo affrontare se vogliamo farne una pratica di un "modello" italiano. Se, infatti, da un lato, l'offerta è scientificamente evoluta e metodologicamente codificata al punto da poter essere esportata; altrettanto non si può dire per la domanda, che può non essere altrettanto pronta per l'importazione. A fianco di relativa chiarezza sugli strumenti vi è incertezza sul tipo di uso e sugli utilizzatori.

Lo strumento e l'utilizzatore sono, infatti, collegati in una *relazione sociotecnica*, per cui gli strumenti di futuro, al pari, ad esempio, delle tecnologie digitali, degli strumenti aziendali o delle tecniche di valutazione, sono inscindibili dal senso del contesto in cui vengono calati (Lippi e Terlizzi 2024). Lo strumento sociotecnico è un dispositivo tecnico e sociale allo stesso tempo, il quale organizza le relazioni tra le autorità pubbliche e i destinatari dello strumento (Lascoumes e Le Galès 2007). Anche gli strumenti previsionali non sono semplici dispositivi funzionali neutri a disposizione dei decisori, ma si manifestano come istituzioni impregnate di significati, valori, idee e visioni del mondo proprie. Essi danno forma e influenzano relazioni di potere tra gli attori di governo e tra questi e la società (Lascoumes e Le Galès 2007). Pertanto, un presunto "modello" - nazionale o settoriale - di utilizzo dello *strategic foresight* è l'espressione sociotecnica di relazioni di potere e di valori, finalità e culture che un contesto politico-amministrativo esprime.

Ne consegue che per istituzionalizzare un "modello italiano" di *strategic foresight* è importante spostare l'attenzione dall'offerta alla domanda e porsi l'interrogativo sul tipo di esigenza cognitiva alla quale lo *strategic foresight* debba rispondere, per quali fini e in quali formati, tenendo conto delle differenze tra tipi di amministrazioni e tra livelli di governo.

Nel momento in cui si inizia ad implementare lo *strategic foresight* dentro un'organizzazione amministrativa, esso cessa di essere un fatto meramente epistemico e diviene una "pratica", una competenza esercitata in modo acquisito, operativo, tacito e consapevole da parte degli utilizzatori in un contesto di senso organizzativo condiviso.

Questo impiego "pratico", per essere tale, deve ovviamente anche essere adeguato e coerente con i contenuti di quello "teorico" espresso dalla comunità epistemica, ma allo stesso tempo deve risultare anche coerente con l'organizzazione che lo sta attuando rispetto ai propri fini, e quindi rispondente ai bisogni e ad un'idea (e ad un'identità) amministrativa che faccia di quell'attività il "suo modello" di strumento previsionale.

Non è sufficiente un'offerta colta ed evoluta affinché automaticamente la domanda sia anch'essa in grado di essere altrettanto sviluppata, perché "illuminata" dall'offerta, né che la domanda sia in grado di recepire da sola ciò che l'offerta le ha proposto, o ancor più importante, che ciò che le è stato proposto sia immediatamente trasferibile ed utilizzabile nel contesto di destinazione. La tentazione è, solitamente, di andare in direzione opposta, assumendo una prospettiva meccanicistica. Secondo questo punto di vista la "scoperta" di una tecnologia della conoscenza non può che tradursi automaticamente ed efficientemente in un uso consapevole e accettato nelle amministrazioni pubbliche, come se fosse lo strumento a guidare il *policy maker*, e non quest'ultimo che ne fa uso per fini istituzionali.

In realtà, il fatto che esistano numerosi ed efficienti strumenti a disposizione delle amministrazioni, non implica che conseguentemente le amministrazioni siano *già* in grado di praticare quegli strumenti in modo efficace. Al contrario, le ricerche sul trasferimento di strumenti produttori di conoscenze dalla comunità epistemica all'attività amministrativa mostrano che questo processo viene percepito per lo più come deludente da parte dei riformatori e addirittura vissuto come un tradimento da parte degli inventori (Nicolini et al. 2019). L'implementazione di tecnologie della conoscenza è un fatto incerto che può generare nel passaggio dalla teoria alla pratica diversi

gradi di distorsione, reinterpretazione, o addirittura abbandono e, talvolta, persino fallimento (Gherardi e Lippi 2000). Il cambiamento amministrativo va inteso come un fatto fluido ed incerto che procede in modo discontinuo e con interventi di reinterpretazione (o addirittura di rifiuto) dal basso.

14.3. Le scelte strategiche dell'istituzionalizzazione

Per arrivare a un risultato di questo genere e istituzionalizzare nell'amministrazione pubblica italiana strumenti anticipatori del futuro, allora, è, prima di tutto, necessario riflettere sul contesto di destinazione: quale idea di futuro l'amministrazione pubblica abbia elaborato o stia elaborando, ovvero quale sia la motivazione, per via della quale si procede in questa direzione.

L'idea di futuro è, infatti, una percezione collettiva condivisa variabile nel tempo e situata nello spazio; non è detto che sia fissata una volta per tutte, ma che risenta, invece, delle contingenze storiche, così come, invece, è assai probabile che sia condizionata dal tipo di amministrazione pubblica, dalla sua missione e dal livello di governo di riferimento.

Per quanto riguarda la contingenza, possiamo distinguere tra un futuro proattivo e un futuro reattivo. Nell'analisi delle politiche pubbliche fu Richardson (2013) che per primo introdusse la dimensione temporale distinguendo tra una formulazione di policy che aderiva ad uno stile adattivo o orientato verso l'innovazione. Nel primo caso, il futuro è qualcosa da temere: si guarda avanti per cercare di resistervi, salvaguardare o conservare le condizioni acquisite per le generazioni a venire. È uno stile di policy reattivo che affronta il futuro adeguandosi ad un presunto shock esogeno (calamità, conflitti internazionali, salti tecnologici etc.) o, più in generale, a tendenze che provengono dall'esterno, come riforme o decisioni assunte da ambienti sovranazionali, nell'impossibilità di poterli evitare. In tutti questi casi l'idea di futuro è una minaccia o un rischio da affrontare, gestire e fare proprio: si studia il futuro per temerlo un po' meno e cercare invece di poterne cavalcare gli effetti positivi minimizzandone le esternalità negative.

Nel secondo caso, invece, il futuro è qualcosa da scoprire perché ritenuto foriero di promesse di sviluppo: si guarda avanti per ricavare qualcosa che è assente ed esplorare opportunità e potenzialità che possano essere migliorative dell'assetto esistente. La spinta che muove a guardare avanti è endogena, ed è l'idea di manipolare il futuro per poterne trarre vantaggio per sviluppare interessi e capacità ancora in potenza. In questi casi il futuro è una risorsa da sfruttare con un'idea di trasmissione alle generazioni che verranno quale lascito del presente: si studia il futuro per prendere decisioni innovative e sfidanti che manipolino il presente e modifichino il prossimo passato lasciando traccia di un cambiamento.

La dicotomia è un po' rozza, ma dà conto del diverso orientamento che possono avere i *decision maker* e che segna una prima scelta sul tipo di istituzionalizzazione, e di conseguenza sul tipo di formazione, che si sta per intraprendere. La scelta sul "se" e sul "come" sviluppare lo *strategic foresight* parte da questo primo bivio culturale sul significato di futuro il quale è variabile secondo le fasi storiche e le esperienze collettive, nonché secondo il grado di autostima istituzionale che può spingere i *policy maker* in una direzione o nell'altra verso un potenziamento del presente o in direzione di una sua strenua difesa.

I tempi correnti probabilmente, almeno per quanto concerne l'Italia, sono più prossimi al secondo tipo di percezione, poiché l'istituzionalizzazione dello *strategic foresight* avviene probabilmente in concomitanza di due fattori esogeni. Il primo fattore esogeno di istituzionalizzazione è il governare attraverso finestre emergenziali, inteso come il decidere pressato dal succedersi di una sequenza di eventi che producono incertezza e si profilano come minacce rendendo il *policy making* perennemente "in risposta a" modificazioni del quadro globale per motivi vari, bellici, sanitari, energetici, climatici etc. (Boin e t'Hart 2022). Un siffatto *policy making* induce a "scoprire il futuro" per tenere conto di fattori fino ad allora ignorati, sottostimati o ritenuti comunque secondari o marginali: il "futuro è adesso e bisogna intervenire".

Ciò apre a interrogativi e fabbisogni diversi che devono essere esplorati e fatti emergere secondo i diversi contesti e il tipo di decisioni da assumere secondo quattro tipi di incertezza (cd. *Johari window*) sul futuro che conducono a diversi tipi di istituzionalizzazione dei suoi strumenti previsionali:

- le Conoscenze note ("conosciamo ciò che conosciamo");
- le Conoscenze non note ("conosciamo che ci sono cose che non conosciamo");
- le Conoscenze sconosciute ("non conosciamo cose che possiamo conoscere");
- le Incognite ("non conosciamo ciò che non conosciamo") (Kuosa 2014; Oliver e Duncan 2019).

Lo *strategic foresight* abbraccia tutte e tre le ultime forme di incertezza sopracitate, le quali richiedono però consapevolezza e scelte: seguire l'una o l'altra strada implica avere un tipo di utilizzo diverso rispondente a diverse visioni del problema.

Il secondo fattore esogeno sono le policy in tal senso formulate da organismi sovranazionali che esprimono raccomandazioni agli Stati affinché applichino strumenti previsionali nel loro *decision making* per preservare la comunità globale, su cui si sofferma il Capitolo 6 del presente volume. Il riferimento è alle indicazioni dell'OCSE (2019) allorché si allude espressamente alla necessità di impiego di strumenti di anticipazione del futuro in tempi decisionali caratterizzati da alta instabilità. Più evidente ancora è il riferimento alla *Better Regulation Framework* della Commissione Europea.

La *Better Regulation Agenda* pone, infatti, le basi per l'istituzionalizzazione di strumenti di governance anticipatoria e di metodi di previsione strategica nel processo decisionale e nella pianificazione dell'Unione Europea perché ribadisce l'importanza strategica della governance orientata al futuro, con particolare attenzione agli approcci basati sull'evidenza, al ruolo previsionale delle policies e agli approcci partecipativi. Essa punta a rafforzare la legittimità democratica, attraverso l'aumento di processi di governance partecipativa efficaci, responsabili, trasparenti e aperti e quindi dare validità al processo di integrazione europea agli occhi dei cittadini (Umbach 2024).

Al di sotto vi è la duplice finalità. Da una parte, accreditare le autorità politiche attraverso una legittimazione dimostrativa (Lippi 2024), ovvero dinamiche di validazione che *dimostrino* la reputazione decisionale delle soluzioni suggerite per le scelte, grazie e attraverso la qualità dei meccanismi e delle procedure che adottano per decidere che, in questo come negli altri casi citati (vedi valutazione), sono fondati su evidenze empiriche. Dall'altra, rafforzare la capacità amministrativa degli Stati membri attraverso il potenziamento della loro autonomia e delle prestazioni dei loro sistemi amministrativi (Kuhlmann e Veit 2021). La capacità amministrativa è, infatti, la competenza amministrativa di chi sa rispondere ad un'aspettativa, nella fattispecie quella della Commissione Europea, che si attende che i sistemi politico-amministrativi nazionali siano in grado già da soli di saper affrontare le sfide esogene mediante strategie di anticipazione degli scenari e, quindi, *già* in grado di organizzarsi per reagire con loro specifiche "modelli" che Lodge e Wegrich (2014) definiscono governance *readiness*, ossia "prontezza a rispondere alle incertezze". La governance *anticipatoria* è "prontezza nel prevedere e organizzarsi di conseguenza", la capacità dei sistemi amministrativi di essere all'altezza di situazioni sfidanti e imprevedibili, come nel motto evangelico "*estote parati*".

Ora, quale tipo di governance anticipatoria l'amministrazione pubblica italiana intende adottare? Queste due finalità sottendono un comune problema che è condiviso anche dal primo fattore esogeno inerente il governare per emergenze: non si tratta di strategie elaborate dall'interno dell'amministrazione, ma di ottemperare ad esigenze formulate al di fuori del sistema amministrativo italiano il quale viene contaminato e coinvolto da queste spinte, ma che non ha elaborato al proprio interno. La cultura politica degli attori della rappresentanza, da un lato, e la cultura dell'amministrazione, dall'altro, non hanno probabilmente mai elaborato una rappresentazione dell'idea di futuro che conducesse ad una strategia di istituzionalizzazione dello *strategic foresight*.

Se, tuttavia, gli organi elettivi avevano espresso, soprattutto in passato, un'idea di futuro mediante elaborazioni ideologiche che strutturavano lo spazio politico e socializzavano l'elettorato ad orizzonti di significato e allocazione di valore (Cazzola 1991), lo stesso non si può dire per l'amministrazione pubblica, la quale storicamente in tutti i contesti amministrativi occidentali mai è stata chiamata ad elaborare visioni del futuro (Hood e Jackson 1991) ma che, anzi, si esprime in un linguaggio declinato prevalentemente al participio passato.

Ecco allora che istituzionalizzare richiede rispondere a una serie di interrogativi inerenti il tipo di futuro, la cultura del futuro e il tipo di aspettativa alla quale si intende rispondere. Il fatto che tutto questo sia arrivato dall'esterno comporta dunque un processo interno di elaborazione, assimilazione e riflessione che è, per l'appunto uno dei compiti della formazione.

14.4. La policy di istituzionalizzazione come apprendimento

Il processo di istituzionalizzazione dello *strategic foresight* non può pertanto avere una funzione addizionale rispetto ad altre attività e ad altri strumenti. In altre parole, "non si tratta di un altro mattone nel muro della proceduralizzazione della formulazione delle politiche pubbliche, ma un modo per pensare in modo diverso […] e supportare un processo di apprendimento" (De Vito e Radaelli 2023). Per questo motivo, gli strumenti previsionali debbono essere incorporati (*embedded*) all'interno del ciclo di policy e non rimanere all'esterno. Questo processo di incorporazione nell'azione di governo e di integrazione nell'organizzazione amministrativa richiede, conseguentemente, una specifica policy di istituzionalizzazione, che è una politica istituzionale volta a modificare le istituzioni attraverso un processo di apprendimento.

Come argomentato da De Vito e Radaelli, un'attività di previsione strategica che sia incorporata (*embedded*), fa soprattutto aggio su una capacità cognitiva di dispiegare e facilitare la previsione a partire dall'inquadramento dei problemi e sottoporli a stress a breve e lungo termine e rispetto a molteplici scenari (si veda anche il Capitolo 1 in questo volume).

Lo *strategic foresight* è una leva di apprendimento dell'azione di governo e fa fare un salto di qualità all'organizzazione amministrativa superando le rigidità cognitive che vi sono tradizionalmente sottese, come il settorialismo, la gerarchia, l'eccesso di proceduralizzazione, la non circolazione delle informazioni e l'incapacità addestrata della burocrazia, nell'affrontare i problemi. Istituzionalizzare lo *strategic foresight* significa andare in direzione opposta e insegnare alle amministrazioni a guardare avanti pensando a cosa fare adesso. Le esperienze in tal senso, del resto, evidenziano che si tratta di una traiettoria di sviluppo che tiene insieme sistemi amministrativi diversi: l'istituzionalizzazione avviene attraverso tre passaggi interconnessi: i) regolativo, ii) normativo e iii) culturale (De Vito e Taffoni 2023).

Alla luce di quanto abbiamo appena descritto, allora, il terzo nodo di questa rete pare essere quello determinante, poiché una previsione strategica che si affida solamente a una regolazione, imposta per norma, potrebbe da sola non essere intessuta nell'azione amministrativa. La dimensione culturale-cognitiva si concentra sul quesito "in che misura il pensiero previsionale sia realmente incorporato nella cultura amministrativa esistente e nei modelli di percezione condivisi" (Priebe et al. 2024). Nel caso italiano, ad esempio, si parte dalla scelta strategica di futuro di cui abbiamo parlato, e si passa attraverso la scelta di dare un contenuto endogeno a un innesco quasi esclusivamente esogeno, per arrivare, infine, a creare un apprendimento interno.

Questo fatto ribadisce la rilevanza della formazione come luogo di trasmissione e condivisione di competenze e pratiche organizzative improntate in tal senso. La formazione è, infatti, strumento di apprendimento, poiché non si limita a trasmettere conoscenza. Non è, o non è solamente, trasferimento di "sapere". È, invece, molto spesso, condivisione di saper fare, ma ancor più costruzione situata e condivisa tra docenti e discenti di strategie "su come farlo". Un apprendimento sostanziale non si può limitare alla trasmissione di tecniche e di strategie: è necessario che le tecniche e le strategie siano costruite "lì".

Nel caso tedesco, come già argomentato in questa pubblicazione (si veda il Capitolo 1), Priebe, Veit e Warnke (2024) descrivono come l'istituzionalizzazione possa avvenire mediante un processo intrecciato di azioni diverse collegate da una comune visione culturale del problema, dove l'idea di futuro e di finalità e tipo di utilizzo del pensiero anticipatorio però sono già state condivise da tutti gli attori. Ciò che loro descrivono è che l'istituzionalizzazione si risolve, positivamente, in un apprendimento situato: non viene semplicemente portato dall'esterno, ma viene costruito in quel contesto grazie all'incontro tra innovazione esogena e rielaborazione endogena.

La governance che ne risulta è composta da staff collocati nei singoli ministeri aggregati da laboratori, think tanks e accademie anche senza un modello organizzativo uniforme o centralizzato, ma al contrario, attraverso un network diversificato, fortemente aderente a diversi tipi di ministeri o livelli di governo, ma con una comune visione del problema e del tipo di utilizzo per il quale è dedicato.

Questo approccio è confermato da quanto osservato anche per il Parlamento tedesco (Zumbrunn e Schedler 2024): non sono le norme o le forme organizzative a qualificare l'istituzionalizzazione, ma il tipo di comune visione culturale, il processo di apprendimento condiviso, che la comunità amministrativa, ancor prima di quella politica, ha elaborato.

Analoghe tendenze erano a loro volta state testimoniate per il caso degli Stati Uniti (Grennblott et al. 2018) e per il Canada (Jones 2017). Si può concludere che la lungimiranza governativa è condizionata dalle caratteristiche sociali, politiche e culturali delle istituzioni in cui cerca di inserirsi (Priebe et al. 2024) ed è in questa direzione che un "modello italiano" di *strategic foresight* può muoversi, se vuole generare un impatto positivo.

14.5. L'offerta formativa SNA nel campo della previsione strategica

Per raggiungere effetti su un orizzonte di medio periodo è probabilmente opportuno integrare la formazione con un *policy mix* di strumenti di carattere organizzativo, normativo e finanziario, ma è indubbio, alla luce del caso tedesco e del suo successo, che una piattaforma di competenza comune e originale costituisce il terreno sul quale gli altri interventi vanno poi a collocarsi.

La formazione persegue, pertanto, uno scopo di condivisione di significati, elaborazione e trasmissione di competenze, costruzione originale di soluzioni situate, sviluppo di capacità amministrativa. Sotto questo punto di vista essa è lo strumento sociotecnico per eccellenza: tiene insieme tecniche e relazioni, persone e conoscenze astratte.

Essa è anche un luogo di apprendimento dove si elabora il cambiamento attraverso un processo graduale di adattamento di conoscenze a situazioni, vincoli ed esigenze che ciascun partecipante reca con sé a partire dalle proprie esperienze istituzionali. La formazione segna nel suo dipanarsi un processo di cambiamento istituzionale nelle categorie di Thelen associando trascinamento, stratificazione, sostituzione e conversione. Questi quattro meccanismi sono propri dell'incontro tra spinte endogene e proposte esogene e devono essere progettati e gestiti durante la progettazione e lo sviluppo di un corso di formazione esplicitamente orientato alla messa a punto di una competenza originale e innovativa.

Inoltre, la formazione è definizione di scelte strategiche che mettano gli attori in grado di orientarsi e adottare strategie consone e fattibili rispetto al contesto di provenienza, senza sconfinare in sfide esageratamente ambiziose, come potrebbe proporre un consulente o un docente che vede la dimensione astratta della comunità epistemica, né senza limitarsi ad applicazioni formali o attuazioni minimaliste, come potrebbe invece suggerire un attore amministrativo che non ha investito nel processo, ma si limita a trasferire una conoscenza e prudentemente ne attutisce la portata innovativa.

L'istituzionalizzazione attraverso la formazione, invece, è orientata a costruire facendo, *learning by doing*, associando sapere, saper fare e elaborazione su come farlo. In questa direzione quanto fatto alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) ricalca quanto descritto nelle pagine

precedenti ed è parte di una *policy* istituzionale definita: la formazione come parte integrante della *policy* e non come mera premessa. I partecipanti si trasformano, così facendo, da discenti in stakeholder, cosicché l'esperienza formativa passa dalla dimensione verticale della trasmissione a quella del laboratorio.

La leva della formazione è uno strumento che viene impiegato pertanto sia "dall'alto" sia "dal basso". È "dall'alto" perché risponde a interessi istituzionali generali, norme o programmi, che profilano ambiti di intervento di rafforzamento delle competenze. È "dal basso" perché conduce a una formazione "sartoriale" dove obiettivi e strumenti debbono essere modellati e adattati alle esigenze delle singole amministrazioni mediante adattamento e riconversioni.

Questa doppia direzione conduce a percorsi formativi orientati in modo differente a soddisfare l'obiettivo secondo il tipo di apporto che hanno: maggiormente orientati alla diffusione di conoscenza oppure di competenza, spostati verso la divulgazione o centrati sulle pratiche. L'offerta formativa della SNA integra entrambi gli orientamenti, combinandoli in un'offerta ampia che delinea un percorso dalla conoscenza alla competenza, come illustrato nella Tabella 14.1.

Tabella 14.1. Offerta formativa SNA ambito Previsione strategica 2022-2025

Corso	2022	2023	2024	2025	Totale
Introduction to Anticipatory Innovation Governance and strategic foresight	-	-	-	52	52
Metodi di futuro	42	23	-	-	65
La previsione strategica: futuro e metodi di anticipazione	39	19	16	34	108
Megatrend e anticipazione del futuro	33	16	24	*	73
Laboratorio di strategic foresight per le amministrazioni italiane	-	-	22	*	22
Totale	114	58	62	86	320

(*) Corso non ancora erogato al momento della chiusura della presente pubblicazione

Elaborazione SNA 2025

L'offerta formativa SNA è composta attualmente da quattro corsi che profilano una parabola che va dall'informazione e divulgazione alla pratica organizzativa e che si sono sviluppati nel corso del tempo in conseguenza di esigenze diverse e differenti traiettorie:

1. *Introduction to Anticipatory Innovation Governance and strategic foresight* che costituisce il "mattoncino formativo" iniziale, esito del progetto TSI LIMinal, realizzato da SNA con OCSE (presentato nel Capitolo 13 del presente volume) e ha una funzione meramente informativa di primo approccio.
2. *Metodi di futuro* e *La previsione strategica: futuro e metodi di anticipazione* che sono due corsi che riassumono un medesimo intento formativo, poiché si tratta di contenuti analoghi suddivisi in edizioni separate in fase Covid-19 e poi riassemblati in un'unica proposta. si tratta dell'intervento formativo divulgativo per antonomasia che già dal 2018 all'interno della SNA ha promosso divulgazione e conoscenza, grazie al gruppo didattico formativo del prof. Roberto Poli dell'Università di Trento.
3. *Megatrend e anticipazione del futuro*, che è una formula formativa avanzata, espressamente diretta all'approfondimento dei megatrend, rivolto a un pubblico di dirigenti. Anche questa proposta formativa è "storica" nell'offerta formativa della SNA e data numerose edizioni del medesimo gruppo di lavoro sopra descritto.
4. *Laboratorio di strategic foresight per le amministrazioni italiane*, infine, che è la proposta formativa che scaturisce "dal basso" ed è espressamente indirizzata alla costruzione di competenza e alla definizione di pratiche condivise. Il corso origina dai partecipanti alle edizioni dei corsi sopra descritti ai punti 2 e 3 e riflette la volontà di andare oltre mediante la traduzione in pratica dei saperi appresi. Per questa ragione, il corso viene dopo nel tempo, nascendo nel 2024, e riflette una richiesta formativa "avanzata". La forma laboratoriale della didattica che

esplicitamente accantona, o tiene in secondo piano, la diffusione degli strumenti, a vantaggio di testimonianze ed esercitazioni pratiche di progettazione di uffici di previsione strategica, indica il carattere "pratico" di questo strumento formativo.

Guardando la Tabella 14.1, si osserva la crescita negli ultimi anni, proporzionalmente anche alla differenziazione delle fonti formative e alla varietà di contributi integrando corsi orientati alla conoscenza ed alla competenza. In questa direzione, l'esperienza del Laboratorio sopramenzionato rappresenta l'esperimento maggiormente innovativo.

14.6. Il Laboratorio di strategic foresight per le amministrazioni pubbliche e la Comunità di Pratica SNA Evidence-Based Policy Making

Come anticipato, il Laboratorio di *strategic foresight* va in questa direzione ed è ispirato a questa logica. Si è trattato di un'iniziativa che ha dato ampio spazio all'apporto dei partecipanti a partire da un innesco esterno definito, e sulla base di una conoscenza condivisa sufficientemente omogenea degli strumenti di futuro già condivisa tra i membri del Laboratorio e le relative amministrazioni di appartenenza.

Le finalità del corso sono state articolate in cinque diversi punti tutti orientati a instillare la logica di una *governance readiness*: i) trasferire competenze su previsione strategica attraverso costruzione di pratiche condivise e ispirazione ad esperienze pilota; ii) sviluppare la capacità di realizzare questi metodi nelle amministrazioni centrali calandole nell'operatività; iii) definire percorsi (*road map*) di avvicinamento all'impiego di questi metodi; iv) contribuire a costruire una *community* di operatori; (v) condividere una cultura della previsione strategica.

Il motto dell'esperienza è stato lavorare non sul "che cosa", ma sul "come" attraverso un processo graduale che avesse un "contratto di partecipazione comune" orientato a:

- costruire una cultura condivisa;
- definire pratiche composte di saperi espliciti e saperi taciti: passaggio da conoscenza a sapere in uso;
- acquisire il profilo di una *usable knwoledge*: dalla divulgazione esplorativa e sperimentale a conoscenza esperta impiegata a fini operativi;
- configurarsi come una funzione organizzativa volta a delineare e progettare *strategic foresight units* da sviluppare in ciascuna amministrazione, avendo una base comune, ma tenendo conto delle diversità;
- assumere quale riferimento ideale il ruolo di un servizio ai decisori al fine di potenziare la capacità decisionale.

Il corso è stato erogato per la prima volta nel 2024 e ha coinvolto inizialmente 22 partecipanti, appartenenti a diverse 11 amministrazioni centrali: Presidenza del Consiglio dei Ministri, INPS, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ministero della Giustizia, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero della Cultura, Ministero dell'Università e della Ricerca, Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste.

Si è trattato di un'esperienza formativa interamente in presenza costituita da 42 ore di aula, con sette appuntamenti da sei ore ciascuno, l'ultimo dei quali in forma di lezione aperta con ospiti istituzionali del Parlamento Europeo, della Commissione Europea, della NATO e dell'OCSE in un evento di sintesi che si è svolto il 20 giugno 2024.

La didattica ha intrecciato tre tipi di interventi formativi: lezione frontale di trasmissione di competenze, testimonianze di esperienze di eccellenza ed esercitazioni pratiche.

Le testimonianze erano divise in due tipi: esterne all'amministrazione centrale e interne a questa. Nel primo caso si è trattato da una parte, di esperienze internazionali, come quella del Joint Research Centre (JRC), della Commissione Europea e della NATO; dall'altra di esperienze nazionali, come quelle di Cassa Depositi e Prestiti, ENI e Poste italiane. Le testimonianze interne, invece, hanno compreso le sperimentazioni descritte nella Parte terza di questo volume, ossia quelle del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, del Ministero della Difesa, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tutti questi elementi saranno oggetto anche dell'edizione 2025 del corso, il quale avrà un'impostazione simile, tenendo conto dell'apporto e delle esperienze già fatte. Tutto questo per dire che ogni edizione risente di un adattamento progressivo, riflettendo modificazioni ed esigenze sorte via via in un percorso contrattato, una *road map* che conduca attori e istituzioni dal punto zero a una istituzionalizzazione progressiva attraverso un processo di apprendimento.

Lo sbocco di questo percorso è l'istituzionalizzazione dal basso in attesa di un indirizzo dall'alto mediante un rafforzamento della capacità amministrativa delle singole amministrazioni in una logica sistemica di condivisione di pratiche. La Comunità di Pratica SNA sullo *strategic f*oresight, avviata a gennaio 2025, va in questa direzione e costituisce da una parte, il naturale follow up di questo processo e dall'altra, l'anello di congiunzione tra formazione e istituzionalizzazione.

Il progetto della SNA in questa direzione è stato inserire i partecipanti del Laboratorio in un percorso più ampio relativo a coloro i quali all'interno delle amministrazioni pubbliche centrali gestiscono l'impiego di conoscenze strategiche per i decisori e che, per questo scopo, avevano seguito percorsi analoghi, ma differenti, all'interno dei corsi di formazione continua della SNA dal 2022 al 2024. I corsi avevano ad oggetto la valutazione delle politiche pubbliche, che è competenza affine, soprattutto la valutazione *ex ante*, alla previsione strategica, e il *policy advice*, ossia l'impiego di esperti singoli o in forma di comitati, impiegati per risolvere problemi presenti che i *decision maker* governativi tendono a reclutare.

Nonostante le affinità, i tre gruppi mantengono le loro specificità e nel quadro delle attività della Comunità di Pratica SNA Evidence Based Policy Making (EBPM) essi sviluppano attività specifiche e attività generali integrandole in lavori di sottogruppo con lavori generali. Il focus di ciascun sottogruppo è lo sviluppo di competenze specifiche da impiegare sul campo, ossia nelle amministrazioni di appartenenza, attraverso l'elaborazione di progetti organizzativi che portino a compimento l'istituzionalizzazione dei loro specifici campi di applicazione, nel nostro caso la previsione strategica.

In tal modo il sottogruppo avente ad oggetto lo *strategic foresight* si concentra da una parte, sulle sfide e sulle scelte da compiere strettamente legate agli strumenti di previsione strategica nel contesto delle singole amministrazioni; dall'altra, condivide con gli altri sottogruppi problematiche comuni inerenti il più ampio orizzonte della produzione, fruizione da parte dei decisori e ricaduta delle conoscenze innovative, in questo caso in termini di scenari futuri, nel *policy making*.

Il percorso della Comunità di Pratica EBPM non ha pertanto uno scopo prefissato, se non favorire il più possibile i partecipanti nei loro specifici obiettivi di ogni singola amministrazione coinvolta, come descritto nella Parte terza di questo volume, in termini di *capacity building*, al fine di metterli in condizione di: a) riuscire a realizzare in modo fattivo le esperienze condivise ed apprese all'interno delle amministrazioni centrali di appartenenza; b) profilare l'emergere di una via italiana alla previsione strategica in forma di pratiche organizzative solide e originali.

Di conseguenza, la Comunità di Pratica EBPM non è solamente l'ultimo anello della formazione come leva di istituzionalizzazione, ma anche la strada che segna la fine della progettazione e dà inizio all'esercizio quotidiano pienamente incorporato (*embedded*) dentro le amministrazioni. Se questo anello si chiuderà su questa traccia, si potrà affermare che la *road map* italiana allo *strategic foresight* ha trovato sintesi "dall'alto" e "dal basso".

Riferimenti bibliografici

Boin, A. & t'Hart, P. (2022), From crisis to reform? Exploring three post-Covid pathways, Policy and Society, 2022, 41(1), 13–24.

Cairney, P. (2016*). The politics of evidence-based policy making*. London, Palgrave Macmillan.

CEPA (United Nations Committee of Experts on Public Administration) (2021), CEPA strategy guidance note on Strategic planning and foresight, United Nations.

De Vito, L. (2023) *Foresight for sustainable development and well-being governance in Wales*, Cardiff, gov.wales.

De Vito, L. & Taffoni, G. (2023) *Strategic Foresight and Policy Evaluation: Insights for an Integrated Approach, European Journal of Risk Regulation* (2023), 14, 800-806.

Di Giulio M. & Vecchi G. (2023), Implementing digitalization in the public sector. Technologies, agency, and governance, *Public Policy and Administration*, vo.38(2), pp. 133-158.

Dreyer I. & Stang G. (2013), *Foresight in governments. Practices and trends around the world*, Yearbook of European Security YES, pp. 1-32, core.ac.uk

European Committee of the Regions (2023), E*mbracing Uncertainly: Harnessing Strategic Foresight for Regional and Local Progres*s, Publication Office of the European Union.

Galanti M.T. & Lippi A. (2023), Government research institutes in the Italian policy advisory system, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 89(3), 791-807.

Gherardi S. & Lippi A. (2000), (a cura di) Tradurre le riforme in pratica, Milano, Raffaello Cortina editore.

Janzwood S., & Piereder J. (2019), "Mainstreaming" foresight program development in the public sector. *Foresight*, *21*(5), 605-624.

Kuhlmann S. & Veit S. (2021), "The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation." In Public Administration in Germany, edited by S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, and J. Ziekow, 357–373. Cham: Palgrave Macmillan.

Kuosa T. (2014), Towards Strategic Intelligence – Foresight, Intelligence, and Policy-Making, Vijlandi (Estonia), Dynamic Futures-Print Best.

Lascoumes P. & Le Galès P. (2007), *Introduction: Understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation*. Governance, 20(1), 1-21.

Lindblom Ch.E. & Cohen D.K. (1979), *Usable Knowledge, Social Science and Social Problem* Solving, New Haven, Yale University Press.

Lippi A. (2000), One Theory, Many Practices: Institutional Allomorphism in the Managerialist Reorganization of Italian Local Governments. *Scandinavian Journal of Management*, *16*(4), 455–77.

Lippi A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

Lippi A. (2022), *Modelli di amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

Lippi A.(2024), *Legitimacy and Legitimation of Political Authorities. Credibility and Trust in Political Institutions*, Cheltenham, Edward Elgar Press.

Lippi A. & Terlizzi A. (2024), Making Ordinary Policies through an Extraordinary Governance Instrument: Legitimation Dynamics and the Italian National Recovery and Resilience Plan, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, vol. 3., pp.1-24.

Lodge M. & Wegrich K. (eds.) (2014), *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative capacities*, Oxford, Oxford University Press.

Majone G.D. (1989), Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process, Yale, Yale University Press.

Marra M. (2018), *Valutare la valutazione. Adempimenti, ambiguità e apprendimenti nella PA italiana*, Bologna, Il Mulino

Nicolini D., Lippi A. & Spreafico Monteiro P. (2019), Systematic Heterogeneity in the Adaptation Process of Management Innovations. Insights from the Italian Public Sector, in Ray T. and

Ziebler, T. (eds.) *Institutions and Organizations*, Oxford University Press, Mass.
OECD (2019), *Strategic Foresight for Better Policies: Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures* https://eionet.kormany.hu/download/2/35/92000/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf
Oliver S. & Duncan S. (2019), "Editorial: Looking through the Johari window". Research for All, 3 (1): 1-6.
Panizzon M. & Pinto Barcellos P.F. (2019), A Three-Level Evaluation Process of Cultural Readiness for Strategic Foresight Projects, *World Futures Review*, Vol. 11(4) 331-350.
Poli ER. (2024), (a cura di) Handbook of Future Studies, Chletenham, Elgar Press.
Priebe M., Veit S. & Warnke Ph. (2024), Understanding Foresight-Policy Interactions: The Role of Institutionalization, *Futures & Foresight Science*, pp.1-13.
Radaelli C.M. & Taffoni G. (2022), *What is the Role of the Foresight in Impact assessment? Early Experience and Lessons for the European Commission*, EUI School of Transnational Governance, STG Policy Papers, 2022/17, June 2022.
Radaelli C.M. & Taffoni G. (2023), *Another Brick in the Wall? The case for embeded Foresight*, EUI School of Transnational Governance, STG Policy Papers.
Richardson J., Gustafsson G. & Jordan G. (2013), The Concept of Policy Style, in Richardson, J. (eds.) *Policy Styles in Western Europe*, London, Allen & Unwin.
Schwarz J.O., Wach B. & Rohrbeck R. (2023), How to anchor design thinking in the future: Empirical evidence on the usage of strategic foresight in design thinking projects, Futures, 149, pp. 103-137.
Umbach G. (2024), Futures in EU governance: Anticipatory governance, strategic foresight and EU Better Regulation, *European Law Journal*, vol.1, pp. 1-13.
Van't Klooster S. A., Cramer T. & van Asselt M.B.A. (2024), Foresight in Action: A Longitudinal Study Based on a 25-year Journey in the World of Policy-Oriented Foresight, *Futures*, 155, pp. 103-294.

Verso l'ecosistema dello strategic foresight in Italia: primi spunti

Sabrina Bandera, Stefano Battini e Andrea Lippi

Alla luce di quanto presentato e discusso nei capitoli precedenti è possibile trarre alcune prime considerazioni circa l'implementazione dell'ecosistema italiano di *strategic foresight*, ecosistema che deve fare leva su elementi chiave quali lo sviluppo della cultura e delle competenze in materia di previsione strategica, l'individuazione e il coinvolgimento dei possibili stakeholder, la definizione dei processi e delle metodologie, la collaborazione tra diversi settori e discipline, l'individuazione dei meccanismi di legittimazione.

La prima considerazione, per quanto riguarda il nostro paese, è che siamo in presenza di un cantiere aperto, con ancora molti passi da fare. La *road map* verso una piena implementazione della previsione strategica quale leva di sostegno alla decisione pubblica è *in fieri*, ma poggia su alcune solide basi: conoscenze maggiormente diffuse che si avvalgono di una comunità di esperti preparata e in via di consolidamento; alcuni progetti pilota che hanno svolto una funzione di apripista; un'attività di formazione di tipo trasformativo, orientata al passaggio della previsione strategica da strumento conoscitivo a pratica reale.

Queste iniziative da sole non costituiscono un cambiamento, ma rappresentano senz'altro una cornice che delimita lo spazio per un'azione più ampia e sinergica all'interno della quale il decisore pubblico può disegnare il proprio quadro. Questo tipo di impegno non caratterizza del resto solo il caso italiano, ma è un fatto abbastanza generalizzato in diversi paesi europei e non.

Da un lato, infatti, come si è visto nella Prima parte di questa pubblicazione, ad eccezione di alcuni Paesi che hanno sviluppato esperienze pilota particolarmente innovative, in particolare la Finlandia e i Paesi Bassi, l'idea del laboratorio sperimentale caratterizza un po' tutta l'Europa. Il passaggio da una visione teorica di impiego degli studi di futuro e dei suoi strumenti a una pratica mediante una piena acquisizione nell'operatività delle amministrazioni pubbliche è un lavoro in corso un po' ovunque.

Dall'altro, alla base di questo lavoro esplorativo e sulla base di quanto descritto nei capitoli iniziali di questo testo, i modelli nazionali mostrano diversità e soluzioni originali a differenti velocità, ma si tratta di un quadro in movimento in cui le contaminazioni possono essere una risorsa chiave.

Proseguire in direzione di reciproci scambi e favorire la creazione di reti transnazionali tra Stati membri dell'Unione Europea, con uno sguardo attento a che cosa accade anche nelle Organizzazioni internazionali, a partire dalle Nazioni Unite e dall'OCSE, e in altre parti del mondo, rappresenta quasi un passaggio imprescindibile, poiché è impensabile che *ex abrupto* sia possibile costruire in Italia un percorso autonomo e specifico, senza conoscere quanto accade fuori, in paesi già avviati su questa strada, e soprattutto, senza innescare un processo di apprendimento mediante imitazione e contaminazione.

Ciò che accomuna le diverse esperienze, nostre e altrui, è la consapevolezza della necessità di coordinare e supervisionare i processi di innovazione e innescare meccanismi di emancipazione che permettano un'implementazione realistica e solida.

Per fare questo, è assolutamente necessario abbandonare una visione meccanicistica del problema che collochi lo *strategic foresight* in un ruolo complementare o sovrastrutturale rispetto alle amministrazioni, a favore di una visione *embedded*, ossia incorporata, all'interno della vita delle amministrazioni.

Ciò significa che gli attori politico-amministrativi, sia organi elettivi, sia funzionari, devono poter individuare un'effettiva utilità e una specifica posta in gioco nella realizzazione e nell'uso dello *strategic foresight* nella pratica quotidiana. In un certo senso occorre sviluppare un'aspettativa di futuro nel modo con il quale si governa e si dirige, affinché si utilizzino strumenti di futuro. Se si ha una prospettiva rivolta al passato, o al presente, *hic et nunc*, è assai improbabile che il futuro venga incorporato nell'attività amministrativa. Per fare questo ci pare che, dal presente volume, emergano alcuni primi spunti.

Il primo è il passaggio da una sperimentazione diffusa dal basso ad una policy dello *strategic foresight*. Ciò significa che il quadro attuale, composto da tre evidenze dinamiche, ossia le soluzioni innovative sviluppate da alcuni ministeri, la diffusione divulgativa massiva della conoscenza degli strumenti attraverso le attività formative e i progetti pilota - come il TSI LMinal o la ricerca-intervento SNA e Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - che hanno una funzione socializzante e legittimante, si coniughino in un progetto unitario. Porre in essere una policy dello *strategic foresight* significa qualcosa di più che raccogliere e sistematizzare energie disperse e convogliarle in un'azione comune, significa definire un progetto con un obiettivo e un impatto immaginato fin da subito.

In secondo luogo, le esperienze esistenti sono preziosissime nella direzione dell'esplorazione e dell'innovazione, senza coincidere però, almeno in questa fase, con un impatto nel funzionamento reale. Per raggiungere questo scopo è necessario che la policy dello *strategic foresight* si doti di un attore promotore che formuli questo traguardo, ne costruisca una narrazione adeguata all'amministrazione centrale e locale e assembli intorno a sé una coalizione che abbia come base di competenza i componenti della Comunità di Pratica SNA Evidence-Based Policy Making. Dall'esplorazione si potrebbe così passare a un progetto unitario.

Un terzo nodo è rappresentato dalle amministrazioni, centrali e locali, le quali devono avere un ruolo cardine di protagoniste del cambiamento, a partire dai cinque ministeri che hanno avuto un ruolo da pionieri delle esperienze pilota descritte nella Terza parte di questa pubblicazione. I loro spunti sono esiziali e imprescindibili, le loro esperienze devono essere condivise maggiormente e coinvolgere altre amministrazioni per trovare interesse e legittimazione a livello sistemico affinché non risultino episodi isolati.

Infine, per guardare e lavorare sul futuro in maniera compiuta, è indispensabile il coinvolgimento degli attori sociali ed economici, a partire dalle università, dalle grandi società pubbliche sino alle fondazioni e alle associazioni del terzo settore, da tempo impegnate in questo ambito.

Nello sviluppo dell'ecosistema italiano dello *strategic foresight* il ruolo della SNA, grazie alle sue attività di formazione e di ricerca, pare essere quello di *hub* e di nodo di una rete ampia che cerca una sintesi e una regìa metodologica, come è nelle corde della SNA che offre conoscenza, metodo e occasioni di collaborazione con le Organizzazioni internazionali, affinché i processi innescati assumano sostanza, consistenza e producano effetti.

Gli Autori

Sabrina Bandera, Coordinatrice Servizio Ricerca Innovazione e Strategia, SNA

Stefano Battini, Referente Area didattica e scientifica Semplificazione, SNA e Professore ordinario di Diritto amministrativo, Sapienza Università di Roma

Alessia Clemente, Funzionaria Ufficio I Volontariato, Formazione e Assistenza, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Nazionale della Protezione Civile

Mara Cossu, Coordinatrice Unità per lo Sviluppo Sostenibile, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

Alessandro Costa, Vice-Capo Unità Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica, Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale - Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Francesca De Crescenzo Assistenza Tecnica Sogesid presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

Laura De Vito, Senior Research Fellow, University of the West of England, Bristol

Giovanni Esposito, Direttore Centre d'Étude des Politiques et de l'Administration Publique (CEPAP), Université libre de Bruxelles e Professore di Scienza politica, Université libre de Bruxelles

Valentina Falco, Dottoranda PA in Diritto amministrativo, Università degli studi della Tuscia e SNA

Serena Giusti, Professoressa associata di Scienza politica, Università degli studi Link Roma

Andrea Lippi, Coordinatore Dipartimento Politiche Pubbliche e Governance, SNA e Professore ordinario di Scienza politica, Università degli studi di Firenze

Donatella Mangano, Direttore Generale Ufficio VI Risorse Umane e Strumentali, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Nazionale della Protezione Civile

Michele Petrocelli, Dirigente generale Dipartimento del Tesoro - Ministero dell'Economia e delle Finanze, Responsabile dei progetti di digitalizzazione e innovazione

Sisto Russo, Direttore Generale Ufficio I Volontariato, Formazione e Assistenza, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Nazionale della Protezione Civile

Andrea Terlizzi, Ricercatore di Scienza politica, Università degli studi di Firenze

SNA *Presidenza del Consiglio dei Ministri*
Scuola Nazionale dell'Amministrazione