



Corso di laurea magistrale in Governo e Politiche
Dipartimento di Scienze Politiche Cattedra di Public Management

**IL NUDGE: UNA PROSPETTIVA FUTURA PER
UN'AMMINISTRAZIONE INTELLIGENTE IN ITALIA**

RELATORE:
Prof. ENRICO GIOVANNINI

CANDIDATO:
SERENA FEROLDI
Matr. 624812

CORRELATORE:
Prof. GIACOMO SILLARI

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

Indice:

INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO 1. NUDGE: LA TEORIA DELLA “SPINTA GENTILE” DI THALER E SUNSTEIN.....	8
1.1. Nudge a livello nazionale: esperienze nel mondo da cui prendere spunto.....	15
1.1.1. USA: Office of Information and Regulatory Affairs.....	17
1.1.2. UK: Behavioural Insight Team.....	26
1.2. Nudge e diritto: il dibattito dottrinale.....	33
CAPITOLO 2. LE PRIME ESPERIENZE DI NUDGING IN ITALIA, DAGLI ENTI LOCALI AL GOVERNO NAZIONALE.....	39
2.1. Il programma “ABQ – L’abc della qualità della vita” di Roma Capitale.....	40
2.2. La campagna “No-Credit” della Provincia Autonoma di Bolzano.....	43
2.3. Una “Nudge Unit” nella Regione Lazio.....	46
2.4. Le Scienze Comportamentali arrivano a Palazzo Chigi.....	50
2.5. Dati e statistiche per le politiche pubbliche e la loro valutazione in Italia.....	53
2.6. La <i>policy evaluation</i> : l’evoluzione della pubblica amministrazione italiana dagli anni ’80 agli anni 2000.....	58

CAPITOLO 3. NUDGE IN ITALIA: PER UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE “INTELLIGENTE”.....	62
3.1. Nudging e “ <i>smart regulation</i> ”: la sfida per le nuove riforme della pubblica amministrazione.....	64
3.2. Un’analisi della “Riforma Madia” dal punto di vista del nudging.....	67
3.2.1. Semplificazioni amministrative.....	70
3.2.2. Decreti di attuazione della Legge 124/15: il decreto per il Codice dell’Amministrazione Digitale.....	75
3.2.3. Il coinvolgimento dei cittadini nel cambiamento: 8 tesi per l’innovazione e la crescita intelligente.....	77
3.3. Com’è e come sarebbe potuta essere la Riforma. Le analisi del Prof. F. Verbaro e del Prof. B. G. Mattarella a confronto.....	79
Conclusioni.....	87
Abbreviazioni.....	93
Leggi ed altri atti normativi.....	94
Bibliografia.....	97

INTRODUZIONE

L'idea di questa tesi deriva dalla considerazione che, benché gli ultimi 25 anni siano stati segnati da numerose riforme economiche e istituzionali, secondo diversi autori i meccanismi di fondo del funzionamento del nostro Paese non siano cambiati significativamente e che, quindi, forse il problema non sta nelle riforme in sé, quanto piuttosto nelle loro modalità di implementazione e nello scarso coinvolgimento dei cittadini nel cambiamento. Tale considerazione spinge ad immaginare nuovi approcci alle riforme, con le quali, ricorrendo ai risultati degli studi sulle neuroscienze, sia possibile stimolare gli utenti finali delle pubbliche amministrazioni, gli attori economici e i singoli cittadini a contribuire direttamente all'attuazione delle riforme.

In particolare, la tecnica del *nudge* ("spinta gentile"), che permette di conciliare lo studio del diritto, con la teoria comportamentale e la psicologia cognitiva, sembra particolarmente adatta a realizzare un approccio diverso alle riforme, anche se il dibattito sulla sua efficacia è animato da opinioni molto differenziate, soprattutto con riguardo alla sua capacità di risolvere problemi regolatori, a maggior ragione se di tipo complesso. Inoltre, è stato notato che le tecniche di policy basate sul *nudging* vanno ad incidere sulla libertà di autodeterminazione degli individui, e quindi su uno dei fondamenti dei sistemi democratici.

L'elaborato si sviluppa seguendo una linea di ragionamento che, partendo dall'illustrazione delle caratteristiche di questo approccio, cerca di rispondere ad alcune domande che riguardano l'esistenza in Italia di pratiche istituzionalizzate di *nudging* a livello di governo centrale e a livello di amministrazione locale e la sua efficacia in funzione del livello amministrativo (centrale o locale) in cui viene applicato. In questo elaborato si analizzano anche le esperienze di Paesi che sfruttano la pratica del *nudging*, per poi trarre alcune conclusioni relative al caso italiano.

Doveroso è compiere un'introduzione alla teoria dei *nudge*, basandomi sugli elaborati e minuziosi studi di Richard H. Thaler e Cass R. Sunstein raccolti nel libro "*Nudge. La spinta gentile.*"¹ Le basi teoriche dei due professori ci accompagneranno per tutta la prima parte dell'elaborato in cui cercherò di spiegarle, perché indispensabili per

¹ Thaler Richard H.; Sunstein Cass R, "*Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*", Feltrinelli, 2009

poter poi approfondire e analizzare più accuratamente con esempi concreti la tesi di questo elaborato.

Il primo capitolo sarà quindi dedicato, proprio per il loro successo, anche all'analisi delle *best practices* di altri Paesi. Primi fra tutti, Stati Uniti e Regno Unito. Nel 2009 Obama ha dotato la Casa Bianca dell'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA). Un anno dopo il Governo Cameron nel Regno Unito ha istituito il *Behavioural Insight Team* (BIT), chiamato anche "*Nudge Unit*" proprio per le caratteristiche attività che ha svolto dal 2010 ad oggi, basate sullo studio delle tecniche di *nudging*. Gli esperti di queste politiche pubbliche si sono potuti avvalere dei rapporti della Commissione Europea, dell'OCSE e della Banca Mondiale, i quali hanno ben approfondito le tematiche di *Smart regulation*, *Behavioural economics* e *Consumer behaviour*, strettamente legati al concetto di *nudge*.

La sfida sarà capire se questi esempi positivi, supportati dalla teoria, possano essere replicati ed applicati anche in Italia, a livello nazionale, per alleggerire l'ingombrante – da alcuni definito pachidermico - apparato burocratico centrale della nostra Pubblica Amministrazione, oppure se sarà meglio continuare a lasciare che le "*spinte gentili*" continuino ad essere sfruttate solo a livello locale perché più funzionali ed efficaci, come suggerisce il principio di sussidiarietà fatto proprio dall'ordinamento italiano, nel rispondere alle esigenze dei cittadini da un livello più vicino.

Nel secondo capitolo, si farà riferimento a due esempi di amministrazioni locali italiane che hanno messo in pratica i consigli dei due scienziati comportamentali per migliorare la gestione delle politiche pubbliche delle loro città. Con il primo esempio si valuterà l'utilizzo di tecniche di *nudging* a livello di amministrazione pubblica comunale con il programma "*Abq – l'abc della qualità della vita*" introdotto nel Comune di Roma nel 2014. Passando poi ad esaminare, con il secondo esempio, la campagna "*No Credit*" contro gli incidenti stradali della Provincia Autonoma di Bolzano tuttora in azione. Infine, presenterò la recentissima proposta di istituire una *Nudge Unit* presso la Regione Lazio per valutare la funzionalità delle politiche ispirate al *nudging* a livello di amministrazione pubblica regionale. È indubbio che le politiche supportate dalle "*spinte gentili*" a livello di amministrazione locale in Italia sono, per ora, più funzionali di quelle del livello amministrativo centrale nazionale, del quale peraltro non esistono ancora pratiche istituzionalizzate. Il primo passo di avvicinamento da parte dell'apparato statale è stato

compiuto a Palazzo Chigi, di recente, con la creazione di un gruppo di esperti di scienze comportamentali impegnati proprio alla presidenza del Consiglio dei ministri.

Lo studio delle politiche pubbliche non potrebbe funzionare correttamente senza un adeguato supporto di dati e statistiche, per questo mi concentrerò specialmente anche sull'operato dell'*Istituto nazionale di statistica* (ISTAT) indispensabile per compiere valutazioni efficaci delle politiche pubbliche.

Il terzo capitolo sarà interamente dedicato al sistema della pubblica amministrazione italiana, dopo un breve resoconto dell'evoluzione che essa ha subito dagli anni '80 ad oggi, descriverò in che direzione potrebbe muoversi in seguito ai più recenti interventi e alle riforme da poco varate (La Riforma Madia e il Sistema pubblico di Identità Digitale). Verrà descritto il tentativo di passare dalla "*better regulation*" alla "*smart regulation*", cioè da pubblica amministrazione "migliore" a pubblica amministrazione "intelligente". Come ha affermato Raffaele Cantone, Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, "l'industria più importante d'Italia è la Pubblica Amministrazione: dà lavoro a 3 milioni e 300.000 persone con un costo di 158 miliardi di euro l'anno, una cifra pari all'11% del Prodotto interno lordo. È una macchina fondamentale per la vita del Paese, ma non brilla certo per efficienza. Ha cambiato volto nel corso degli anni ma una cosa è rimasta costante: la corruzione passa inevitabilmente dai suoi uffici ed è alimentata dalla cattiva burocrazia".² Un'amministrazione digitale può eliminare gli elementi di arbitrarietà, agevolare la realizzazione pratica dei principi di efficienza, efficacia, trasparenza ed economicità rendendo l'amministrazione pubblica una effettiva "casa di vetro", all'interno della quale, cioè, tutto è sempre e costantemente visibile; questa piena visibilità tende infatti a promuovere un controllo dell'attività amministrativa capillare dal basso, in modo da garantire il massimo grado di correttezza e di imparzialità.

² Cfr. R. Cantone, G. Di Feo, "*Il male italiano. Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*", Rizzoli, 2015, cit., p. 136. Cfr. anche A.Casu, "*Fare meglio con meno. Nudge per l'amministrazione digitale*", FrancoAngeli, 2015.

CAPITOLO 1.

NUDGE: LA TEORIA DELLA “SPINTA GENTILE” DI THALER E SUNSTEIN

Gli esseri umani sono individui che commettono errori in modo sistematico. Presi dalla frenesia delle loro giornate e dalla complessità del contesto in cui vivono, essi non sempre ragionano attentamente su ogni - anche minima - scelta che devono compiere, ma talvolta si affidano a semplici regole pratiche e collaudate in base alle situazioni che devono affrontare. In altri termini, noi umani tendiamo ad utilizzare schemi di comportamento definiti in base alle circostanze che ci si presentano. Tuttavia, questa condotta porta inevitabilmente a compiere qualche errore, perché può capitare che nel valutare la situazione la nostra mente si fermi all'apparenza, senza indagare la vera natura della stessa.

Prendiamo l'esempio di una famiglia molto dedita al risparmio. Quando il marito, poco abituato ad andare al supermercato al posto della moglie impegnata nelle faccende di casa, deve scegliere i cibi da portare a cena, sarà attirato dai cartellini rossi delle offerte sporgenti dagli scaffali che sembrano quasi urlare quanto sia conveniente quel prezzo speciale. Persuaso da quell'offerta che quasi sembra sia stata fatta apposta per lui, non ci pensa due volte e infila la merce nel carrello. Poco importa se sul cartellino il prezzo è comunque più alto del cibo nello scaffale più basso, che ovviamente è stato lasciato meno in vista - o semplicemente in un punto più scomodo da raggiungere per i più pigri.

Così vale anche per situazioni più sofisticate di scelta. Gli individui accettano generalmente le domande che vengono poste e le soluzioni che vengono date loro senza preoccuparsi di verificare come potrebbe cambiare la situazione se le domande e le risposte dovessero essere strutturate in modo differente. Ad esempio, l'ideatore di una politica pubblica volta al risparmio energetico, potrebbe scegliere tra due messaggi da destinare ai cittadini. Il primo direbbe: “Se usate alcuni accorgimenti per il risparmio energetico, risparmierete 350 euro all'anno”. Il secondo sarebbe invece così formulato: “Se non usate accorgimenti per il risparmio energetico, perderete 350 euro all'anno”.³ Come dimostrato dagli studi che vanno sotto il nome di “*economia comportamentale*”, il secondo messaggio è più efficace rispetto al primo, perché gli individui tendono a

³ Cit. Thaler Richard H.; Sunstein Cass R, “*Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*”, Feltrinelli, 2009, pag. 46.

considerare con più attenzione una situazione in cui si prospettano per loro delle perdite rispetto ad una in cui si prospettano dei risparmi eventuali. Se il governo interessato ad incoraggiare il risparmio energetico utilizzerà il secondo messaggio, sfrutterà il pungolo più efficace.

La conseguenza di questa dinamica è che le persone sono facilmente pungolabili, cioè sono suscettibili di essere influenzate dalle cosiddette “*spinte gentili*”, quest’ultime non contemplate nel tradizionale paradigma economico, basato quasi completamente sugli incentivi economici per modificare la condotta degli individui.

Le persone, tuttavia, sono consapevoli di commettere errori. Proprio per questo si rivolgono all’esterno per tentare di limitare i danni. È qui che entrano in gioco le istituzioni private e pubbliche con il loro ruolo di aiuto e guida dei comportamenti dei singoli. Lungo tutto il percorso di questo elaborato, vedremo quindi come le istituzioni che svolgono il ruolo di formulazione delle politiche pubbliche saranno considerate veri e propri “*architetti delle scelte*”.

L’architetto delle scelte è colui che ha il compito di organizzare il contesto nel quale le persone prendono le loro decisioni. Nel mondo reale molti individui fungono da architetti delle scelte senza rendersene conto. È architetto delle scelte il medico che descrive i diversi trattamenti cui si può sottoporre il suo paziente. In base alla presentazione che il dottore fa dei farmaci, il paziente deciderà quali comprare in farmacia perché a giudizio del medico sono più indicati per le cure necessarie. È architetto delle scelte il genitore che presenta le varie alternative per l’istruzione di suo figlio nel momento in cui deve scegliere la scuola superiore, classificando istituti professionali, tecnici e licei in base alle prospettive di lavoro future secondo gli interessi del figlio.

È bene sottolineare che nessun dettaglio all’interno dell’architettura delle scelte risulta irrilevante, anche i piccoli particolari possono assumere una notevole influenza sul comportamento degli individui. I dettagli, infatti, risultano spesso fondamentali nel focalizzare l’attenzione delle persone cui sono destinate le proposte o le politiche pubbliche. L’esempio che viene più spesso ricordato da Thaler e Sunstein, i primi a teorizzare la tecnica basata sul *nudge*, è quello delle mosche incise sugli orinatoi nei bagni maschili dell’aeroporto di Schiphol. Quel piccolo e all’apparenza insignificante disegno ha permesso di aumentare la pulizia dei gabinetti dell’80%, avendo reso gli uomini più

impegnati a “centrare l’obiettivo”.⁴ Questi esempi mostrano come sembri facile modificare i comportamenti delle persone agendo sui contesti in cui esse si trovano ad operare nella vita di tutti i giorni.

Gli esseri umani sono *homo sapiens*, non *homo oeconomicus*. Sono, per l’appunto, “Umani” e compiono errori in modo prevedibile. Sono distinti dagli “Econi”, i quali sono in grado, invece, di ragionare e di scegliere in modo infallibile - categoria peraltro inverosimile nella realtà. Herbert Simon⁵ è stato il primo economista ad abbandonare l’approccio neo-classico dell’economia basata sull’*homo oeconomicus*. Simon ha introdotto la componente psicologica nello studio delle scelte, asserendone l’importanza. Colui che agisce decidendo è condizionato dai propri limiti. La razionalità degli individui è limitata dalle informazioni che possiede, dai limiti cognitivi della sua mente, e dall’ammontare finito di tempo che egli ha per prendere una decisione. Questo è il concetto che Simon chiama «*bounded rationality*».⁶

Descrivere brevemente il funzionamento del cervello aiuterà a chiarire meglio come vengono prese le decisioni nella mente umana e come ragionano in modo differente “Umani” ed “Econi”, nel linguaggio dei due autori.⁷ Neuro scienziati e psicologi distinguono con la “*dual process theory*”⁸ due sistemi cognitivi: uno intuitivo e automatico, l’altro riflessivo e razionale. Il Sistema 1 è detto “*sistema impulsivo*”, il Sistema 2 è detto “*sistema riflessivo*”. Gli Econi fanno sempre riferimento al sistema riflessivo, gli Umani, invece, qualche volta fanno riferimento solamente al sistema impulsivo. Da qui nascono le distorsioni e gli errori che, in quanto Umani, ci capita di commettere ogni giorno.

La differenza tra Umani ed Econi è che i primi rispondono agli stimoli dati dai pungoli, i secondi rispondono agli stimoli dati dagli incentivi economici. Riuscendo a

⁴ Cfr. Vicente, “*The Human Factor: Revolutionizing the Way People Live with Technology*”, Routledge, New York, 2006.

⁵ Herbert Simon (1916-2001) è stato un economista, psicologo e informatico statunitense. Ha ricevuto il premio Nobel per l’economia nel 1978 per le sue pionieristiche ricerche sul processo decisionale delle organizzazioni economiche.

⁶ Cfr. H.A. Simon, “*Causalità, razionalità, organizzazione*”, a cura di F. Filippi, il Mulino, Bologna, 1985.

⁷ Cfr. Thaler Richard H.; Sunstein Cass R, “*Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*”, Feltrinelli, 2009

⁸ Cfr. Per una spiegazione esauriente della “Dual process theory” https://en.wikipedia.org/wiki/Dual_process_theory

bilanciare punteggi e incentivi - ai quali si fa peraltro più spesso ricorso senza ottenere i risultati sperati - il governo potrebbe risolvere alcuni gravi problemi della società.

Negli interventi di policy è importante individuare strumenti sempre più flessibili. In questo le informazioni derivanti dalle scienze cognitive possono aiutare perché contribuiscono al miglioramento della regolazione. Individuano regole residuali, necessarie ed adeguate alle esigenze che intendono soddisfare tenendo in considerazione il contesto in cui agiscono i destinatari, i quali sono anche soggetti ad errori cognitivi.⁹

La scienza delle scelte - una branca delle scienze sociali - ha messo in luce che non sempre i giudizi e le decisioni degli esseri umani sono razionali. Uno degli errori più frequenti nel processo di decisione degli individui è la distorsione verso lo status quo (*status quo bias*)¹⁰, cioè la predisposizione a mantenere le opzioni di default facendo prevalere l'inerzia, lasciando quindi inalterata la situazione che viene presentata inizialmente. Il tipico esempio che viene fatto è la configurazione iniziale delle impostazioni di un telefonino nuovo. Le opzioni di default sono quelle che il produttore consiglia di lasciare invariate per un migliore funzionamento del telefono in quanto già strutturate nel miglior modo possibile dall'esperto che le ha studiate per il cliente.

Facendo leva su questa caratteristica degli individui, le aziende private e le amministrazioni pubbliche potrebbero scegliere determinati provvedimenti giocando a favore dell'opzione di default. In molti contesti l'azione di pungolamento delle opzioni di default è molto potente, perché i consumatori percepiscono che le soluzioni di default hanno l'approvazione implicita del soggetto che le ha scelte: tale opzione è la linea di condotta normale o addirittura raccomandata. Per ciascuna scelta prevista nel sistema dell'architettura è presente - deve esserlo - una regola che definisce cosa accade se il soggetto che dovrebbe scegliere non fa nulla. Ma non tutte le opzioni di default vengono definite in modo accurato per aiutare chi sceglie. Una definizione accurata delle opzioni di default basata sullo studio dell'architettura delle scelte, comporta effetti non trascurabili e risultati tangibili. Ad esempio: stimolo del risparmio, miglioramento delle condizioni di salute della popolazione, riduzione delle morti da incidenti stradali.

⁹ Cfr. N. Rangone, "Il contributo delle scienze cognitive alla qualità delle regole", in Mercato concorrenza regole, a. XIV, n. 1, aprile 2012.

¹⁰ Cfr. W. Samuelson e R. Zeckhauser, "Status Quo Bias in Decision Making", Journal of Risk and Uncertainty, p. 7-59, 1988.

L'architetto delle scelte deve tenere in considerazione che chi sceglie è Umano, quindi si può distrarre e può commettere errori. Lo scopo deve dunque essere quello di semplificarci il più possibile la scelta. Inoltre, quando le situazioni sono complesse e le decisioni diventano quindi più impegnative e difficili o quando non è immediato poter convertire idealmente alcuni aspetti della situazione in termini facilmente comprensibili, gli individui hanno bisogno di aiuto e quindi necessitano di punzoli. In realtà è semplice confrontare il prezzo al kilo di due alimenti al supermercato per capire quale sia quello più conveniente sullo scaffale. Più difficile, invece, è scegliere tra le decine di offerte di mutuo proposte dalle banche a tassi di interesse differenti nel caso in cui un comune cittadino debba chiedere un prestito per comprare la casa.

In questo processo assume particolare rilevanza la formulazione - *il framing* - cioè il modo in cui i problemi vengono presentati, abbinati alle risposte che ne danno le politiche pubbliche, dai quali derivano le scelte dei cittadini. Come già detto, la rilevanza emerge dal fatto che i cittadini non prestano attenzione al modo in cui un messaggio viene formulato, essi tendono ad assumere le decisioni in modo incurante, senza pensare a quale potrebbe essere il risultato di una formulazione diversa. Per questo motivo la formulazione da parte degli architetti delle scelte è un pungolo molto efficace, per il quale deve essere riposta l'attenzione di chi lo produce.

È importante prendere in considerazione anche l'influenza sociale perché di questa deve tenerne conto l'architetto delle scelte cercando di incoraggiare comportamenti socialmente vantaggiosi o scoraggiarne il contrario. Gli individui apprendono gli uni dagli altri, nel bene e nel male. Per questo motivo risulta utile in caso di comportamenti sconvenienti qualche pungolo che influenzi la cittadinanza e la riporti sulla buona strada. Le influenze sociali agiscono attraverso l'informazione e le pressioni del gruppo di pari.

Ad esempio, a parità di altre condizioni, le adolescenti che vedono altre ragazze diventare mamme hanno una maggiore probabilità di avere anche loro una gravidanza in giovane età.¹¹ Per tentare di arginare il problema delle gravidanze indesiderate in North Carolina hanno dato avvio ad una campagna che prevede la donazione di un dollaro al giorno a tutte le ragazze-madri con già un figlio a carico per tutto il periodo in cui non

¹¹ Cfr. G. Akerlof, J. Yellen, M. Katz, *An Analysis of Out-of-Wedlock Childbearing in the United States*, "Quarterly Journal of Economics", pp.277-317, 1996.

presentano stato di gravidanza. La campagna “*Dollar a day*” ha avuto risultati promettenti riducendo il numero delle gravidanze tra adolescenti con costi inferiori rispetto a quanto speso per i sussidi necessari dovuti alle ragazze-madri.¹²

Allo stesso modo, l'obesità è contagiosa. Se gli amici ingrassano, il rischio personale di prendere peso aumenta.¹³ Ancora, l'impegno accademico degli studenti universitari è influenzato dal gruppo di pari, al punto che l'assegnazione casuale dei compagni di stanza negli alloggi può avere conseguenze enormi per i loro voti e quindi per le loro prospettive future.¹⁴ A ciascuno di questi problemi si può fare fronte considerando il contesto sociale in cui l'architettura delle scelte deve essere sviluppata.

Gli esseri umani sono tendenzialmente conformisti, per questo sono anche facilmente pungolabili dagli altri esseri umani. A loro volta, anche la cultura, la politica e l'economia possono essere influenzate dal conformismo. A questo punto è facile capire quale sia il ruolo degli architetti delle scelte se tengono conto dell'influenza sociale che avviene quotidianamente tra gli esseri umani: loro possono modificare determinati comportamenti ricorrendo ad un pungolo che consiste semplicemente nell'informare gli individui comunicando quale sia il comportamento tenuto dagli altri (ad esempio, segnalando che in una determinata area del paese, nove persone su dieci pagano le tasse) per indirizzare tutta la comunità verso un diverso stile di vita o condotta corretta.

Se tutti gli architetti delle scelte fossero animati da senso civico saprebbero che è positivo pungolare gli individui verso direzioni che potrebbero non scegliere autonomamente. Come ha spiegato Sunstein,¹⁵ strutturare le scelte qualche volta significa aiutare gli individui ad apprendere, in modo che possano, successivamente, scegliere meglio da soli.

L'architetto delle scelte lavora all'interno di un contesto chiamato «*paternalismo libertario*». Thaler e Sunstein basano tutta la loro teoria su questa definizione; paternalisti libertari sono coloro che sostengono che gli individui dovrebbero essere liberi di fare come credono e liberi di non partecipare a situazioni che considerano sgradevoli. In poche

¹² Cfr. <http://www.foxnews.com/story/2009/06/25/north-carolina-program-pays-girls-dollar-day-not-to-get-pregnant.html>

¹³ Cfr. N. Christakis, J. Fowler, *The Spread of Obesity in a Large Social Network over 32 Years*, “New England Journal of Medicine”, pp. 370-379, 2007.

¹⁴ Cfr. B. Sacerdote, “*Peer Effects with Random Assignment: Results for Dartmouth Roommates*”, Quarterly Journal of Economics, pp. 681-704, 2001.

¹⁵ Cfr. C. Sunstein, “*Republic.com 2.0*”, Princeton University Press, Princeton 2007.

parole, secondo i libertari gli individui devono essere «*liberi di scegliere*». Il loro obiettivo è formulare provvedimenti politici che tutelano o aumentano la libertà di scelta attraverso i “*pungoli*”.

Un pungolo è «una spinta gentile, cioè qualsiasi aspetto dell’architettura delle scelte che altera il comportamento degli individui in maniera prevedibile, senza proibire alcuna opzione o modificare in misura significativa gli incentivi economici. Per essere considerato un semplice pungolo, l’intervento deve poter essere evitato facilmente e senza costi eccessivi. I pungoli non sono imposizioni, sono, appunto, spinte gentili».¹⁶

I paternalisti libertari riconoscono agli architetti delle scelte il compito di influenzare i comportamenti delle persone con lo scopo di rendere migliore la loro quotidianità. In questo ragionamento coinvolgono le istituzioni pubbliche e private, viste come soggetti cui spetta proprio questa funzione. Thaler e Sunstein danno una definizione di «*provvedimento paternalistico*» indicandolo come tale nel caso in cui cerca di influenzare le scelte in modo da migliorare il benessere di coloro che scelgono, secondo il giudizio di questi ultimi.¹⁷ Proprio perché le scelte degli individui non vengono impedito, bloccate o costrette, il paternalismo “*libertario*” è considerato una forma lieve e blanda del paternalismo vero e proprio. Provvedimenti con carattere di paternalismo libertario possono essere attuati sia dalle aziende private, sia dalle pubbliche amministrazioni.

Chi si oppone a questa visione, soprattutto chi non crede che la pubblica amministrazione possa compiere scelte ottimali per conto dei cittadini, cioè chi in poche parole rifiuta l’approccio del paternalismo libertario, è convinto che gli essere umani siano perfettamente in grado di compiere scelte corrette per conto loro.

¹⁶ Cfr. per definizione di «Pungolo», Thaler e Sunstein in “*Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*”, Feltrinelli, 2009”, cit., pag. 12

¹⁷ Cfr. *Ibid.* cit., pag. 11

1.1. Nudge a livello nazionale: esperienze nel mondo da cui prendere spunto

La tecnica del *nudge* a livello nazionale è utilizzata già da tempo da alcuni stati nel mondo: primi fra tutti ad inaugurare questa esperienza sono stati U.S.A. e Regno Unito, i quali hanno istituito vere e proprie “*Nudge Unit*” presso i loro governi adibite a studiare e sviluppare nuove spinte gentili nei confronti dei loro cittadini per migliorare il metodo di amministrazione. Esperienze importanti da cui prendere esempio arrivano, però, anche dall’Australia, dai Paesi scandinavi e da altri stati che negli anni hanno sfruttato questa tecnica per varie politiche e per tentare di migliorare i comportamenti della loro popolazione soprattutto in ambito di tutela ambientale e tutela della salute.

Non tutti gli strumenti di paternalismo libertario sono stati codificati, ma rimangono comunque utili esempi da cui prendere spunto. Ad esempio in Svezia ha preso piede la campagna “*The Fun Theory*”¹⁸, con lo scopo di diffondere la buona educazione civica ai cittadini rendendo le città più vivibili e a misura d’uomo. A Stoccolma è stato incrementato l’uso delle scale a discapito di ascensori e scale mobili, installando dei sensori sui gradini che, una volta calpestati, emettono piacevoli melodie.¹⁹ Iniziativa seguita con successo dal comune di Milano, che ha installato lo stesso sistema nelle scale della metropolitana di Piazza Duomo. Anche in Danimarca è stata creata - con la collaborazione del Governo - un’organizzazione no-profit chiamata “*iNudgeYou*”²⁰ con l’obiettivo di valutare i potenziali benefici sociali del *nudge*.

In Giappone il governo ha promosso la campagna “*Cool Biz*”, con la quale incitava i lavoratori a recarsi in ufficio nei mesi più caldi dell’anno con un abbigliamento più casual rispetto alle tradizionali giacca e cravatta. Lo scopo era quello di ridurre l’utilizzo dell’aria condizionata per rinfrescare gli ambienti lavorativi e dunque ridurre il consumo di energia e il rilascio di emissioni. Tuttavia, invece di porre l’accento sul messaggio ecologico, la campagna ha fatto appello al comportamento del gruppo, asserendo che un abbigliamento più informale è più «leggero e di tendenza». Si stima che nel 2011, grazie a questa campagna, sia stata ottenuta una riduzione delle emissioni di anidride carbonica

¹⁸ <http://www.thefuntheory.com/>

¹⁹ Cfr. M. Proietti, “*Nelle città giocattolo il divertimento cambia le abitudini. Dalle scale-piano ai cestini parlanti*”, in *Corriere della sera*, febbraio 2010.

²⁰ <http://inudgeyou.com/en>

pari a 1,56 milioni di tonnellate.²¹ Ancora, ogni settimana in Kenia l'invio di un sms che ricordava di prendere le medicine – con un testo semplice: “*This is your reminder.*” - ha permesso di alzare la percentuale di assunzione dei farmaci per la cura dell'Hiv dal 40% al 53%.²²

Al di là di questi esempi concreti, utilizzati però in modo occasionale e sporadico dai governi, in merito alle esperienze nazionali che hanno usato sistematicamente le tecniche di *nudging*, farò riferimento principalmente a USA e Regno Unito. Un cenno importante verrà fatto anche ai rapporti di Unione Europea e Banca Mondiale con riferimento agli studi sulle scienze comportamentali, che come abbiamo visto, sono fondamentali per lo sviluppo di una buona e funzionale politica di *nudging*.

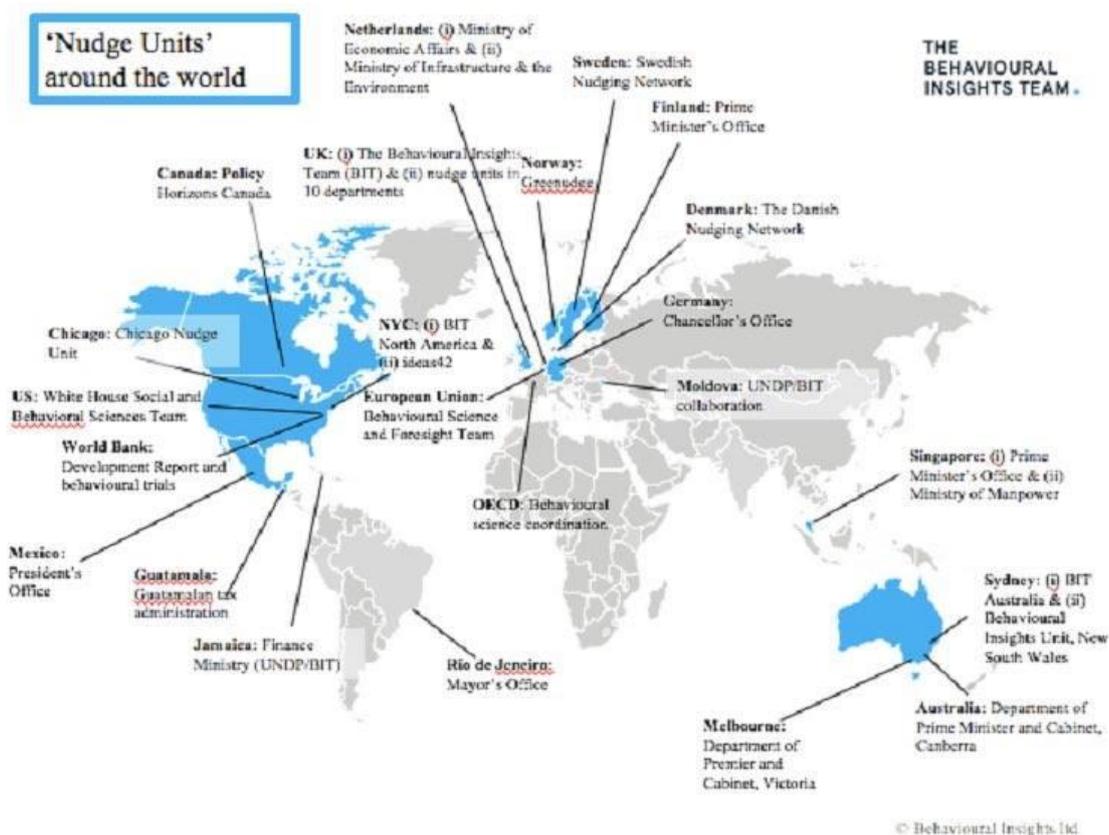


Figura 1. Mappa delle *nudge unit* operative in tutto il mondo, a sostegno di governi o amministrazioni locali. Fonte: BIT.

²¹ Dal sito della Commissione Europea: http://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-eco-innovation/good-practices/eu/promoting-green-behaviour-don-t-mention-the-environment_it

²² Dal sito della Banca Mondiale: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%202015/Chapter-8.pdf>

1.1.1. USA: Office of Information and Regulatory Affairs

Tra gli anni Ottanta e Novanta la pubblica amministrazione negli Stati Uniti ha subito un processo di “mutamento incrementale” ad opera delle riforme amministrative che hanno consolidato gli assetti organizzativi statunitensi. L’amministrazione a rete americana è caratterizzata da un grado di frammentazione superiore a quello dei sistemi pubblici europei. Proprio in merito al processo di trasformazione statunitense, la professoressa Elisabetta Gualmini spiega che “gli organismi designati dal governo per riorganizzare la Pubblica Amministrazione, come la Commissione Grace del 1982 e la Commissione Gore del 1993, si sono mossi nella direzione di migliorare efficienza delle procedure e organizzazione del personale, apportando una generalizzata deregolamentazione delle norme a esse associate senza incidere in maniera significativa sull’assetto strutturale dei dipartimenti se non attraverso l’istituzione di comitati e consigli ad hoc”²³ e aggiunge che “le innovazioni di rilievo sono state la creazione dell’ufficio per il controllo di gestione presso l’*Office of management and budget*, la creazione di oltre 200 laboratori sulla reinvenzione delle attività del governo in tutti i rami delle strutture dipartimentali e l’individuazione dei responsabili del sistema informativo incaricati di presiedere alla realizzazione dell’*e-government*”.²⁴

L’insieme delle riforme ha condotto ad una configurazione del cosiddetto “*rulemaking*” come il processo attraverso il quale vengono creati i regolamenti, regolato dall’*Administrative Procedure Act* (APA).²⁵ Una volta che un’Agenzia ritiene necessario o opportuno che venga creato un atto normativo, sviluppa e pubblica una proposta di legge nel registro federale,²⁶ sollecitando commenti da parte del pubblico in merito alla proposta di regolazione. Lo scopo è infatti quello di coinvolgere le conoscenze diffuse nella società e favorire una partecipazione attiva dei portatori di interesse per raggiungere il risultato desiderato nel miglior modo possibile con politiche che garantiscano i costi

²³ Cfr. Elisabetta Gualmini, “*L’amministrazione nelle democrazie contemporanee*”, Editori Laterza, 2006, cit. p. 33; Cfr. A. Casu, “*Fare meglio con meno. Nudge per l’amministrazione digitale*”, FrancoAngeli, 2015

²⁴ Cfr. Elisabetta Gualmini, “*L’amministrazione nelle democrazie contemporanee*”, Editori Laterza, 2006, cit. p. 35.

²⁵ Per un’illustrazione grafica del procedimento:

<http://www.reginfo.gov/public/reginfo/Regmap/index.jsp>

²⁶ Il sito internet del registro federale: <https://www.federalregister.gov>

minori. L'agenzia è tenuta a prendere in considerazione il feedback ricevuto e deve quindi motivare e rispondere alle osservazioni pubbliche se desidera non conformarsi ad esse.

È il Congresso che, tramite l'APA e le altre leggi, stabilisce le procedure che regolano il processo di *policy making*. Si può servire di una varietà di strumenti per garantire la supervisione, comprese le udienze o incontri informali e l'emissione di report. Inoltre, attraverso il *Congressional Review Act* (CRA) può esaminare e decidere di rifiutare di promulgare nuovi atti normativi emanati dalle agenzie federali. Spetta infatti al Congresso la promulgazione degli atti definitivi. Il CRA stabilisce che le agenzie presentino ciascun nuovo atto sia al Senato, sia alla Camera dei rappresentanti. Dopo la presentazione il Congresso può iniziare l'analisi ed eventualmente la votazione per rovesciare la decisione.

È in questo ambito che si pone l'OIRA, ossia l'*Office of Information and Regulatory Affairs* (letteralmente: Ufficio per l'informazione e gli affari della regolazione), il cui motto "*La tua voce nei processi decisionali del governo federale*" è indicativo delle finalità a cui è rivolto. Cass Sunstein lo ha definito anche come "la cabina di pilotaggio dello stato regolatore americano"²⁷ proprio perché uno dei suoi compiti principali è quello di sottoporre ogni nuova regola ad un processo formalizzato di controllo per valutare ed eventualmente migliorare la proposta di legge.

L'OIRA è un organo statutario dell'*Office of Management and Budget*, cioè l'ufficio di gestione e bilancio della Casa Bianca istituito presso l'ufficio esecutivo del Presidente. In pratica è l'autorità del governo degli Stati Uniti che si occupa della revisione dei regolamenti di attuazione, dell'approvazione delle informazioni collezionate dal governo, della istituzione di indagini statistiche e del coordinamento della politica federale sulla privacy. In base al *Executive Order 13609* (EO), coordina gli sforzi dell'amministrazione per migliorare la cooperazione normativa con i principali partner commerciali, tra cui anche Canada e Messico.

L'ufficio si divide in cinque sezioni organizzate in base alla materia ed è guidato dall'Amministratore, il quale viene nominato dal Presidente e confermato dal Senato degli Stati Uniti. L'attuale amministratore è Howard Shelanski, nominato dal Presidente Obama nell'aprile 2013. L'OIRA è composto da circa 45 dipendenti pubblici affiancati dai funzionari che lavorano su temi specifici e rispettivi regolamenti. Tutto il personale

²⁷ Cfr. C.R. Sunstein, "*Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*", Feltrinelli, 2014, cit. p. 11.

di carriera possiede una laurea e proviene da ambienti economici, giuridici, di analisi politica, statistici e della tecnologia dell'informazione. Con la crescita della regolamentazione basata sulla scienza e la crescita della qualità dell'informazione, si è reso necessario introdurre alcuni membri dello staff con esperienza anche in materia di salute pubblica, tossicologia, epidemiologia, ingegneria e altri settori tecnici.

L'OIRA era già attiva quando l'EO 12866 "*Regulatory Planning and Review*", emanato dal presidente Clinton il 30 settembre del 1993, ha stabilito il processo in base al quale avrebbe dovuto rivedere i disegni di legge e proporre gli atti normativi definitivi. Gli obiettivi dell'EO consistevano in: migliorare la pianificazione e il coordinamento tra regolamenti esistenti e nuovi regolamenti; riaffermare il primato degli uffici federali nel processo decisionale normativo; ripristinare l'integrità e la legittimità della revisione regolamentare e di vigilanza; rendere il processo più accessibile e aperto al pubblico.

Per ciascuna delle più significative azioni di regolamentazione lo stesso EO richiede l'intervento dell'OIRA prima che le azioni stesse abbiano effetto. Una norma è considerata "significativa" quando: ha un effetto annuale di almeno 100 milioni di dollari sull'economia o influisce negativamente in modo sostanziale sull'economia o su un settore dell'economia, quale la produttività, la concorrenza, sui posti di lavoro, l'ambiente, la salute pubblica o la sicurezza dello Stato o dei governi e delle comunità locali; quando origina una grave incoerenza o interferisce in altro modo con l'azione intrapresa da un altro organismo; quando altera sostanzialmente l'impatto sul bilancio dei diritti, delle sovvenzioni, dei canoni di utenza, o i programmi di prestito e le obbligazioni dei beneficiari. Generalmente l'OIRA indica ogni anno tra 500-700 atti normativi da considerare come significativi.

L'OIRA pone grande enfasi sull'analisi normativa perché è uno strumento che le agenzie di regolamentazione usano per anticipare e valutare le probabili conseguenze delle leggi (soprattutto costi e benefici). Fornisce infatti un mezzo formale per evidenziare gli effetti – sia positivi che negativi – delle varie alternative che dovrebbero essere prese in considerazione nella fase di sviluppo delle norme. Gli scopi principali sono dunque: valutare se i benefici quantitativi e qualitativi possono giustificare i costi dell'azione; promuovere la responsabilità nei confronti dei cittadini; scoprire quale delle varie alternative produrrebbe i più alti benefici netti (valore quantitativo dei benefici al quale viene sottratto il valore quantitativo dei costi).

Con le attente analisi dell'OIRA è stato dimostrato che l'alternativa che implica un intervento più rigoroso da parte delle norme, non è necessariamente migliore di norme che implicano interventi meno stringenti. L'OIRA fornisce anche informazioni sintetiche sui costi e sui benefici prodotti dalle norme più significative con la relazione annuale al Congresso sui costi e benefici delle norme federali.²⁸

In base all'EO 12866, l'ufficio ha fino ad un massimo di 90 giorni (che possono essere prolungati ad un massimo di altri 30 giorni) per revisionare una legge. Questa analisi aiuta a promuovere un'adeguata revisione interdipartimentale del progetto proposto e degli atti normativi definitivi. Proprio per questo scopo, tali azioni sono coordinate tra gli uffici in modo da evitare politiche incoerenti, incompatibili, o duplicazioni. Inoltre, richiede che gli uffici conducano un'analisi dei costi e dei benefici per ciascuna legge e, nella misura in cui ciò sia possibile, ordina che l'azione normativa proceda solo in base alla dimostrazione che i vantaggi di un regolamento giustificano i relativi costi.

Soggetti esterni possono fornire osservazioni scritte su una legge che è in fase di revisione direttamente all'Amministratore dell'OIRA. Mentre una regola è sottoposta alla revisione dell'OIRA, le parti interessate possono inviare commenti via e-mail all'indirizzo OIRA_submission@omb.eop.gov.²⁹ Soggetti esterni possono anche richiedere un incontro con l'Amministratore o con il suo sostituto. Come richiesto dall'EO 12866, OIRA rende disponibili al pubblico tutte le comunicazioni di merito concernenti la disciplina in esame.

La politica dell'OIRA è basata quindi sulla trasparenza e si serve dei mezzi telematici per offrire la massima divulgazione ai cittadini e alle parti interessate a contribuire nello svolgimento delle sue funzioni. Le informazioni sul sito web comprendono relazioni, politiche e linee guida per le agenzie.

Il punto di svolta avviene nel 2010, quando il Presidente Obama nomina C. Sunstein alla guida dell'OIRA.³⁰ Sunstein ha spiegato quale sia stata la linea della sua politica mantenuta durante l'incarico di amministratore raccontando che "sotto la guida del presidente Obama ha promosso la semplificazione: l'uso di un linguaggio comprensibile, la riduzione degli adempimenti burocratici, la stesura di riassunti leggibili

²⁸ Cfr. http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_regpol_reports_congress/

²⁹ Seguendo le regole indicate nel sito www.reginfo.gov

³⁰ C.R. Sunstein rimarrà in carica dal 10 settembre 2009 al 21 agosto 2012.

per normative particolarmente complesse e l'abolizione di adempimenti costosi e ingiustificati. Ha sostenuto l'impiego dei *Nudges*: approcci semplici e a basso costo che salvaguardano la libertà attingendo direttamente all'economia comportamentale, promettono risparmi economici, un miglioramento della salute della popolazione e un aumento generale della speranza di vita".³¹ È durante il mandato di Sunstein che il metodo di valutazione dei costi-benefici diventa lo strumento preponderante e fondamentale.

Nel 2011 il presidente Obama ha emesso l'Ordine Esecutivo 13563 "*Improving Regulation and Regulatory Review*", per riaffermare e completare l'EO 12866 con il fine di migliorare ulteriormente la regolamentazione e la revisione regolamentare. Con lo stesso ordine esecutivo il Presidente Obama ha sottolineato anche l'importanza di tutelare la salute pubblica, la sicurezza e il nostro ambiente e di promuovere la crescita economica, l'innovazione, la competitività e la creazione di posti di lavoro. L'EO indica la necessità di prevedere con certezza l'utilizzo degli strumenti meno onerosi per raggiungere i fini normativi. Inoltre, stabilisce che le agenzie devono tener conto di costi e benefici, sia quantitativi che qualitativi. Ribadisce i principi, le regole e le definizioni statuite nell'EO 12866 che a lungo ha governato la revisione regolamentare. È importante sottolineare che l'EO 13563 chiede alle agenzie di utilizzare le migliori tecniche disponibili per la quantificazione dei benefici previsti - presenti e futuri - e i costi, il più accuratamente possibile. Inoltre, chiede alle agenzie di considerare e discutere qualitativamente i valori che sono difficili o impossibili da quantificare, tra cui l'equità, la dignità umana e gli impatti distributivi.

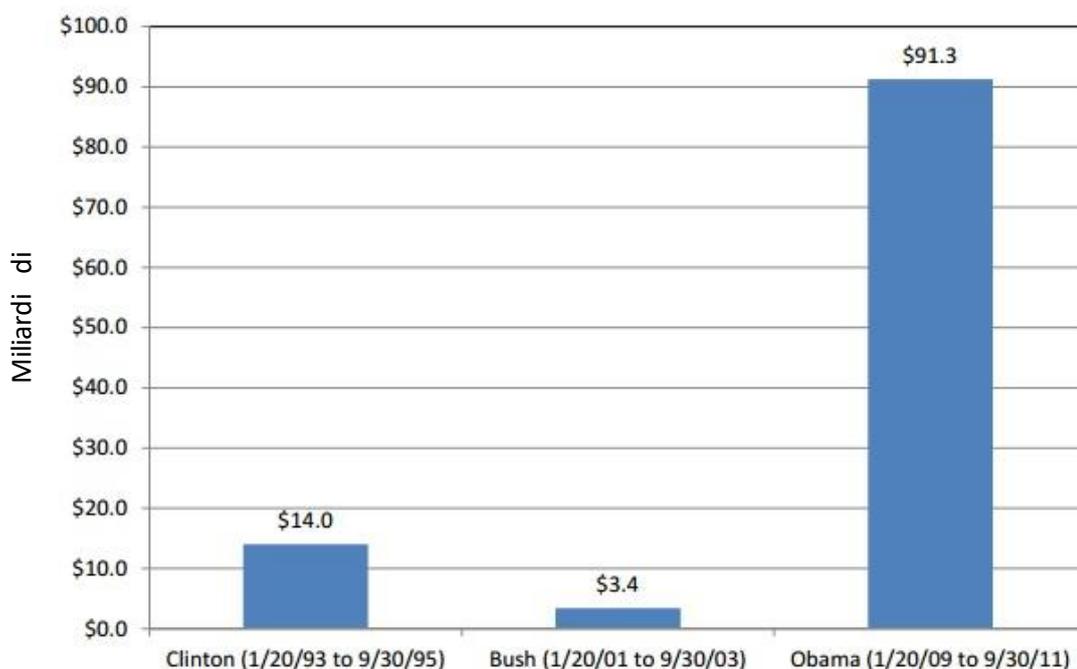
L'EO 13563 elabora cinque nuovi principi per guidare il processo decisionale normativo. In primo luogo, le agenzie devono promuovere la partecipazione dei cittadini, rendendo disponibili sul sito internet adibito i relativi documenti soggetti ai commenti, promuovendo la trasparenza. In secondo luogo, le agenzie sono indirizzate a collaborare l'un l'altra per tentare di ridurre gli elementi ridondanti, incoerenti o sovrapposti e quindi per semplificare e armonizzare le norme. Terzo, le agenzie sono spinte a identificare e prendere in considerazione approcci flessibili ai problemi di regolamentazione, tra cui avvertimenti e obblighi informativi. Tali approcci possono ridurre gli oneri e mantenere la libertà di scelta per il pubblico. Quarto, le agenzie sono dirette a promuovere l'integrità

³¹ Cfr. C.R. Sunstein, "*Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*", Feltrinelli, 2014, cit. p. 13. Cfr. anche A. Casu, "*Fare meglio con meno. Nudge per l'amministrazione digitale*", FrancoAngeli, 2015

scientifico. Da ultimo, le agenzie si devono impegnare a compiere un'analisi retrospettiva delle norme esistenti per stabilire se debbano essere modificate, snellite, ampliate o abrogate.

Di seguito verrà riportata sinteticamente una delle analisi compiute dall'OIRA scaturita in un rapporto finale grazie al quale è possibile individuare i dati relativi ai benefici di cui ha potuto godere la Casa Bianca durante il periodo considerato.

Il *"Draft 2012 Report to Congress on the benefits and costs of federal regulations and unfunded mandates on State, local and tribal entities"*³², pubblicato dall'*Office of management and budget*, ha evidenziato i risultati positivi dell'utilizzo del metodo introdotto dall'EO 13563 di cui riporto alcuni dati significativi.



Tab.2 Benefici totali netti annui riconducibili alle principali regolamentazioni introdotte attribuibili a ciascuna legislazione. Fonte: Draft 2012 Report to Congress on the benefits and costs of federal regulations and unfunded mandates on State, local, and tribal entities.

Il grafico riporta i benefici totali netti riconducibili alle principali regolazioni introdotte, evidenziando le differenze e la grande disparità tra la legislazione Clinton (14

³² Cfr. Per il testo completo del *"Draft 2012 Report to Congress on the benefits and costs of federal regulations and unfunded mandates on State, local and tribal entities"* https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/oir/draft_2012_cost_benefit_report.pdf

miliardi di dollari), l'amministrazione Bush (3,4 miliardi di dollari) e il triennio di amministrazione Obama. Emerge con chiarezza il dato del triennio 2009-2011 in cui l'amministrazione Obama ha conseguito 91,3 miliardi di dollari di benefici totali netti annui grazie all'implementazione del metodo costi-benefici nell'esame degli atti normativi ad opera dell'OIRA. La stima dei benefici netti viene fatta tramite il metodo chiamato "break even analysis".³³ Per calcolare i benefici al netto dei costi presenti e futuri si considera il break even point da cui partire, ossia il punto in cui i benefici stimati giustificano i costi e dal quale tutti i benefici sono da considerarsi ulteriori.

Il mandato di Sunstein in carica presso l'OIRA fino al 2012 ha permesso all'amministrazione statunitense di attuare politiche di regolazione frequentemente a costo zero e quindi di trarre considerevoli benefici. Questo è stato possibile anche grazie alla semplificazione dei procedimenti amministrativi che, insieme alla ristrutturazione dei sistemi di default, ha reso automaticamente più semplice compiere le scelte migliori per i comuni cittadini. Sunstein elenca dettagliatamente le principali iniziative intraprese durante la sua carica di amministratore, tra queste: «Sono stati annullati adempimenti superflui precedentemente imposti dagli ospedali e altri enti sanitari, regolamenti oramai inutili nel campo ferroviario e le restrizioni all'uso della tele-medicina. È stata armonizzata la segnaletica di pericolo per i lavoratori con quella degli altri Paesi, sono stati eliminati altri obblighi oramai ritenuti superati nelle diverse sfere d'azione dello Stato».³⁴

In seguito a questi evidenti successi, il 15 settembre 2015 il presidente Obama ha adottato l'EO denominato "*Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People*". L'ordine esecutivo impone che dipartimenti e agenzie debbano «individuare le politiche, i programmi e le operazioni in cui applicando i behavioral science insights è possibile produrre miglioramenti sostanziali nel benessere pubblico, nei risultati dei programmi, e nel rapporto costo-benefici dei programmi stessi; sviluppare strategie per l'applicazione dei behavioral science insights ai programmi e, dove possibile, per testare e per valutare rigorosamente l'impatto di tali insights; assumere esperti di scienze comportamentali al servizio del governo federale, in misura adeguata a raggiungere gli obiettivi della direttiva; e rafforzare i rapporti degli enti governativi con

³³ Cfr. C.R. Sunstein, "*Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*", Feltrinelli, 2014, cit. p. 225.

³⁴ Cfr. Ibid., cit. p. 228. Cfr. anche A. Casu, "*Fare meglio con meno. Nudge per l'amministrazione digitale*", FrancoAngeli, 2015

la comunità della ricerca, così da utilizzare al meglio i risultati empirici che derivano dalle scienze comportamentali. Individuare le occasioni migliori per aiutare le specifiche persone, le famiglie, le comunità e le imprese ad accedere ai programmi e ai benefici pubblici, snellire le procedure che, in diversi casi, potrebbero altrimenti limitare o ritardare la partecipazione – per esempio: rimuovendo gli ostacoli amministrativi, riducendo i tempi di attesa, semplificando la modulistica; migliorare i modi in cui le informazioni vengono presentate ai consumatori, ai titolari di prestiti bancari, ai beneficiari dei programmi, e altre persone, sia nella trasmissione diretta da parte delle agenzie, sia nelle regole per la presentazione delle informazioni, tenendo conto di come il contenuto, il formato, i tempi, nonché i media attraverso cui le informazioni vengono trasmesse, possono favorire la comprensione e l'azione da parte di individui; identificare programmi che offrono scelte, considerano attentamente il modo in cui la presentazione e la struttura delle scelte, l'ordine, il numero e la disposizione delle opzioni, possono promuovere più efficacemente il benessere pubblico, soprattutto per quanto riguarda la scelta e l'impostazione delle opzioni di default; rivedere gli elementi di politiche e programmi concepiti per incoraggiare o facilitare azioni specifiche degli americani come per esempio il risparmio per la pensione o il compimento di programmi di formazione. Nel fare questo le agenzie devono considerare come il momento, la frequenza, la presentazione e la titolazione dei benefici, tasse, sussidi e altri incentivi possono essere usati per promuovere più efficacemente tali azioni. Particolare attenzione deve essere rivolta all'uso di incentivi non finanziari. Le agenzie sono invitate a coniugare le nuove direttive con le normative esistenti, così da identificare e da ridurre gli oneri normativi, a seconda dei casi e in linea con quanto previsto dall'EO 13563 "*Improving regulation and regulatory review*" e dall'EO 13610 "*Identifying and reducing regulatory burdens*".³⁵ Concludendo l'EO, Obama chiede al Social and behavioral science team (Sbst),³⁶ di «fornire alle agenzie indicazioni e politiche di orientamento che possano aiutarle a realizzare nel miglior modo possibile gli obiettivi politici delineati. In particolare il presidente del Sbst deve, entro 45 giorni dalla data di emissione dell'ordine e anche successivamente se necessario, rilasciare delle indicazioni di orientamento per assistere le agenzie nell'attuazione. Successivamente il Nstc sarà chiamato fino al 2019 a redigere

³⁵ Cfr. il testo dell'EO sul sito internet della Casa Bianca: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>

³⁶ Il *Social and behavioral science team* (Sbst) fa parte del *National science and technology council* (Nstc).

e diffondere un rapporto annuale sulle attività svolte per la realizzazione di quanto previsto». ³⁷

Ovviamente l'operato di Sunstein non è stato condiviso da tutti perché ad un livello così alto di governo, come in qualsiasi ambito politico o economico, è difficile mettere tutti d'accordo. Tant'è che ha ricevuto dure critiche da parte dell'ala ultraconservatrice del partito repubblicano, che lo ha accusato di minare le libertà individuali dei cittadini americani con la sua idea di *nudge* da applicare a livello governativo. D'altronde in America il fatto che lo Stato si occupi dell'interazione tra Governo e cittadini non è visto di buon occhio da quell'area politica.

Eppure, questo incarico per Sunstein ha significato la possibilità di mettere in pratica tutta la teoria che negli anni aveva sviluppato insieme all'amico Thaler. Ha provato a semplificare il labirinto sociale nel quale i cittadini dovevano dimasticarsi per riuscire a trovare una soluzione ai loro problemi di vita quotidiana nei rapporti con lo Stato, tra questi il lavoro, la salute, l'educazione e l'ambiente. Nell'applicare le regole, lo Stato deve badare bene a rendere più facile possibile il rapporto tra queste e i cittadini e deve valutare con attenzione il rapporto costi-benefici, accertandosi che in caso di rapporto negativo, la regola venga cancellata. Questa è la buona politica nei pensieri di Sunstein. Con il suo libro "*Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*"³⁸ prova proprio a sostenere la posizione di un governo che interviene nella vita dei cittadini, ma contrariamente a quanto è stato obbiettato, non lo fa imponendo le regole, piuttosto lo fa sospingendo, suggerendo la condotta più adatta ai propri cittadini, lasciandoli del tutto liberi di scegliere. Le parole d'ordine cui ripetutamente fa riferimento sono dunque semplificazione e trasparenza. Parole cui si farà riferimento nei successivi capitoli proprio per approdare ad un sistema in Italia che abbracci la sperimentazione già avviata da Sunstein.

³⁷ Cfr. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american> e Cfr. anche A. Casu, "*Fare meglio con meno. Nudge per l'amministrazione digitale*", FrancoAngeli, 2015

³⁸ C.R. Sunstein, "*Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*", Feltrinelli, 2014

1.1.2. UK: Behavioural Insight Team

Per ovviare al problema della politicizzazione delle pratiche di *nudge* e dimostrare che queste vanno oltre gli schieramenti di destra o sinistra, conservatori o progressisti, ci spostiamo nel regno Unito dove il primo Ministro David Cameron, leader del partito Conservatore inglese, nel 2010 ha chiamato proprio Richard Thaler a guidare il *Behavioural Insight Team* (BIT), carica che gli è valsa il soprannome di “*Britain's Ministry of Nudges*”. Cameron ha abbracciato l'idea di testare il potere delle scienze comportamentali per elaborare efficaci politiche, vedendolo non solo come un modo per aiutare le persone a prendere decisioni migliori, ma anche per aiutare il governo a «fare di più con meno». In breve tempo dopo il suo insediamento la BIT produsse MINDSPACE,³⁹ un documento che costituisce il primo tentativo di definire un framework metodologico per politiche pubbliche ispirate ai *nudge*. In questo documento le comunità locali e le singole istituzioni pubbliche – come, ad esempio, le scuole o gli ospedali – sono considerate i principali protagonisti dell'applicazione di politiche che siano in grado di influenzare i comportamenti; inoltre, è fortemente sottolineato, fra gli strumenti, il ruolo delle norme sociali.

Bit sfrutta gli approfondimenti della scienza del comportamento per incoraggiare le persone a fare scelte migliori per se stessi e la società. Proprio per questo è famosa anche come “*Nudge Unit*”. La BIT dal febbraio 2012 è diventata una società di scopo la cui proprietà spetta congiuntamente al Governo inglese (che detiene un terzo del capitale azionario), alla fondazione Nesta⁴⁰ (che a sua volta detiene un terzo del capitale) e ai dipendenti stessi. Ha iniziato il suo percorso di vita al numero 10 di Downing Street come istituzione del governo - per la prima volta al mondo - dedicata all'applicazione delle scienze comportamentali alla politica. “La Gran Bretagna è il primo paese che ha integrato questo sistema a livello nazionale” ha affermato orgoglioso il professor Thaler.

³⁹ Il testo integrale del documento è disponibile al sito:

<http://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/mindspace/>

⁴⁰ Molto interessante e ricco di spunti è il sito internet della Fondazione Nesta: <http://www.nesta.org.uk/>. La fondazione si è impegnata a mettere a disposizione della Bit risorse per 1,9 milioni di sterline e continuerà a fornire al governo inglese i propri servizi in cambio di una quota dei minori costi o dei maggiori ricavi che essi sapranno garantire.

Il fatto che recentemente sia stata privatizzata, ha reso possibile l'apertura al mercato internazionale. Dalla nascita ad oggi, gli obiettivi sono rimasti gli stessi di sempre: rendere i servizi pubblici più convenienti e più facili da utilizzare per i cittadini; migliorare i risultati delle politiche pubbliche introducendo un modello di comportamento umano più realistico; e, laddove possibile, consentire alle persone di fare «scelte migliori per se stessi». Gli obiettivi vengono perseguiti attraverso il rinnovamento dei servizi pubblici e attingendo alle idee della letteratura delle scienze comportamentali. Il tutto è caratterizzato da una connotazione fortemente empirica: le idee vengono testate e provate su piccola scala prima di essere estese ed implementate. Questo processo permette di capire che cosa funziona, ma soprattutto cosa *non* funziona.

Il personale che compone la Bit, come nel caso dell'Oira, possiede un'approfondita formazione accademica nei campi dell'economia, della psicologia, della statistica o in politiche pubbliche e di governo. Il Comitato consultivo include - oltre a Thaler - l'ex Capo di gabinetto Lord Gus O'Donnell con incarico di Presidenza del Comitato, e altri accademici e professori di spessore dalle università leader nel Regno Unito. Il Consiglio della Bit è presieduto da Peter Holmes, il rappresentante del *Cabinet Office* è Janet Baker e il rappresentante della Nesta è Helen Goulden, affiancati dal direttore esecutivo e dall'amministratore delegato che chiudono i componenti del Consiglio di amministrazione.

Il fascino della Bit ha raggiunto anche Sydney e New York, dove sono stati aperti nel 2015 due uffici che permettono di portare avanti la collaborazione della Bit con i programmi internazionali di cui fa parte. La Nudge Unit ha addirittura una lista di attesa di governi ansiosi di intraprendere una collaborazione e altri paesi, dalla Danimarca all'Australia, hanno espresso interesse in merito.

Il *Behavioural Insight Team* affianca ai metodi di regolazione tradizionali, tipici dei poteri pubblici, altri interventi più semplici ed economici. Alcuni di questi sono stati rivolti a combattere le frodi, gli errori e il debito. Uno dei report più interessanti è denominato “*Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*”,⁴¹ dal quale emergono alcuni suggerimenti interessanti riguardo le tecniche di *nudge* utilizzate per contrastare «*fraud, error and debt*», servendosi delle scoperte derivanti dalle scienze

⁴¹ Il testo integrale del Report è disponibile al sito:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60539/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf

comportamentali. Le strategie proposte fanno parte della cosiddetta better regulation, cioè la regolazione orientata sempre più verso i principi, piuttosto che verso le regole di dettaglio. Anche il governo inglese, dunque, mira a semplificare il quadro regolamentare, a contenere gli oneri per il sistema economico nel suo complesso, a consultare i destinatari delle norme, nonché ad analizzare i costi-benefici degli interventi adottati.

In particolare le strategie proposte sono sette:

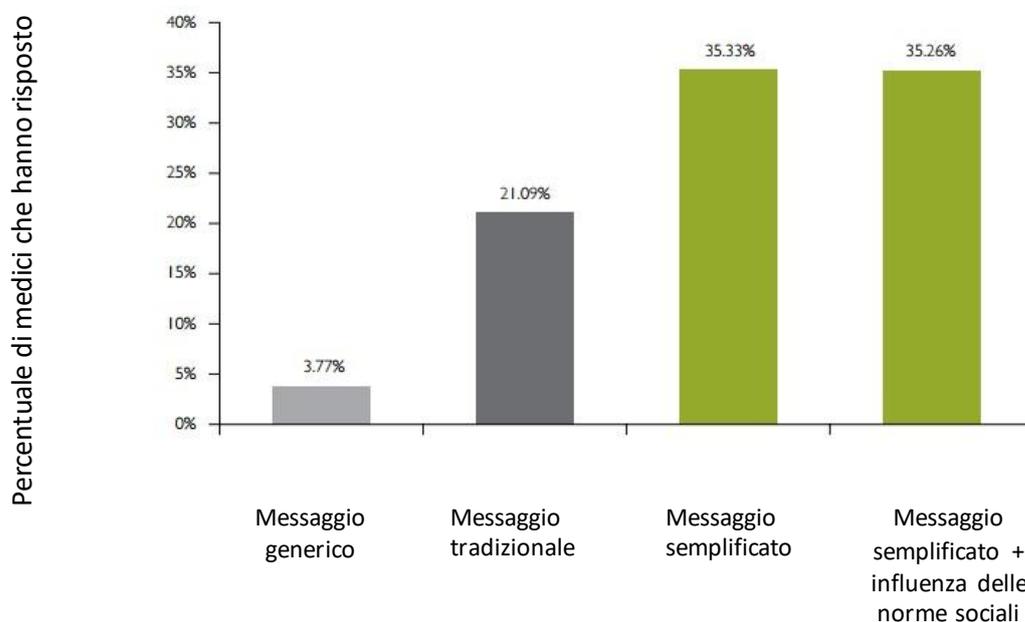
1. «Occorre fornire agli individui informazioni chiare e semplici su come pagare le tasse e i debiti, rendendo il più possibile automatici tali processi, ad esempio anche attraverso l'uso della tecnologia (es. smart phones).»
2. «Bisogna evidenziare i messaggi chiave, portando l'attenzione della collettività sulle informazioni più rilevanti. Ad esempio, secondo il premio Nobel per l'economia Daniel Kahneman,⁴² occorrerebbe utilizzare un linguaggio semplice, sottolineare la parte principale del messaggio con dei colori che attirino l'attenzione del lettore e, infine, si dovrebbe fare un uso appropriato delle immagini.»
3. «Si ritiene opportuno personalizzare i messaggi, indirizzandoli specificamente ai singoli e indicando altresì il recapito telefonico al quale costoro potrebbero rivolgersi per ottenere adeguate informazioni.»
4. «Occorre altresì incoraggiare i cittadini a essere onesti, incitandoli a rispettare le scadenze.»
5. «È necessario informare la collettività circa il comportamento tenuto dalla maggior parte dei cittadini (ad esempio, segnalando che, in una determinata area, nove persone su dieci pagano le tasse).»
6. «Bisogna incentivare e premiare i comportamenti che consentono di risparmiare tempo e denaro, per esempio stabilendo che coloro i quali pagano le tasse entro determinate scadenze hanno diritto a partecipare a estrazioni o lotterie.»
7. «Infine, vanno sottolineate le ricadute, in termini economici e di benessere sociale, derivanti dalla disonestà dei contribuenti (ad esempio, evidenziando il fatto che, se l'amministrazione godrà di minori entrate perché i cittadini non

⁴² Cfr. Daniel Kahneman, *"Thinking, Fast and Slow"*, Penguin, 2011.

pagano le tasse, ne risentiranno l'erogazione e la qualità dei servizi pubblici...»⁴³

Il report continua con otto esperimenti condotti dalla Bit applicando le strategie di nudging appena descritte. Il primo esperimento dimostra che comunicare ai cittadini che la maggior parte di loro ha sempre pagato le tasse, soprattutto se dette informazioni vengono fornite con il riferimento ad una definita area geografica, incoraggia i ritardatari a regolare la loro posizione debitoria.

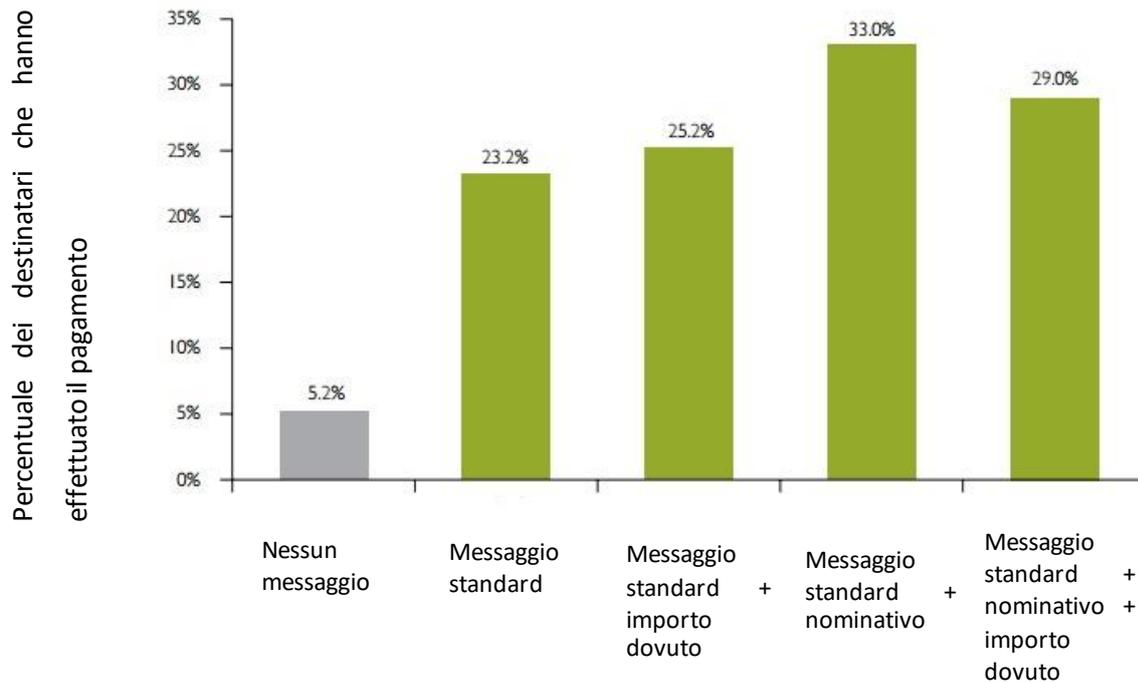
Il secondo esperimento si basa sull'invio di messaggi chiave ad una categoria definita: un gruppo di medici in ritardo rispetto al pagamento delle imposte, ai quali è stato inviato il messaggio contenente indicazioni riguardo le semplici azioni da fare per adempiere al loro dovere, facendo leva anche sul fatto che la collettività considera i medici una categoria di professionisti onesti (influenza delle norme sociali). Da questo esperimento è emerso che il numero di medici che ha provveduto ad effettuare i pagamenti dovuti è stato superiore (fino al 35.33%) rispetto a un gruppo di medici cui era stata spedita la generica e tradizionale messa in mora per il ritardo nei pagamenti (percentuale minima del 3.77%).



Tab. 3. Tasso di risposta dei medici. Fonte: Report "Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt"

⁴³ Cfr. Cabinet Office Behavioural Insights Team, "Applying behavioural insights", cit. pp. 11-20; cfr. anche "La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche" di Alessandro Candido, Amministrazione in Cammino, Luiss, 2012.

Con un altro esperimento la Bit ha scoperto che inviando un Sms personalizzato a chi deve pagare una multa giudiziaria può aumentare la percentuale dei pagamenti dal 5% al 33%.



Tab. 4. Impatto dei messaggi di testo personalizzati sui pagamenti effettuati dai debitori. Fonte: Report "Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt"

Grazie alle numerose sperimentazioni avviate per il pagamento di tasse, multe e tributi, la Bit dichiara di aver già contribuito all'ingresso di oltre 210 milioni di sterline nelle casse dello Stato inglese.⁴⁴

Allo stesso modo, il report espone gli altri esperimenti condotti seguendo le strategie proposte e riportando i dati dai quali emerge un netto miglioramento delle condotte dei cittadini sottoposti a queste politiche. Ad esempio, la Bit ha condotto un importante esperimento nel campo della donazione degli organi, cercando di giungere alla soluzione più efficace, sfruttando i benefici che posso derivare dall'evoluzione della

⁴⁴ Cfr. A. Casu, "Fare meglio con meno. Nudge per l'amministrazione digitale", FrancoAngeli, 2015, p.60

società digitale. Andrea Casu⁴⁵ ha ben sintetizzato l'operato della Bit: solo un inglese su tre è un donatore di organi e la maggior parte di loro si iscrive al registro dei donatori attraverso il sito della Dvla.⁴⁶ In occasione dei rinnovi della patente o per il pagamento delle tasse automobilistiche in molti visitano il sito dell'Agenzia. La Bit ha suggerito di effettuare nel 2012 la seguente sperimentazione: è stato inserito un nuovo banner per promuovere l'iscrizione al registro, chi cliccava sul banner poteva essere rimandato, in maniera del tutto casuale, a otto differenti pagine. Ciascuna, utilizzando frasi e immagini appropriate, puntava a pungolare gli inglesi a questa scelta, che comporta un indubbio beneficio sociale, attraverso un diverso messaggio: una faceva leva su un messaggio positivo, una sulle influenze sociali, una sull'avversione alle perdite, una sull'equità, una sulla reciprocità. Naturalmente una era di controllo e esprimeva un messaggio neutro. Rispetto alla pagina di controllo quella che ha condotto più persone a divenire poi effettivamente donatori di organi era quella che puntava sul concetto di reciprocità e che si apriva con questa domanda: "Se tu avessi bisogno di un trapianto vorresti avere l'organo da trapiantare? Se la risposta è sì, aiuta gli altri?". Grazie a questa sperimentazione quella pagina è adesso divenuta ufficiale con un'aspettativa di 96.000 donatori l'anno.

Un altro esperimento interessante è stato condotto sui centri per l'impiego: nella provincia dell'Essex è stata avviata la seguente sperimentazione controllata e casuale, su 2000 disoccupati, durata tre mesi. Metà del campione ha seguito la vecchia procedura per il collocamento, in base alla quale il disoccupato deve compilare nove moduli e viene poi richiamato per un appuntamento dopo due settimane; l'altra metà ha seguito, invece, una procedura innovativa. Quest'ultima è consistita nel poter parlare immediatamente con un impiegato, che aveva il compito di chiedere al disoccupato di scrivere cosa avesse intenzione di fare nelle due settimane successive. Si è andati avanti così, regolarmente, ogni due settimane, fino all'ottava, quando al disoccupato è stato chiesto di annotare anche le sue considerazioni più personali. La percentuale di disoccupati che ha trovato lavoro in tredici settimane è stata più alta tra coloro che hanno seguito la procedura sperimentale: il 17,5% in più rispetto a chi ha seguito la vecchia procedura. Sembra, infatti, che scrivere regolarmente di trovarsi in condizioni di disoccupazione e delle azioni che si pensa di intraprendere aumenti l'impegno nella ricerca di un nuovo lavoro. Dopo

⁴⁵ Cfr. Ibid., p.60

⁴⁶ La Dvla è l'Agenzia per la guida e per la patente, il sito internet è:
<https://www.gov.uk/government/organisations/driver-and-vehicle-licensing-agency>

questo esperimento, si sta pianificando di estendere la sperimentazione a tutta l'Inghilterra.⁴⁷

I rapporti emessi dalla Bit dimostrano che è possibile – e importante – adottare per i servizi pubblici un approccio “*provo-imparo-adatto*”. Non è importante solo perché l'efficacia degli interventi dipende dal contesto in cui vengono applicati, ma anche perché in ultima analisi l'uso di tali metodi deve essere accettato dalla collettività, e prove di questo tipo permettono di testarli anticipatamente. Negli anni la Bit si è occupata anche di altre tematiche da affrontare con tecniche di nudging, soprattutto relative alla salute dei cittadini. Come descritto nel report “*Applying behavioural insight to health*”⁴⁸ ha portato avanti campagne contro il tabagismo, a favore della donazione degli organi, l'educazione sessuale, l'alcolismo, l'obesità, il diabete, l'igiene alimentare, l'importanza dell'attività fisica, l'assistenza sociale.

Anche l'operato di Thaler al *Behavioural Insight Team*, così come quello di Sunstein all'*Office of Information and Regulatory Affairs*, nonché l'istituzione e l'attività della BIT ha suscitato in Inghilterra un intenso dibattito accademico e giornalistico, che naturalmente ha riguardato più in generale le potenzialità dei *nudge* che ancora continua tra sostenitori e critici.⁴⁹ L'impressione è che questo dibattito non abbia ancora condotto a risultati maturi (per esempio, si parla poco degli effetti di lungo periodo dei *nudge*) e anche per questo sarebbe utile che di *nudge* si parlasse di più anche in Italia.

È stato inoltre obiettato che l'utilizzo costante del nudging da parte del governo ridurrebbe la capacità degli individui di compiere autonomamente scelte corrette, per cui la cittadinanza non risulterebbe più attiva e responsabile.⁵⁰ Anche in questo caso, in risposta alle critiche, gli esperti sostengono che l'applicazione delle scienze comportamentali al diritto possa portare giovamento alle politiche del governo, migliorando le strategie di regolazione presenti e costruendo delle valide alternative al tradizionale e consolidato “*Command and Control*”.⁵¹ Poiché il *Command and Control*

⁴⁷ Cfr. E. Levi, “*Rinnovare l'intervento pubblico: i nudges nell'esperienza inglese*”, Etica economia, 2014

⁴⁸ Cfr. testo integrale Report:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60524/403936_Behav_jourallnsight_acc.pdf

⁴⁹ Cfr. ad esempio, L. Benedictus, *The Guardian*, 2 maggio 2013

⁵⁰ Cfr. Adam Burgess, “*Nudging' Health Lifestyle*”, Symposium on Nudge, 2012

⁵¹ Il “*Command and Control*” è una tecnica che si basa sull'imposizione di standards normativi rigidi (ad esempio, in materia di salute e sicurezza sul lavoro), il cui mancato rispetto comporta l'irrogazione di sanzioni da parte delle competenti autorità.

presenta degli elevati costi di *enforcement*, risulta necessario individuare strategie di regolazione alternative.⁵² Infatti mentre non ci sono linee chiare di differenziazione tra le “spinte” , tra gli incentivi e i “*nudges*”, ci sono invece importanti e reali differenze tra le politiche che educano e assistono a compiere le scelte migliori e le politiche che costringono, obbligano e proibiscono.

Non si tratta di rimuovere la legge e lasciare che i cittadini agiscano per conto loro, quanto piuttosto renderli più consapevoli della scelta migliore per loro e la cittadinanza, aiutati dagli studi nelle scienze comportamentali abbinati alle scienze economiche che il governo, in quanto autorità centrale, può intraprendere e suggerire.

1.2. Nudge e diritto: il dibattito dottrinale

Rispetto alle tradizionali forme di intervento pubblico, il *nudge* ha carattere complementare, proprio per la minore incisività che deriva dall'assenza di obblighi o incentivi diretti. Queste nuove tecniche, quindi, non possono trovare applicazione in qualsiasi settore e devono necessariamente coesistere con le altre forme di intervento pubblico. Inoltre, se i risultati effettivi evidenziassero i concreti benefici della teoria applicata ai processi di *policy making*, implicando tra l'altro una riduzione dei costi per la Pubblica Amministrazione, allora la discussione verrebbe incentrata maggiormente sulla possibile applicazione a più aspetti della regolazione pubblica. Lo scopo principale è apportare benefici alla collettività rispettando i principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione nel rispetto dell'articolo 97 della Costituzione. Il principio del buon andamento stabilisce che l'attività della pubblica amministrazione, volta alla realizzazione dell'interesse pubblico, si conformi ai criteri di economicità, efficacia ed efficienza. Potrebbe quasi far pensare al comportamento del buon padre di famiglia. È collocato vicino al principio di imparzialità, cioè al corretto esercizio delle scelte della pubblica amministrazione che implicano ponderazione fra diversi interessi pubblici, privati e collettivi. Anche l'imparzialità è quindi un principio che entra in gioco quando l'amministrazione agisce come autorità, nell'esercizio del

⁵² Cfr. R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge, “*Understanding regulation*”, Oxford University Press, 2011, cit. pp.110-111.

potere discrezionale. L'imparzialità vale come divieto di discriminazioni e favoritismi. In più, tende ad attenuare la politicità dell'amministrazione.⁵³

Sabino Cassese sostiene, peraltro, che la mancanza di coercizione non appare sufficiente ad escludere il problema della legittimità del *nudge*, che influenza il comportamento dei consociati, peraltro in maniera nascosta.⁵⁴ In merito a questa questione potrebbero sorgere alcuni interrogativi. In via di principio il Parlamento dovrebbe autorizzare il ricorso a queste tecniche? Dovrebbe essere garantito il controllo del giudice su queste forme di intervento? Eventualmente quali caratteristiche dovrebbero avere? È opportuno che vi sia trasparenza sulle misure di *nudge*?

Cassese ha mostrato perplessità verso la recente tendenza a considerare il *nudge* come un *passe-partout*, potenzialmente sostitutivo delle altre forme di intervento pubblico. Tuttavia ha sottolineato un elemento positivo della diffusione di queste tecniche: «Il Nudge insegna qualcosa di culturalmente molto importante: l'attenzione per l'amministrato. Così come avviene per il consumatore nel settore privato, infatti, anche nel settore pubblico il destinatario dell'azione pubblica acquisisce finalmente la dovuta centralità».⁵⁵

Il dibattito in dottrina si è sviluppato in modo più consistente tra gli studiosi dei Paesi anglosassoni, precursori dell'utilizzo delle tecniche di nudging. Questi, specializzandosi e puntualizzando la teoria di Thaler e Sunstein, hanno dato ulteriori precisazioni terminologiche.

G. Dworkin distingue il termine "*paternalismo*" dal termine "*moralismo legale*". Con il primo indica ogni intervento attraverso il quale l'Autorità interferisce con la libertà dei singoli, al fine di meglio perseguire il loro interesse. Il secondo termine invece consiste nell'impedire determinate condotte che, sebbene non dannose o offensive, risultino comunque immorali.⁵⁶ Inoltre, il paternalismo viene classificato in due specie: puro e impuro. Il paternalismo è puro quando l'interferenza con la libertà di azione di una

⁵³ Inoltre, l'articolo 41 della CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA stabilisce il diritto ad una buona amministrazione.

⁵⁴ Sabino Cassese (1935) è un giurista e accademico italiano e giudice emerito della Corte costituzionale.

⁵⁵ Sabino Cassese è intervenuto all'inaugurazione del Master interuniversitario di II livello in Diritto Amministrativo (MIDA), tenutasi il 6 febbraio 2015 presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma "Sapienza", dedicata al *Nudge*. Per l'occasione ha discusso della legittimità della "spinta gentile". Cfr. E. Cavalieri, "*Cassese e la legittimità della spinta gentile*", Osservatorio AIR:

<http://www.osservatorioair.it/cassese-e-la-legittimita-della-spinta-gentile/>

⁵⁶ Cfr. G. Dworkin, "*Moral paternalism*", in *Law and Philosophy*, vol. 24, 2005, p. 305.

persona è giustificata da ragioni riconducibili esclusivamente al benessere, alla felicità, agli interessi e ai valori della persona stessa. Si dice impuro, invece, quando mira non solo a proteggere colui che subisce la restrizione, ma anche a prevenire eventuali danni che potrebbero essere cagionati a soggetti terzi.⁵⁷

La nozione di paternalismo include anche quella di “*paternalismo legale*”. In questa accezione è presa in esame la strategia regolatoria per mezzo della quale la legge si preoccupa di determinare le scelte individuali. Questa definizione muove dal presupposto che, in assenza di regole coercitive, i singoli potrebbero danneggiare se stessi, esercitando la propria libertà di scelta in modo inadeguato.⁵⁸

Il paternalismo legale può essere a sua volta scomposto in “*hard paternalism*” e “*soft paternalism*”. Il primo si presenta quando gli individui sono obbligati dalla legge ad osservare le prescrizioni, senza possibilità di scelta. Con il secondo, invece, i poteri pubblici incentivano gli individui a comportarsi in determinati modi considerati preferibili, pur affermando di salvaguardare la loro libertà di scelta. Thaddeus M. Pope elenca quattro condizioni che si devono verificare affinché si possa parlare di paternalismo forte. Prima di tutto, l’atto adottato dall’autorità deve essere deliberatamente rivolto a limitare la libertà di scelta del singolo. Ancora, questo deve essere finalizzato a produrre un beneficio per l’individuo che lo subisce o, comunque, a prevenire un danno nei suoi confronti. Poi, l’intervento deve prescindere da un’eventuale richiesta del soggetto nei cui confronti è destinato a dispiegare i suoi effetti. Infine, esso deve essere adottato a prescindere dalle opzioni individuali al riguardo.⁵⁹

Analizzando le definizioni di hard e soft paternalism emerge quindi che entrambe partono dallo stesso presupposto - il regolatore conosce i bisogni dell’individuo – tuttavia, giungono a conclusioni diverse: con l’*hard paternalism* l’autorità impone determinati comportamenti all’individuo, mentre con la versione soft si limita a consigliare ciò che a suo giudizio è meglio incentivandolo a compiere determinate scelte o meno. Il *nudge* rientra in questa categoria.⁶⁰

⁵⁷ Cfr. R.A. Wasserstrom, “*Paternalism*”, in *Morality and the Law*, Belmont, 1971, p. 108.

⁵⁸ Cfr. A. Ogus, “*The paradoxes of legal paternalism and how to resolve them*”, in *Legal Studies*, 2010.

⁵⁹ Cfr. T.M. Pope, “*Counting the Dragon’s Teeth and Claws: The Definition of hard paternalism*”, in *Georgia State University Law Review*, 2004, p.659.

⁶⁰ Cfr. “*Hard vs. soft paternalism*” in *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <http://plato.stanford.edu/entries/paternalism/#HardVsSoftPate>

Prima di Sabino Cassese, anche Anthony Ogus ha cercato di valutare la legalità dello strumento costituito dal paternalismo applicato alle funzioni di regolazione e di policy. Ha cercato inoltre di individuare quale delle due versioni – *hard o soft* – risulti più adatta. Per sviluppare la sua analisi ha enunciato prima di tutto tre paradossi. Il primo: in un periodo in cui sembra crescere il bisogno di attribuire al paternalismo un'adeguata importanza, il dibattito sul tema non si è sviluppato di pari passo, perlomeno in Europa. Il secondo: mentre la politica tende a deridere la nozione di paternalismo, le norme adottate tendono a diventare sempre più paternalistiche. Il terzo: se è vero che si fa sempre più ricorso al *legal paternalism*, allora più aumenta l'incidenza della regolazione paternalistica, più cresce la domanda per tale strumento regolatorio.⁶¹ In realtà, Ogus non è convinto della convenienza - soprattutto in termini di costi/benefici - di adottare il soft paternalism perché attraverso questa tecnica, le persone non vengono obbligate ad aderire alle misure proposte, perciò il livello di effettività della politica dipende dal modo in cui il regolatore sia stato in grado di pungolarle per spingerle a comportarsi in un certo modo. Ogus afferma inoltre che è difficile prevedere il costo delle politiche di *nudge*, sostenendo che talvolta potrebbe risultare addirittura superiore al costo di una politica basata sul paternalismo forte. Per l'*hard paternalism*, sottolinea Ogus, l'effettività deriva dal più o meno elevato livello di osservanza delle norme, nonché da quanto il regolatore sia disposto a investire per monitorare sul rispetto delle medesime.⁶²

Baldwin ed altri autori⁶³ si sono interrogati sul rischio che l'autorità pubblica, pur affermando formalmente il principio dell'autodeterminazione, possa coartare eccessivamente le decisioni individuali. Si sono concentrati, in particolare, sul confine tra le manipolazioni che minano la libertà di scelta e quelle che invece la salvaguardano. Oliver e Brown rispondono che, paradossalmente, tale strategia regolatoria potrebbe in alcuni casi incidere sulle scelte dei regolati in modo così invasivo, da condurre addirittura alla violazione della privacy e dei diritti della personalità.⁶⁴

Anche per quanto riguarda la trasparenza delle tecniche di *nudging*, oltre a Cassese, altri autori hanno avuto modo di esprimere la loro opinione, proprio perché

⁶¹ Cfr. A. Ogus, "The paradoxes of legal paternalism and how to resolve them", cit., pp.63-64.

⁶² Cfr. Ibid., cit., pp.71-72.

⁶³ Cfr. R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge, "Understanding regulation", Oxford University Press, 2011, cit. p.123.

⁶⁴ Cfr. A. Oliver, L.D. Brown, "On the Use of Personal Financial Incentives to Address Health Inequalities", LSE working paper, 2010.

considerato un punto fondamentale all'interno del dibattito sull'opportunità di utilizzare queste tecniche regolatorie. Il principio di trasparenza è uno dei cardini generali dell'azione delle pubbliche amministrazioni. Tale obbligo per i regolatori rispecchia una garanzia necessaria per compensare l'asimmetria informativa che pone i regolati in posizione di debolezza. Il rispetto delle relative prescrizioni a tutela dei consumatori è posto sotto la vigilanza di apposite autorità di regolazione, ad esempio in Italia la CONSOB.

Rangone⁶⁵ sostiene che, attraverso il *nudge*, il livello di trasparenza posto in essere dalle autorità potrebbe risultare molto basso: potrebbe esserci il rischio che gli utenti non conoscano a fondo la ratio di determinate richieste, vale a dire la finalità dell'intervento regolatorio. Baldwin afferma ancora che in questi casi al di sotto della sbandierata neutralità, il regime di controllo diventa meno chiaro e aperto al pubblico, meno responsabile e più paternalistico.⁶⁶ Negli ambiti in cui viene implementata, la *nudge regulation* deve essere trasparente, devono essere resi espliciti gli obiettivi della regolazione e le ragioni che muovono l'autorità a ritenere che determinati comportamenti siano più opportuni di altri. Ancora una volta, quindi, la rimozione delle asimmetrie informative tra regolatori e regolati assume importanza nell'ambito della trasparenza della pubblica amministrazione, anche nei casi in cui vengono utilizzati strumenti giuridici senza veri e propri effetti vincolanti per il cittadino, ma con lo scopo di promuovere, ai fini della diffusione tra cittadini e istituzioni, pratiche socialmente utili.

Fino ad ora sono pochi gli interventi di *nudge* che sono stati sottoposti ad una valutazione sistematica e risulta a maggior ragione più difficile valutarne gli effetti sul miglioramento della salute della popolazione e della riduzione delle disuguaglianze. È consigliabile, quindi, essere più cauti riguardo un giudizio sull'incidenza nei comportamenti della società. Se non altro, l'utilizzo del *nudge* incoraggia i governi ad usare un linguaggio semplice e comprensibile, favorisce la creazione di politiche pubbliche che tengono in considerazione realmente i comportamenti nel mondo reale e consente di analizzare le idee su piccola scala prima di implementarle nei confronti di tutta la popolazione.

⁶⁵ N. Rangone ha trattato l'argomento nella relazione "*Regolazione e scienze cognitive*" intervenendo al Convegno *Nudge: architettura delle scelte nelle politiche pubbliche*. Roma, 2012.

⁶⁶ Cfr. R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge, "*Understanding regulation*", Oxford University Press, 2011, cit. p.124.

Un altro aspetto di fondamentale importanza che emerge dal dibattito riguarda l'efficienza di tale tecnica regolatoria - come sottolinea Alessandro Candido⁶⁷ - posto che siffatte regole si prestano ad essere racchiuse nell'ambito di un ampio ventaglio di strumenti, giuridici e non, che vanno dalle norme primarie, sino addirittura alle più moderne e innovative tecnologie. L'aspetto legato alle spese da sostenere per gli interventi regolatori, in realtà, dipende dal fatto che lo Stato deve in ogni caso sopportare dei costi, sia che decida di porre una determinata regola, sia che propenda per una soluzione diversa. Sullo stesso tema continua Fusaro: «ogni diritto, nessuno escluso, sia fra quelli “ad essere lasciati in pace” (dagli altri e dallo stato) sia fra quelli “ad essere aiutati” al contrario (dallo stato prima, prima che dagli altri), comporta a ben vedere una serie, più o meno ampia, di interventi pubblici, tutti, sia pure in maniera diversa, onerosi».⁶⁸

Il tema del *nudge* merita, quindi, di essere studiato, valutato ancora a lungo e dunque di essere implementato, perché il dibattito a riguardo in Italia è ancora ad una fase prematura.

⁶⁷ Cfr. A. Candido, *“La Nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche”*, in *Amministrazione in cammino*, Luiss, 2012, cit. p.12-13.

⁶⁸ Cfr. Presentazione di C. Fusaro al testo di S. Holmes, C.R. Sunstein, *“Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse”*, Bologna, 2000, cit., p. 7.

CAPITOLO 2.

LE PRIME ESPERIENZE DI NUDGING IN ITALIA, DAGLI ENTI LOCALI AL GOVERNO NAZIONALE

Nel primo capitolo, dopo un'introduzione alla teoria del *nudge*, è stata descritta la prima applicazione delle scienze comportamentali alle politiche pubbliche messe in atto dalle amministrazioni centrali di Stati Uniti e Regno Unito. In questo secondo capitolo verrà analizzato ciò che è già stato fatto in Italia, quali tecniche siano state utilizzate per migliorare le politiche pubbliche e in quali enti siano state adottate misure di *nudging*.

Le esperienze più significative sono riscontrabili a livello di amministrazione locale. La strategia migliore, quindi, potrebbe essere quella di analizzare prima i risultati delle politiche concretamente messe in atto a livelli di amministrazione locale, più vicine ai cittadini e di cui è destinatario un numero di individui ridotto incrementando man mano il bacino di utenze. Partendo da un livello di amministrazione pubblica comunale con Roma Capitale, passando per la Provincia autonoma di Bolzano, per approdare al livello regionale in Lazio, fino ad arrivare all'istituzione di un Comitato per le scienze Sociali e Comportamentali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Inoltre, fondamentale per affrontare il tema della valutazione delle politiche pubbliche in Italia, funzionale come abbiamo visto all'applicazione delle tecniche di *nudge* al *policy making*, è l'insieme dei dati e delle statistiche per le politiche pubbliche cui si farà riferimento trattando dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

È evidente che in Italia siamo lontanissimi dagli sviluppi di queste tecniche, il *nudging* sta comparso timido nel panorama degli studiosi solamente di recente. La tendenza è quella di imitare, importando dinamiche già sfruttate all'estero. Questo, da un lato è un pregio per il fatto che esse siano già state testate e siano state adattate al meglio, dall'altro rischia di farci trovare impreparati, non attrezzati adeguatamente. Il Comitato per le scienze Sociali e Comportamentali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con i suoi studi, potrà in questo caso svolgere un ruolo fondamentale per rimanere al passo coi tempi di un settore che si è dimostrato essere in continua evoluzione.

2.1. Il programma “ABQ – L’abc della qualità della vita” di Roma Capitale

Nel novembre del 2014 la Giunta di Roma guidata dal Sindaco Ignazio Marino ha dato avvio, grazie al fondamentale apporto di Luca Pancalli, assessore alla Qualità della Vita, Sport e Benessere, al programma “ABQ – L’abc della qualità della vita”. Il programma è stato finanziato con 680.000 euro⁶⁹ ed è stato pensato per migliorare le abitudini dei cittadini di ogni età dei quindici municipi della Capitale, introducendoli alla pratica sportiva e ad uno stile di vita corretto, offrendo loro gratuitamente la possibilità di essere assistiti da professionisti e istruttori.

Gli esperti che lo hanno progettato - il “*Q-team*” - si sono basati sull’utilizzo delle tecniche di *nudging*, per promuovere comportamenti sani. Probabilmente, proprio perché medico, il Sindaco Ignazio Marino era cosciente dell’importanza di uno stile di vita sano per il benessere della popolazione, sfruttando la prevenzione come elemento per la sostenibilità del sistema sanitario. Prevenire comportamenti errati e introdurre i cittadini a pratiche corrette fin dalla giovane età è stata la strategia alla base di questo progetto.

ABQ è stato strutturato secondo due linee di azione: una relativa alle attività di informazione, educazione e comunicazione; l’altra, ideata per offrire nuove opportunità e permettere a tutti di svolgere attività motorie. Queste due linee d’azione sono state sostenute da bandi finalizzati a finanziare gli interventi del Comune di Roma, il quale durante il periodo di funzionamento del progetto ha organizzato attività nelle piazze, nelle aree verdi dei municipi e nelle scuole diffondendo, appunto, “l’abc della qualità della vita”.

Come ha spiegato l’assessore Pancalli durante la presentazione di questo ambizioso programma, l’alfabeto del progetto ABQ è composto da dieci concetti fondamentali:

1. *Scegliere uno stile di vita corretto.* In Italia i principali fattori di rischio sulle malattie croniche sono quattro: fumo, abuso di alcool, scorretta alimentazione e assenza di attività fisica. Scegliere uno stile di vita corretto significa vivere meglio e più a lungo

⁶⁹ Dato ricavato dal Sito Istituzionale Roma Capitale:
<https://www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW754482>

- ma anche pesare meno sul sistema sanitario, far risparmiare il Paese e quindi tutti noi.
- Uno stile di vita corretto è alla portata di tutti, basta rispettarne alcune semplici regole;
2. *Sport e fair play.* Nella pratica sportiva come nel tifo ogni momento di sport deve essere una festa, indipendentemente dalla posta in gioco e dall'importanza della competizione;
 3. *Rispetto, inclusione e integrazione.* Ogni persona può essere una scoperta e arricchire il bagaglio di esperienze e conoscenze di ciascuno di noi, nella vita e nello studio, come nel gioco e nel tempo libero;
 4. *Decoro, riuso e riciclo.* Per curare la città come se fosse la propria casa, perché è la nostra casa;
 5. *Aiuto e soccorso.* Quando qualcuno si trova in difficoltà bisogna sapere cosa fare ed entrare subito in azione;
 6. *Risparmio delle risorse.* L'acqua, l'energia, il cibo sono risorse fondamentali, che devono essere custodite e utilizzate da tutti con cura;
 7. *Mobilità e sicurezza.* Perché seguire le regole della strada e della buona educazione aiuta tutti a muoversi meglio con più sicurezza;
 8. *Educazione tecnologica.* La tecnologia deve aiutarci a vivere meglio, non il contrario. Per questo dobbiamo prestare grande attenzione a come, e quando, la usiamo;
 9. *Voglio essere libero, per questo rifiuto le dipendenze.* L'utilizzo di droghe, medicinali e altre sostanze nel tempo può creare un legame specifico che condiziona negativamente la salute e lo stile di vita della persona che ne fa uso, mettendone a rischio il benessere fisico, psichico, familiare e sociale;
 10. *Amore per la nostra città.* Amare la propria città significa agire ogni giorno per renderla più bella, sicura, pulita e accogliente per tutti.

Il progetto rappresenta un tentativo di creare un'architettura delle scelte ideale, in quanto si rivolge alla correzione di comportamenti che generano nella società fortissime externalità negative e quindi mira a produrre benefici economici rilevanti a fronte di costi minimi. Cerca, inoltre, di creare una *governance* collettiva prevedendo l'inclusione attiva della rete sociale dislocata sul territorio – assessorati e associazioni - e la collaborazione diretta dei cittadini nella realizzazione e soprattutto nell'ideazione degli interventi. I cittadini rimangono liberi di scegliere se mettere in pratica i consigli del decalogo oppure, addirittura, proporre loro stessi nuovi consigli o azioni.

Il progetto ha avuto risonanza anche a livello nazionale. Infatti, è stato il primo tentativo di creare un coordinamento permanente tra tutti gli assessori delle città metropolitane per massimizzare lo scambio di *best practices* tra le principali città italiane. Anche i comuni più piccoli stanno iniziando a capire le potenzialità di questo sistema.

Di seguito è esposto un ulteriore breve esempio per far capire che è possibile agire su tutti i fronti per responsabilizzare la società nella gestione dei propri comuni.⁷⁰

«*WhatsURP*» è un nuovo servizio del Comune di Regalbuto (EN), strutturato attraverso il canale WhatsApp con lo scopo di trasmettere via smartphone, informazioni di pubblica utilità e interesse della città sfruttando la velocità e capillarità della applicazione telefonica. Dal mese di agosto 2016 è stata attivata esclusivamente la chat testuale che permette l'invio e la ricezione di messaggi contenenti anche immagini, piccoli clip video e la eventuale condivisione della posizione.

WhatsURP è un canale di comunicazione interattivo per rendere più semplice e tempestiva l'informazione e raggiungere il maggior numero di cittadini. I messaggi saranno inviati in modalità broadcast, quindi nessun utente potrà vedere i contatti altrui garantendo la privacy. Il servizio è curato dall'ufficio di staff del sindaco.

L'iscrizione è semplice e viene accolta con un messaggio di benvenuto e con l'invito a leggere la policy del servizio che si intenderà così accettata. Altrettanto semplice è cancellarsi dal servizio. Il servizio (attivo lunedì, mercoledì, venerdì dalle ore 9 alle 13) ha lo scopo di informare i cittadini su temi di pubblica utilità: informazioni sui servizi comunali, viabilità o su altre questioni di interesse generale, nonché comunicazioni a carattere di emergenza emesse dal Servizio di Protezione Civile.

Con questi due esempi è stato dimostrato come sia ampia la possibilità di intervenire con tecniche di *nudging* per migliorare le condizioni di vita dei cittadini, con servizi semplici da utilizzare a disposizione dei Comuni, lasciando comunque la libertà di scelta alle persone di aderirvi o meno. Le amministrazioni comunali sono quindi i primi centri deputati ad affiancare le loro politiche pubbliche a tecniche di *nudge* che ne facilitino l'implementazione ed avvicinino i cittadini ai centri decisionali.

⁷⁰ È semplice trovare altri esempi sul sito dell'Associazione dei Comuni virtuosi: <http://comunivirtuosi.org/>

2.2. La campagna “*No-Credit*” della Provincia autonoma di Bolzano

A chi ha passeggiato per le strade di Piacenza nel 2010 sarà sicuramente capitato di vedere, nel bel mezzo di una piazza, zona rigorosamente pedonale, un'automobile incidentata, seriamente danneggiata, con alcune chiazze di sangue ben visibili dei passeggeri che erano a bordo al momento dell'incidente. Una scena raccapricciante, difficile da dimenticare. Ma l'impatto, evidentemente, non era avvenuto in quel posto. Il luogo era stato scelto appositamente dalla Polizia locale nell'ambito di una politica di contrasto alla guida in stato di ebbrezza. Una campagna di comunicazione basata su un *nudge* molto efficace, studiato per colpire e sensibilizzare i cittadini.

A chi invece, è capitato di viaggiare sulle strade della Provincia Autonoma di Bolzano, non saranno di certo sfuggiti alcuni cartelloni con immagini molto forti e impressionanti collocati ai bordi delle carreggiate. Anche questi rientrano in una politica di sensibilizzazione alla sicurezza sulle strade. In particolare, la campagna “*No Credit*” - promossa dall'Assessorato ai lavori pubblici, scuola e cultura ladina - fa riferimento agli incidenti motociclistici, troppo tragicamente frequenti sulle strade dell'Alto Adige. È un progetto nato nel 2007 e che continua ad essere incrementato con successo. Come indicato sul sito istituzionale della Provincia di Bolzano,⁷¹ l'obiettivo è quello di raggiungere efficacemente il target avvalendosi contemporaneamente di vari mezzi di comunicazione: a bordo strada, in corrispondenza dei tratti più a rischio, sono posizionati cartelloni che invitano i motociclisti ad adottare una guida più responsabile.

⁷¹ Sito istituzionale della Provincia Autonoma di Bolzano:
<http://www.provincia.bz.it/serviziostrade/1057.asp>



Figura 2. Casco e giacca da motociclista, tacchi, una gamba “femminile” e l’altra con una protesi. Una testimonial speciale che proprio a causa di un incidente ha subito una grave menomazione.

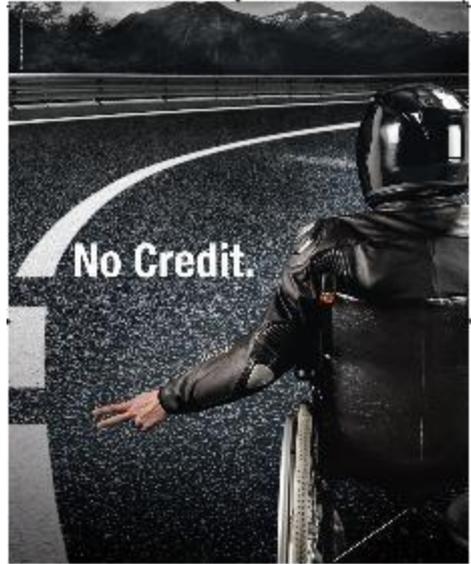


Figura 3. Un motociclista in sedia a rotelle che fa il classico saluto dei centauri.

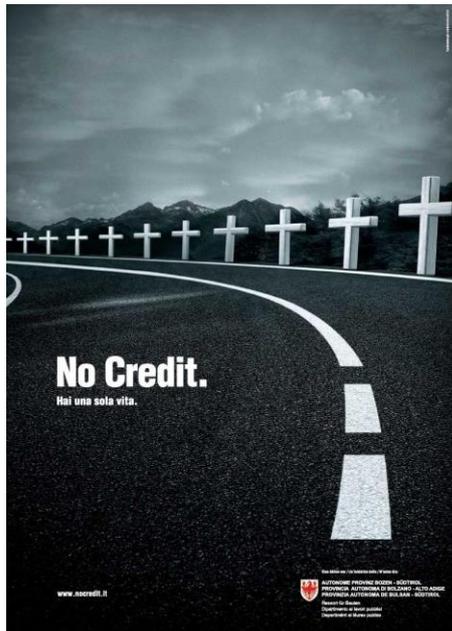


Figura 4. Una strada di montagna con un guardrail fatto di croci.

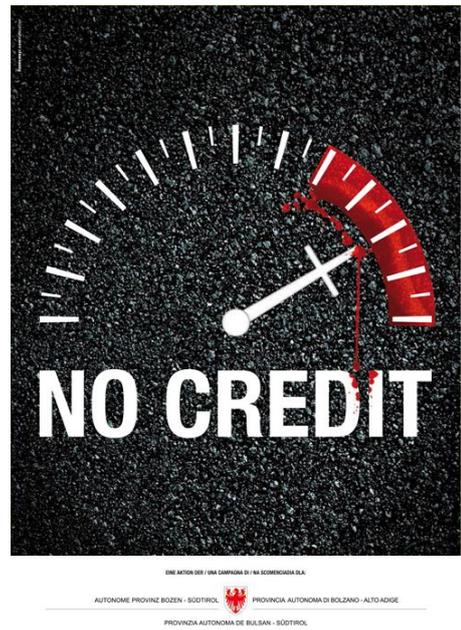


Figura 5. Un contachilometri in cui dalla lancetta che punta verso l’alta velocità esce un rivolo di sangue.

Nelle scuole guida, presso le concessionarie di moto e motocicli, presso i valichi di frontiera ed i caselli autostradali vengono distribuiti opuscoli informativi volti ad evidenziare le conseguenze della guida ad alta velocità. A quotidiani e riviste di settore sono allegati fascicoli illustrativi in cui la problematica viene trattata in modo da sensibilizzare un pubblico più ampio. Sono stati inoltre previsti annunci radiofonici, un breve spot video, poster negli autobus, una pagina Internet appositamente creata e vari comunicati stampa. Tutte misure che affiancano la campagna.

Anche in questo caso, come in quello del programma *Abq* di Roma, è previsto il coinvolgimento attivo del tessuto territoriale: assessorato, istituzioni, associazioni e cittadini. È emerso che con un'assidua campagna di sensibilizzazione il numero dei decessi diminuisce notevolmente: nel 2004, prima del lancio di “*No Credit*”, sulle strade della Provincia di Bolzano ci furono 70 incidenti in cui furono coinvolti motociclisti, da allora il numero è quasi dimezzato⁷².

Veicoli coinvolti in incidenti stradali

→ Tipo dato		veicoli coinvolti in incidenti stradali													
→ Localizzazione dell'incidente		altra strada													
→ Intersezione		totale													
→ Natura dell'incidente		incidente a veicolo isolato													
→ Categoria dei veicoli		motocicli													
→ Mese		totale													
→ Anno		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 i	2013 i	2014
→ Territorio		Provincia Autonoma Bolzano / Bozen													
		▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼
		58	47	50	70	68	57	55	49	32	33	40	53	42	43

Tab.1 Motocicli coinvolti in incidenti stradali nella Provincia Autonoma di Bolzano dal 2001 al 2014. Rilevazioni Istat.

Queste iniziative non prevedono inasprimenti delle sanzioni o aumento dei controlli, ma possono essere allo stesso modo efficaci. Sono infatti rivolte a colpire direttamente l'attenzione del nostro sistema impulsivo (sistema 1) che come abbiamo visto può essere determinante nelle nostre scelte. Sono pungoli che, affiancati al Codice della strada, alle tecnologie delle auto, alle caratteristiche delle strade e le relative campagne di comunicazione delle autorità competenti, modificano l'architettura delle

⁷² Dati Istat: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_MORTIFERITISTR1

scelte dei cittadini - in questo caso guidatori e motociclisti - e incidono nei comportamenti quotidiani. Diventa quindi determinante saper scegliere il pungolo giusto.

2.3. Una “Nudge Unit” nella Regione Lazio

Il 20 gennaio 2015 Gian Paolo Manzella⁷³, consigliere nella Regione Lazio, ha proposto di creare un “Gruppo di Lavoro per la promozione sperimentale di tecniche di nudging”, depositandone una mozione presso il Consiglio Regionale.⁷⁴ L’obiettivo che ha attribuito a questa “Unità” è quello di aiutare la Giunta e il Consiglio a fare regole migliori, meno costose, più capaci di indurre i cittadini a comportamenti ottimali: per loro stessi e per la società nel suo complesso, dato che lo scopo delle tecniche di *nudging* nell’ambito dell’attuazione amministrativa è ottenere regolazioni più semplici ed efficienti e risparmi per la pubblica amministrazione grazie a strumenti di trasparenza e di comunicazione, spesso senza oneri per le finanze pubbliche.

La mozione parte dalla premessa che «tra gli orientamenti più recenti e di maggiore interesse nella scienza del diritto amministrativo vi sono gli sviluppi di tecniche basate sulle teorie dell’economia comportamentale dirette a stimolare la cittadinanza o gli utenti dei servizi pubblici a tenere comportamenti considerati vantaggiosi per la collettività, il cosiddetto nudging. Inoltre, anticipa che in attuazione delle indicazioni di carattere scientifico date da Thaler e Sunstein, a partire dagli Stati Uniti e da altri ordinamenti extraeuropei, si sono avviate concrete esperienze specificamente dedicate allo sviluppo ed all’analisi di tali tecniche sul piano amministrativo ed alla loro applicazione al concreto *policy-making*. Manzella passa poi alla considerazione che questa esperienza si è andata estendendo anche in diversi ordinamenti europei e che insieme all’iniziativa britannica – in cui vi è stata l’istituzione della *Nudge Unit* a livello governativo, il *Behavioural Insights Team* – vi sono altre realtà quali Danimarca, Germania e Francia che si stanno dotando di centri di analisi al riguardo. Inoltre, a livello di organizzazioni sovranazionali, la Banca Mondiale – con il Report 2015 *Mind, Society and Behaviour* – e l’OCSE – con il *Regulatory Policy and Behavioural Economics* –

⁷³ Gian Paolo Manzella (1965) si è laureato in Giurisprudenza all’Università La Sapienza di Roma e ha un Master in Relazioni Internazionali alla Yale University. Funzionario della Banca europea per gli investimenti in aspettativa è, attualmente, consigliere della Regione Lazio.

⁷⁴ Consiglio Regionale del Lazio, mozione numero 287 del 20/01/2015

hanno avviato iniziative in questo settore ritenendo l'intersezione tra azione amministrativa e scienze comportamentali uno dei più promettenti ambiti di intervento per migliorare la qualità delle politiche pubbliche, ed in particolare l'OCSE ha intrapreso una serie di attività per diffondere queste tecniche regolatorie nei diversi ordinamenti facenti parte dell'organizzazione. In aggiunta, anche la Commissione Europea – dopo aver integrato tecniche di economia comportamentale in specifici ambiti di attività quali, in particolare, la concorrenza ed il diritto dei consumatori – sta procedendo alla creazione di un'unità specificamente dedicata al miglioramento della qualità della regolazione attraverso l'applicazione di tecniche di *nudging*. I risultati ottenuti nei diversi contesti in cui sono state adottate regolazioni ispirate a questi principi hanno fornito esiti positivi sia in termini di risparmi, sia di effettiva aderenza alle norme di modifiche comportamentali della cittadinanza.

In concreto, nella mozione Manzella chiede di istituire un "Gruppo di Lavoro", posto sotto la direzione del Segretario Generale, che veda la partecipazione degli assessorati maggiormente interessati ad iniziative di ottimizzazione della regolazione e delle politiche pubbliche in base ai principi elaborati nelle esperienze indicate. La composizione di tale gruppo di lavoro dovrebbe essere integrata anche da un rappresentante del Consiglio Regionale, dalle università e da altri soggetti eventualmente interessati.

Al gruppo di lavoro vengono assegnati tre compiti prioritari. Il primo è la ricognizione delle prassi sviluppate in altri ordinamenti e le indicazioni promosse in questo settore dall'Unione Europea. Il secondo è l'analisi della possibile applicazione di tali tecniche all'attività della Regione Lazio e, nel caso di valutazione positiva la definizione di linee di indirizzo da applicare, in via sperimentale, alla concreta attività amministrativa regionale. L'ultimo compito è la redazione, entro sei mesi dalla sua istituzione, di un rapporto sull'effettiva possibilità per l'amministrazione regionale di utilizzare tali tecniche regolatorie e, in caso affermativo, l'individuazione di una serie di iniziative concrete da attuare, anche in collaborazione con istituzioni universitarie e soggetti specializzati. Infine, il gruppo di lavoro dovrà informare la Conferenza Stato-Regioni dei risultati conseguiti e, in caso di esiti positivi, porre all'ordine del giorno della Conferenza stessa, l'ipotesi di avviare un'azione su queste tematiche a livello di amministrazione centrale, in stretta collaborazione con le amministrazioni regionali

interessate».⁷⁵ L'idea di Manzella è stata proprio quella di introdurre un nuovo modo di gestione della cosa pubblica che, insieme agli strumenti tradizionali, fa leva sui meccanismi psicologici dei cittadini e, appoggiandosi su di essi, disegna regole che li aiutino a prendere meglio le loro decisioni. Imponendo obblighi di trasparenza, chiarendo e precisando come si esercitano i diritti, utilizzando meccanismi di adesione automatica. È proprio questo il *nudging* che punta ad importare e adattare in Italia, in particolare in questo caso, nella Regione Lazio.

Il 3 febbraio 2016 il Comitato per la Legislazione della Regione Lazio si è riunito per discutere della proposta. L'esito della seduta è stato positivo. Il Comitato è risultato essere favorevole all'iniziativa, suggerendo, nell'analisi della possibile applicazione di tali tecniche all'attività della Regione Lazio, di iniziare dalle aree di servizio pubblico meno conflittuali per far partire i progetti pilota. Il Comitato ha inoltre previsto la necessità di intraprendere una preliminare valutazione pianificata, indipendente e sistematica del sistema per evidenziare i settori che presentano disfunzionalità e che siano suscettibili di miglioramento.

L'1 agosto 2016 è stato un giorno fortunato per la proposta di Manzella. Con l'elezione del presidente e dei due vicepresidenti, si è insediato il "Comitato per il monitoraggio delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali" del Consiglio Regionale del Lazio. Pietro Sbardella⁷⁶ è stato eletto presidente. Vicepresidenti saranno proprio Gian Paolo Manzella e Gaia Pernarella.⁷⁷

Istituito con la legge regionale 8 giugno 2016, n. 7,⁷⁸ il Comitato si occuperà di monitorare l'attuazione delle leggi e di valutare gli effetti delle politiche regionali, in particolare i compiti sono stati descritti come segue: «a) formula proposte alle commissioni consiliari permanenti per l'inserimento di clausole valutative nelle proposte di legge; b) esprime pareri non vincolanti alle commissioni consiliari permanenti in merito alla formulazione delle disposizioni finalizzate al monitoraggio dell'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali contenute nelle proposte

⁷⁵ Dal testo della mozione numero 287 del 20/01/2015 depositata presso il Consiglio della Regione Lazio http://atticrl.regione.lazio.it/allegati/mozioni/TESTI_PROPOSTI/287.pdf

⁷⁶ Pietro Sbardella è consigliere nel Consiglio regionale del Lazio, Gruppo Misto.

⁷⁷ Gaia Pernarella è consigliere nel Consiglio regionale del Lazio, Movimento 5 stelle.

⁷⁸ Legge Regionale 8 giugno 2016, n. 7 recante "*Istituzione del Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali*", disponibile al sito internet Bollettino Ufficiale Regione Lazio: <http://pubbur.ised.it/PublicBur/burlazio/FrontEnd#>

di legge nonché in ordine alla qualità delle proposte di legge, tenendo conto della loro omogeneità, semplicità e chiarezza nella formulazione; c) verifica il rispetto degli obblighi informativi previsti dalle clausole valutative o da altre disposizioni contenute nelle leggi regionali ed esamina la documentazione prodotta dalla Giunta regionale e dagli altri soggetti attuatori in adempimento alle stesse; d) attiva, d'intesa con l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, anche su proposta delle commissioni consiliari permanenti, lo svolgimento di missioni valutative su politiche promosse con leggi regionali e ne esamina gli esiti; e) propone al Presidente del Consiglio regionale lo svolgimento di comunicazioni da parte del Presidente della Regione sullo stato di attuazione delle politiche regionali; f) collabora con le commissioni consiliari permanenti nell'attività di verifica dell'attuazione di leggi; g) attiva gli strumenti necessari per ottenere informazioni dai soggetti attuatori delle politiche regionali, dalle rappresentanze degli interessi sociali ed economici e da ogni altra entità di natura pubblica e privata atta a fornire dati inerenti alle attività del Comitato». ⁷⁹ L'articolo 4 definisce le clausole e le missioni valutative: le prime sono disposizioni normative che definiscono in modo chiaro quali sono le informazioni necessarie a comprendere i processi di attuazione e i risultati delle politiche regionali, i soggetti preposti alla produzione delle informazioni richieste e le modalità e i tempi per l'elaborazione e la trasmissione delle stesse, l'eventuale previsione di adeguate risorse finanziarie per lo svolgimento delle attività di monitoraggio e valutazione; le seconde sono attività conoscitive di approfondimento volte ad analizzare l'attuazione delle leggi e a valutare gli effetti delle politiche regionali con modalità che garantiscano la terzietà e l'imparzialità dell'analisi.

Il Comitato è composto da 10 consiglieri regionali, dura in carica per l'intera legislatura e i suoi membri 30 mesi, al termine dei quali possono essere confermati, garantendo però l'alternanza tra opposizione e maggioranza alla carica di presidente. Ad esso si applicano le disposizioni relative all'organizzazione, alle strutture e alle modalità di funzionamento delle commissioni consiliari.

Per lo svolgimento delle sue attività il Comitato si avvale, oltre che delle strutture del Consiglio regionale, dell'Istituto regionale di studi giuridici del Lazio "Arturo Carlo Jemolo". Inoltre, promuove iniziative di collaborazione con la Giunta regionale e può attivare rapporti di collaborazione, confronto e scambio di esperienze con soggetti

⁷⁹ Legge Regionale 8 giugno 2016, n. 7, art. 3, "Funzioni del Comitato".

istituzionali, statali e regionali, nonché con altri soggetti o enti pubblici o privati. Infatti, i cittadini, e in particolare i destinatari delle leggi e delle politiche regionali, possono essere consultati nell'ambito delle attività di monitoraggio dell'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Le informazioni sugli esiti delle attività di monitoraggio e di valutazione verranno resi pubblici tramite i siti istituzionali del Consiglio regionale e della Regione garantendo la più ampia diffusione e il coinvolgimento dei cittadini nella discussione pubblica sull'efficacia delle politiche regionali. Inoltre, assicura la condivisione con le altre Assemblee legislative regionali delle migliori pratiche adottate per la valutazione degli effetti di specifiche politiche regionali e presenta annualmente all'Aula una relazione sull'attività svolta.

L'istituzione di questa "Nudge Unit" nella Regione Lazio, la prima in assoluto in Italia, servirà certamente da guida per l'esperienza in questo innovativo ambito amministrativo. Potrà servire da guida per le altre regioni, le quali, se dovessero istituire comitati simili presso i loro Consigli Regionali, potrebbero dare il via alla costruzione di una rete di esperienze e scambio di *best practices* finalizzato alla diffusione e alla conoscenza del *nudge* tra gli amministratori e gli amministrati.

2.4. Le Scienze Comportamentali arrivano a Palazzo Chigi

Di recente è successo qualcosa di interessante anche a livello nazionale. Qualcosa si è mosso nel campo delle scienze comportamentali. Il prof. Matteo Motterlini⁸⁰ è stato nominato Consigliere per le Scienze Sociali e Comportamentali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La nomina è avvenuta con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 06/05/2016 recante l'istituzione di un "Comitato di Esperti in materia di lavoro e welfare". Il prof. Motterlini lavorerà nella squadra coordinata dal Sottosegretario Tommaso Nannicini per la realizzazione di politiche pubbliche in materia economica e sociale, anche in riferimento alle azioni da intraprendere in tema di ricerca scientifica e tecnologica.

⁸⁰ Matteo Motterlini è ordinario di Filosofia della Scienza presso la Facoltà di Filosofia dell'Università Vita – Salute San Raffaele

La nomina di Motterlini è una buona notizia, ma non è una sorpresa. Motterlini è un filosofo della scienza e dirige il Cresa (Centro di ricerca di epistemologia sperimentale e applicata)⁸¹ e da anni si occupa di *behavioural economics* e di *evidence-based policy*, due ambiti di indagine cruciali per migliorare la qualità della *governance*. Numerose sono le sue pubblicazioni scritte per il grande pubblico che hanno fatto tanto per far conoscere nel nostro Paese i risultati ottenuti dal *Behavioural Insights Team* del Regno Unito e da altre strutture analoghe che sono state istituite negli ultimi anni da alcuni governi. Difficile quindi immaginare qualcuno più qualificato per consigliare governo e legislatore nel mettere in pratica le innovazioni suggerite dal nuovo approccio alla regolazione basato sul *nudge*, ovvero le “*spinte gentili*” che, intervenendo sull’architettura delle scelte, possono aiutare cittadini e consumatori a “fare la cosa giusta” con un ricorso minimo a prescrizioni e sanzioni.

La sfida dell’innovazione per un Paese non si gioca soltanto sul campo della tecnologia. La capacità di competere dipende anche in maniera essenziale da quell’infrastruttura *soft* che sono le istituzioni e i contesti di scelta. La rivoluzione comportamentale nel campo dell’economia sta mettendo a disposizione le conoscenze per intervenire sull’architettura delle scelte individuali in modo efficace senza interferire troppo con la libertà delle persone e adottando un approccio sperimentale. Ciò avviene, tra l’altro, con costi contenuti, come mostrano le esperienze dei Paesi in cui questi metodi sono già stati impiegati con successo.

La nuova concezione della *governance* proposta nei suoi lavori da Motterlini può dare un contributo importante a uscire dal dibattito tra chi chiede più regole e chi ne vuole meno, tra chi invoca più intervento pubblico nelle attività private e chi invece vorrebbe più libertà. Nessun ambiente di scelta è davvero neutrale, ma regole migliori possono rendere più efficienti le istituzioni aumentando il livello di soddisfazione dei cittadini.⁸²

Il Comitato riuscirebbe ad ottenere risultati ottimali se venisse coadiuvato da un ufficio specializzato incaricato di aiutare amministrazioni centrali e regionali a fare (o rifare) regole migliori e più efficienti. Regole che portino ad un’amministrazione “*intelligente*”, in grado di porre in essere questi cambiamenti, apparentemente piccoli ma

⁸¹ Molti studi interessanti pubblicati da Cresa sono disponibili al sito internet: <http://www.cresa.eu/>

⁸² Cfr. Mario Ricciardi, “*Motterlini, una spinta alle riforme*”, *IlSole24Ore*, 22/05/2016, il testo integrale dell’articolo disponibile al sito: <http://www.ilsole24ore.com/art/cultura/2016-05-18/motterlini-spin-ta-riforme%E2%80%9393173517.shtml?uid=ADAaR2J>

in verità capaci di cambiare le cose perché accuratamente “tagliati” sul cittadino e sui suoi effettivi comportamenti. Una sorta di *nudging review*, insomma, che porterebbe ad un assetto normativo più semplice e meglio in grado di ottenere risultati.

A coadiuvare lo staff nominato a Palazzo Chigi ci sarà anche Diego Piacentini. È stato nominato Commissario straordinario per il digitale. È uno dei massimi esperti di architetture digitali che ha scommesso su una missione di semplificazione massima: "Rendere i servizi pubblici per i cittadini accessibili nel modo più semplice possibile attraverso i dispositivi mobili". Piacentini ha affermato in seguito alla sua nomina: «Da due o tre anni è avviato un cammino: c'è il codice dell'amministrazione digitale, l'agenda europea digitale ma soprattutto una nuova consapevolezza. Si è cominciato a creare l'identità digitale del cittadino, con la quale poter accedere alle centinaia di servizi dello Stato. È da migliorare, da distribuire, si devono costruire tutti i servizi dove usarla e la maggior parte della popolazione ancora non lo sa, ma è un passo fondamentale".⁸³ Piacentini vuole costruire a Palazzo Chigi una squadra di una ventina di persone di altissima competenza tecnologica, una sorta di startup all'interno di una macchina antica come l'amministrazione statale, per fare in modo che il progetto della digitalizzazione – di cui si parlerà nel terzo capitolo nell'ambito dell'analisi della Riforma Madia – possa effettivamente comportare miglioramenti percepibili agli occhi degli utenti e risparmi per le casse dello stato.

L'utilità immediata che ne possa derivare ai fini dell'introduzione delle tecniche di *nudge* in Italia ricavabile dall'istituzione di questo comitato, è senz'altro il fatto che se ne sia parlato, che diffonda conoscenza in merito, che esso possa compiere studi di settore e che possa fare proposte e porre all'attenzione del legislatore la questione. In questo modo il Governo ha dimostrato di essere a conoscenza di queste tecniche sfruttate già da tempo nei paesi anglosassoni. C'è quindi la volontà di studiare e valutarne gli effetti che potrebbero scaturire da un eventuale utilizzo di esse anche in Italia.

⁸³ Cit. Diego Piacentini in un'intervista per "Repubblica", "Diego Piacentini: «Regalo due anni all'Italia per portarla nella modernità e farvi dimenticare i certificati»", di Mario Calabresi, 30 settembre 2016.

2.5. Dati e statistiche per le politiche pubbliche e la loro valutazione in Italia

Ciò che è fondamentale, per la creazione di una politica pubblica, è l'insieme dei dati su cui il *policy maker* si basa per strutturare l'intervento. Ovviamente già ora, pur non facendo ancora uso delle tecniche di *nudging*, si serve di fonti statistiche ufficiali e banche dati di rilevanza pubblica per sviluppare la regolazione. È importante quindi prendere in considerazione anche questi indicatori valutativi perché potrebbero diventare la base da cui partire, con cui la pubblica amministrazione “*intelligente*” dovrebbe continuare a collaborare per sviluppare e valutare le sue nuove politiche pubbliche basate sul *nudge* alla stregua delle esperienze internazionali.

C'è uno stretto legame tra l'utilizzo di strumenti rigorosi dal punto di vista scientifico e le varie fasi dell'analisi di una politica pubblica. In particolare, i dati statistici sono «quantità sintetiche di fenomeni osservati e misurati con riferimento a un collettivo globalmente considerato o ispezionato attraverso sue parziali selezioni (i campioni); essi inoltre ci aiutano nella descrizione di regolarità empiriche, nella verifica di ipotesi su comportamenti e nello studio di particolari connessioni che derivano da visioni teoriche o da particolari modelli, nonché nella ricerca di adeguati modelli di misura». ⁸⁴ Quindi non bisogna trascurare il modo in cui sono stati prodotti e il soggetto che li ha pubblicati. È importante anche il modo in cui vengono predisposti i dati a supporto della valutazione, perché ciò equivale a costruire un vero e proprio sistema informativo specificamente rivolto alla rappresentazione quantitativa di uno o più fenomeni.

Lo sviluppo dell'informatica ha incrementato l'accessibilità delle informazioni, contribuendo a una maggiore diffusione delle competenze necessaria per il reperimento e il trattamento dei dati. Produrre tali informazioni genera spesso dei costi che vanno commisurati agli obiettivi conoscitivi, agli utilizzatori finali dell'informazione e al fabbisogno conoscitivo stesso. I sistemi di statistica pubblica e ufficiale intervengono proprio in tal senso, rispondendo da un lato alla necessità di un fabbisogno di informazioni sempre crescente in relazione alle esigenze di una società complessa e articolata, e dall'altro lato offrendo supporti informativi per il decisore pubblico e quindi, in un sistema democratico, all'intera collettività. In merito, scrive Giuseppe Notarstefano: «Il

⁸⁴ Definizione di «dati statistici» data da Giuseppe Notarstefano, in “*Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*”, di A. La Spina, E. Espa, il Mulino, Bologna, 2011, cit., p. 269

rapporto tra informazione (statistica, ma non solo ovviamente) e democrazia riguarda così l'istituzionalizzazione di programmi e di sistemi di statistiche ufficiali, come esigenza di una generale capacità di osservare e valutare le strutture e i processi sociali, economici e ambientali». ⁸⁵

Un tema che emerge sempre più frequentemente nel dibattito pubblico recente è quello dell'*accountability*, cioè l'obbligo per un soggetto di rendere conto delle proprie decisioni e di essere responsabile per i risultati conseguiti. Si applica a soggetti pubblici o a soggetti che hanno responsabilità verso una collettività. Rimanda al dovere dei *decision-makers* di rendere conto delle loro scelte, azioni, politiche e di rispondere delle conseguenze. Riconosce alla collettività il diritto di essere informata di tali decisioni, di criticarle e di avere risposte. Oltre agli aspetti di rendiconto, l'*accountability* presuppone dunque anche trasparenza (i *decision-makers* devono rendere pubbliche le loro decisioni e motivazioni) e partecipazione (devono esistere spazi pubblici per la comunicazione, la critica, il contraddittorio). ⁸⁶ La qualità dei dati è dunque fortemente collegata alla responsabilità sociale dei produttori di statistiche. Proprio riguardo a questo tema, il presidente dell'Istat Enrico Giovannini già nel 2010 affermava che «il secolo scorso ha visto un aumento senza precedenti delle statistiche disponibili sui vari fenomeni economici, sociali ed ambientali, nonché lo sviluppo di standard internazionali per produrre dati comparabili nel tempo e nello spazio. Le statistiche sono divenute compagne della nostra quotidianità, influenzando profondamente l'opinione pubblica, la politica e, quindi, le nostre vite. In questo quadro non possiamo non domandarci come la statistica ufficiale debba evolvere per svolgere adeguatamente quel ruolo fondamentale per il funzionamento delle nostre società a cui essa è chiamata». ⁸⁷ L'attenzione alla qualità delle statistiche deve dunque diventare uno dei punti focali se si vuole che esse possano giocare un ruolo fondamentale nel *policy making* caratterizzato dal *nudge*. Un dato statistico è di

⁸⁵ Giuseppe Notarstefano, in "Analisi e valutazione delle politiche pubbliche", di A. La Spina, E. Espa, il Mulino, Bologna, 2011, cit., p. 271

⁸⁶ Cfr. per definizione di "accountability": R. Mulgan, "Accountability: An Ever-Expanding Concept?", Public Administration, 2000; A. Sinclair, "The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses". Accounting, Organizations and Society, 1995; A. Schedler, L. Diamond, M. F. Plattner "Conceptualizing Accountability", in "The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies", London: Lynne Rienner Publishers, 1999

⁸⁷ Cfr. Enrico Giovannini, "Statistica 2.0. Vivere l'innovazione al servizio della società", Sintesi della relazione del presidente dell'Istat, 15 dicembre 2010, cit.. Il testo integrale è disponibile al sito: http://www.istat.it/it/files/2011/02/comunicato02_15dic.pdf

buona qualità se è capace di rappresentare in maniera fedele il fenomeno che prende in considerazione, ma anche se esso è sufficientemente aggiornato e facilmente reperibile a costi ragionevoli, rispettando dunque i criteri di efficienza ed efficacia. Deve presentare alcune caratteristiche imprescindibili: rilevanza, accuratezza, trasparenza, tempestività, comparabilità e completezza.

La statistica pubblica ufficiale fa riferimento - per stabilire i propri principi di funzionamento - alla decisione C47 del 15 aprile 1992 delle Nazioni Unite⁸⁸ che riguarda tanto la funzione democratica al servizio della crescita di un paese, quanto l'imparzialità dei soggetti produttori di statistiche ufficiali rispetto ai soggetti produttori di politiche pubbliche o da altri gruppi sociali di interesse.

Il sistema della statistica ufficiale è composto da istituzioni e organismi la cui attività è disciplinata dall'ordinamento giuridico; il soggetto che svolge questo ruolo fin dal 1926 in Italia è l'Istituto nazionale di Statistica. L'ISTAT programma la sua attività di produzione statistica secondo un Piano statistico nazionale (PSN) approvato dal Parlamento; pubblica regolarmente i propri prodotti rendendo estremamente semplice la consultazione dei dati. Particolarmente importanti ai fini dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche sono le banche dati raccolte e continuamente aggiornate dall'ISTAT:⁸⁹ i conti economici integrati costruiti secondo lo schema SEC95,⁹⁰ il Sistema delle statistiche territoriali (SITIS) e la banca dati territoriale per le Politiche di sviluppo.⁹¹ Questi hanno attualmente un ruolo fondamentale per la redazione dei principali documenti di finanza pubblica predisposti per il Parlamento dal Governo, che per i *policy maker* rileva nel caso della pubblicazione delle stime provvisorie dei principali aggregati macroeconomici e i conti trimestrali.⁹²

⁸⁸ Decisione C47 adottata il 15 aprile 1992 dalla Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite, fatta propria con un preambolo dalla Commissione statistica dell'ONU nella sessione plenaria dell'11-14 aprile 1994, http://cirdis.stat.unipg.it/files/video_streaming/barbieri/56k/barb5_56.htm

⁸⁹ Cfr. Giuseppe Notarstefano, in *"Analisi e valutazione delle politiche pubbliche"*, di A. La Spina, E. Espa, il Mulino, Bologna, 2011

⁹⁰ Il SEC95 è un sistema contabile che assicura la possibilità di effettuare comparazioni internazionali, descrivendo in maniera sistematica e dettagliata il complesso di un'economia, le componenti e le sue relazioni con le altre economie dei paesi dell'Unione Europea. Per una descrizione dettagliata del SEC95 cfr. R. Mussari, *"Economia delle amministrazioni pubbliche"*, McGraw-Hill, Milano, 2011, pp. 3-4

⁹¹ Cfr. per un'analisi approfondita delle banche dati prodotte dall'ISTAT: Giuseppe Notarstefano, in *"Analisi e valutazione delle politiche pubbliche"*, di A. La Spina, E. Espa, il Mulino, Bologna, 2011

⁹² Cfr. per una descrizione di altre fonti e banche dati di rilevanza pubblica: Giuseppe Notarstefano, in *"Analisi e valutazione delle politiche pubbliche"*, di A. La Spina, E. Espa, il Mulino, Bologna, 2011

È stato affrontato, seppur sinteticamente, il tema dei dati e delle statistiche per le politiche pubbliche in Italia dando il giusto rilievo allo sforzo compiuto dalle statistiche ufficiali per rendere la base informativa delle statistiche pubbliche sempre più ricca. È auspicabile, d'altro canto, proprio in relazione alla tematica affrontata in questo elaborato, che possa essere compiuto un ulteriore passo aumentando la capacità di finalizzazione di tale sforzo a supporto dei *policy makers* con una maggiore stabilità e continuità in modo da consentire una più efficace analisi di medio e lungo periodo.

Per far sì che ciò avvenga è indispensabile muoversi verso l'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche, specialmente nell'ambito degli apparati burocratici e nelle previsioni normative. Come avviene all'estero, la valutazione (sia essa *ex ante*, *in itinere* o *ex post*⁹³) dovrebbe essere effettuata dalle stesse amministrazioni, le quali si dovrebbero dotare degli attrezzi appropriati, magari affiancate da soggetti esterni indipendenti quali dipartimenti universitari e centri di ricerca accreditati. Ma fino ad ora, nonostante le riforme della Pubblica Amministrazione, ciò non è avvenuto. O per lo meno, non abbastanza compiutamente da rendere il sistema completamente autonomo. Probabilmente il processo di trasformazione è stato rallentato da una serie di ostacoli strutturali e contingenti che il prof. La Spina riassume efficacemente in otto punti: «resistenze da parte di burocrazie legalistiche verso approcci e tecniche percepiti come estranei, visto che i dipendenti pubblici sono abituati a vedere il proprio lavoro come orientato al rispetto estrinseco della legittimità degli atti più che ai risultati; resistenze a un mutamento di carico di lavoro che la valutazione certamente comporta; resistenze verso la riallocazione (formale e sostanziale) di poteri decisionali, ad esempio dal legislativo all'esecutivo, o dai singoli membri dell'esecutivo a coloro ai quali è stato attribuito il compito di valutare le politiche; resistenze a un'apertura del processo decisionale, tale da tenere in considerazione le posizioni dei vari interessi, e dell'opinione pubblica in genere; resistenze verso la creazione e il consolidamento di gruppi di tecnici portatori di sapere poco familiari (quali *policy analysis*, metodologia della ricerca sociale, analisi economica), i quali interverrebbero su aspetti di elevata significatività politica e comunque salienti nella formazione delle politiche pubbliche; una scorretta progettazione istituzionale (ad esempio per la VEA, l'assenza di un soggetto che sia ufficialmente

⁹³ Per un'esauriente disamina di VEA, VI e VEP si rimanda a A. La Spina, E. Espa, "Analisi e valutazione delle politiche pubbliche", il Mulino, Bologna, 2011

responsabile del controllo di qualità sulle analisi di impatto e sia capace di esercitarlo; che questa non venga resa obbligatoria, almeno per le misure a elevato impatto; che venga formulata troppo tardi, quando l'opzione è già stata definita); l'insufficienza degli obblighi cui sono sottoposti i policy makers: se la valutazione è facoltativa, o non produce risultati controllabili, o non tenta di ricomprendere tutte le alternative rilevanti, sarà troppo flessibile, potrà essere orientata a ottenere i risultati più graditi da parte dei decisori politici e possibilmente non migliorerà affatto la qualità delle policies (se la valutazione viene richiesta alle amministrazioni soltanto in modo esteriore e simbolico, come adempimento di una delle tante formalità, e si concretizza in documenti e rapporti che restano scollati dalla decisione, si tratterà soltanto di un ennesimo vuoto rituale); oppure richieste eccessive: come quella di applicare, all'improvviso, tecniche analitiche sofisticate e sconosciute nella formulazione di misure rilevanti non potrà non generare ansia, preoccupazione e infine il rigetto dell'innovazione». ⁹⁴ La soluzione a questi impedimenti implica un forte e durevole impegno a introdurre la valutazione da parte della leadership politica accompagnato dalla capacità di rendere comprensibile, graduale e accettabile l'introduzione della valutazione. Passi che, come abbiamo visto, sono già stati compiuti all'estero dall'OIRA e dal BIT rispettivamente negli Stati Uniti e nel Regno Unito dei quali si dovrebbe seguire l'esempio.

A tal proposito, con la riforma della legge di bilancio approvata in via definitiva il 28 luglio 2016, ⁹⁵ è stato approvato l'inserimento degli indicatori di benessere equo e sostenibili (Bes) ⁹⁶ nel Documento di economia e finanza (Def). Gli indicatori dovranno essere selezionati e definiti da un Comitato ad hoc, istituito presso l'Istat, prendendo spunto dalle esperienze degli altri Paesi e sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica e dei contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma. Il Comitato sarà presieduto dal Ministro dell'economia e ne faranno parte il presidente dell'Istat, il Governatore di Bankitalia e due esperti provenienti dal mondo accademico o da enti di ricerca. Le nuove norme prevedono che

⁹⁴ Cfr. A. La Spina, E. Espa, *"Analisi e valutazione delle politiche pubbliche"*, il Mulino, Bologna, 2011, cit., p. 314

⁹⁵ Atto Senato n. 2451, *Disposizioni concernenti il contenuto della legge di bilancio*.

⁹⁶ Il progetto per misurare il benessere equo e sostenibile si inquadra nel dibattito internazionale sul "superamento del Pil", alimentato dalla consapevolezza che i parametri sui quali valutare il progresso di una società non possano essere esclusivamente di carattere economico.

entro il 15 febbraio di ogni anno il Parlamento riceveva dal Ministro dell'economia una relazione sull'andamento degli indicatori.

Senza istituzionalizzazione della valutazione non può avvenire il miglioramento delle politiche pubbliche, neanche con l'aiuto del *nudge*. Bisogna sconfiggere la cultura diffusa della amministrazione influenzata dalla «refrattarietà» ad affrontare le questioni in termini pragmatici con riguardo alla distribuzione dei costi e dei benefici, agli effetti collaterali e alla praticabilità.

2.6. La policy evaluation: l'evoluzione della pubblica amministrazione italiana dagli anni '80 agli anni 2000

In alcuni paesi la valutazione delle politiche pubbliche è presa molto sul serio, al punto da risultare istituzionalizzata (tramite leggi che la prescrivono e grazie a organi che la praticano con effetti concretamente incisivi) all'interno degli apparati che producono le politiche pubbliche. Il massimo di istituzionalizzazione si ha nei paesi anglosassoni e in alcuni paesi dell'Europa centrosettentrionale.⁹⁷

Negli Stati Uniti sotto la presidenza Reagan, l'incarico di controllare e valutare l'operato delle agenzie federali viene trasferito dal *Council of Wage and Price Stability* (CWPS) proprio all'OIRA, approvando inoltre la *Regulatory Impact Analysis* (RIA) che obbliga le agenzie regolative a vagliare con più attenzione benefici e costi delle norme prodotte.⁹⁸ Nel Regno Unito lo strumento fondamentale per la valutazione delle politiche è l'*Analisi di impatto della regolazione* (AIR) introdotta già dalla Thatcher. Le linee guida dell'AIR dal 1998 ad oggi sono state costantemente aggiornate fino all'*Impact Assessment Guidance* del 2007, con la quale si è cercato di accrescere la trasparenza del processo di analisi, tramite ad esempio il caricamento di tutte le analisi di impatto in una banca dati di pubblica consultazione. Oltre all'AIR, il Regno Unito dispone attualmente di una vasta gamma di strumenti di valutazione (*ex ante* ed *ex post*, *policy pilots*, *audit*, *benchmarking*, meccanismi di gestione delle prestazioni, valutazioni *ad hoc* di interventi

⁹⁷ Cfr. A. La Spina, E. Espa, "Analisi e valutazione delle politiche pubbliche", il Mulino, Bologna, 2011, p.287

⁹⁸ Cfr. Ibid., p.289

specifici, ecc.), che impiega per garantire la massima efficacia ed efficienza delle politiche, dei programmi e dei servizi pubblici.⁹⁹

L'Italia è un caso peculiare. Fino ad almeno la seconda metà degli anni '80 l'interesse per la *policy evaluation* rimane circoscritto agli ambienti elitari di circoli accademici e degli istituti di ricerca. Lo studio di questo tema affiora nel dibattito politico-istituzionale soltanto nell'ultimo decennio del XX secolo, in concomitanza dell'introduzione della valutazione all'interno dei Fondi strutturali europei. L'imposizione della *policy evaluation* nei programmi dell'Unione Europea se, da un lato, contribuisce alla diffusione di questi strumenti nell'amministrazione pubblica italiana, dall'altro finisce però col ridimensionare la portata delle attività di valutazione, che vengono identificate quasi esclusivamente con l'intervento europeo. Enti e centri di ricerca pubblici e privati come il FORMEZ, l'ISFOL, il CNR, contribuiscono faticosamente all'accumulazione di un capitale rilevante di studi e riflessioni sulla valutazione delle politiche pubbliche.

In Italia, del resto, rispetto ai principali paesi europei, il processo di riforma del settore pubblico ha stentato a lungo di avviarsi. I primi provvedimenti di modernizzazione del paese sono stati realizzati soltanto agli inizi degli anni '90. La spinta al rinnovamento della pubblica amministrazione, contraddistinta fino ad allora da un'ipertrofia normativa e da una cattiva qualità della regolamentazione, avviene inizialmente sotto l'impulso del governo tecnico guidato da Carlo Azeglio Ciampi. Il d.lgs. 29/1993¹⁰⁰ da un lato, introduce, al posto dei controlli di legittimità, una serie di controlli interni per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa; dall'altro lato, prevede la costituzione all'interno delle amministrazioni pubbliche di una serie di nuclei di valutazione, cui demandare l'assolvimento di questa funzione. Un passaggio ancor più rilevante per la modernizzazione del settore pubblico è, tuttavia, costituito dalla riforma Bassanini,¹⁰¹ che ha segnato l'esordio del cosiddetto federalismo amministrativo.

⁹⁹ Cfr. Ibid., p.298

¹⁰⁰ Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante "*Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*".

¹⁰¹ Legge 15 marzo 1997, n. 59, recante "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*".

In seguito, è con la legge 8 marzo 1999, n. 50¹⁰² (la prima «*legge annuale di semplificazione*») che prende avvio una nuova fase di semplificazione. In primo luogo, viene elaborato il quadro normativo per il passaggio dalla semplificazione a una strategia di qualità della regolamentazione. In secondo luogo, seguendo le disposizioni dell'OCSE, viene istituita una struttura dedicata, il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, una task force composta da esperti in attività di semplificazione e di riordino del sistema normativo. Infine, vengono introdotte l'AIR, con la finalità di valutare *ex ante* l'opportunità di una regolazione, che viene organizzata nell'Osservatorio sulle semplificazioni, presieduto dal Ministro della Funzione pubblica, con il compito di verificare il grado di snellimento delle procedure burocratiche. I risultati raggiunti in questa prima esperienza di semplificazione, che comprende anche l'approvazione del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286,¹⁰³ sono stati considerevoli.

La riforma ha importato nel sistema pubblico italiano un insieme variegato di metodi organizzativi caratteristici del settore privato, quali la programmazione strategica, il controllo di gestione, la valutazione delle *performance*, la *customer satisfaction* e ancora principi fondamentali come quelli di responsabilità, di trasparenza, di merito, di sussidiarietà, concetti fino a qualche anno prima totalmente estranei alla cultura dell'amministrazione pubblica italiana. In quegli anni è stata poi avviata la digitalizzazione del settore pubblico, il cosiddetto *e-government*. Il successo di queste riforme è testimoniato dal rapporto dell'OCSE del 2001 sulla *Regulatory Reform*, in cui si dà conto dei progressi realizzati dal nostro paese nel processo di modernizzazione e di semplificazione dell'amministrazione pubblica.

Nel periodo 2001-2006, tuttavia, la riforma ha fatto registrare una battuta d'arresto. Nel 2002 vengono soppressi il Nucleo per la semplificazione e l'Osservatorio; viene invece istituito un Ufficio per la semplificazione posto alle dirette dipendenze del Ministro per la Funzione pubblica; l'attribuzione di tutte le competenze relative all'analisi

¹⁰² Legge 8 marzo 1999, n. 50, recante "*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*".

¹⁰³ Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante "*Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*".

d'impatto della regolazione viene concentrata sul Dipartimento affari giuridici e legislativi della presidenza del Consiglio dei ministri.¹⁰⁴

Soltanto nel 2006 le politiche di semplificazione sono ritornate lentamente al centro del dibattito politico. Il governo italiano istituisce un Comitato interministeriale dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, al quale attribuisce il compito di provvedere alla predisposizione di un Piano d'azione per il perseguimento della semplificazione. Tra i risultati del Piano sono da ricordare l'adozione di azioni più sistematiche di qualità della regolazione, il riordino normativo e il “*taglialeggi*”, una sorta di ghigliottina legislativa, finalizzata a eliminare dall'ordinamento le leggi ormai desuete e non più utili, e gli strumenti di *better regulation* in un contesto di *governance* multilivello.

Una svolta al processo di riforma del sistema amministrativo italiano è stata impressa anche dalla riforma disegnata del Ministro Brunetta. Le disposizioni contenute nella legge 4 marzo 2009, n. 15¹⁰⁵ pongono finalmente l'accento su una cultura dei risultati, della valutazione delle performance, della sua misurazione e della soddisfazione del cittadino. Vengono inoltre enfatizzati i principi dell'autonomia e della responsabilità dei dirigenti. Tra le innovazioni più significative introdotte si segnalano l'istituzione di una Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (a composizione bipartisan), le teoricamente maggiori garanzie di indipendenza dei nuovi «organismi indipendenti di valutazione della performance», l'introduzione di regole e parametri per la differenziazione delle valutazioni.¹⁰⁶

L'ultimo periodo di riforme della Pubblica Amministrazione è stato avviato dal governo Renzi grazie alla legge del Ministro Madia approvata nel 2015.

¹⁰⁴ Legge 6 luglio 2002, n. 137, recante “*Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici*”.

¹⁰⁵ Legge 4 marzo 2009, n. 15, recante “*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*”.

¹⁰⁶ Cfr. A. La Spina, E. Espa, “*Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*”, il Mulino, Bologna, 2011, cit., p.306-308

CAPITOLO 3.

NUDGE IN ITALIA PER UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE “INTELLIGENTE”

“Davanti alla legge sta un guardiano. Un uomo di campagna viene da questo guardiano e gli chiede il permesso di accedere alla legge. Ma il guardiano gli risponde che per il momento non glielo può consentire. L'uomo dopo aver riflettuto chiede se più tardi gli sarà possibile. «Può darsi», dice il guardiano, «ma adesso no». Poiché la porta di ingresso alla legge è aperta come sempre e il guardiano si scosta un po', l'uomo si china per dare, dalla porta, un'occhiata nell'interno. Il guardiano, vedendolo, si mette a ridere, poi dice: «Se ti attira tanto, prova a entrare ad onta del mio divieto. Ma bada: io sono potente. E sono solo l'ultimo dei guardiani. All'ingresso di ogni sala stanno dei guardiani, uno più potente dell'altro. Già la vista del terzo riesce insopportabile anche a me». L'uomo di campagna non si aspettava tali difficoltà; la legge, nel suo pensiero, dovrebbe esser sempre accessibile a tutti; ma ora, osservando più attentamente il guardiano chiuso nella sua pelliccia, il suo gran naso a becco, la lunga e sottile barba nera all'uso tartaro decide che gli conviene attendere finché otterrà il permesso. Il guardiano gli dà uno sgabello e lo fa sedere a lato della porta. Giorni e anni rimane seduto lì. Diverse volte tenta di esser lasciato entrare, e stanca il guardiano con le sue preghiere. Il guardiano sovente lo sottopone a brevi interrogatori, gli chiede della sua patria e di molte altre cose, ma sono domande fatte con distacco, alla maniera dei gran signori, e alla fine conclude sempre dicendogli che non può consentirgli l'ingresso. L'uomo, che si è messo in viaggio ben equipaggiato, dà fondo ad ogni suo avere, per quanto prezioso possa essere, pur di corrompere il guardiano, e questi accetta bensì ogni cosa, però gli dice: «Lo accetto solo perché tu non creda di aver trascurato qualcosa». Durante tutti quegli anni l'uomo osserva il guardiano quasi incessantemente; dimentica che ve ne sono degli altri, quel primo gli appare l'unico ostacolo al suo accesso alla legge. Impreca alla propria sfortuna, nei primi anni senza riguardi e a voce alta, poi, man mano che invecchia, limitandosi a borbottare tra sé. Rimbambisce, e poiché, studiando per tanti anni il guardiano, ha individuato anche una pulce nel collo della sua pelliccia, prega anche la pulce di intercedere presso il guardiano perché cambi idea. Alla fine gli s'affievolisce il lume degli occhi, e non sa se è perché tutto gli si fa buio intorno, o se siano i suoi occhi a tradirlo. Ma ora, nella tenebra, avverte un bagliore che scaturisce inestinguibile dalla porta della legge. Non gli rimane più molto da vivere. Prima della morte tutte le nozioni raccolte in quel lungo tempo gli si

concentrano nel capo in una domanda che non ha mai posto al guardiano; e gli fa cenno, poiché la rigidità che vince il suo corpo non gli permette più di alzarsi. Il guardiano deve abbassarsi grandemente fino a lui, dato che la differenza delle stature si è modificata a svantaggio dell'uomo. «Che cosa vuoi sapere ancora?» domanda il guardiano, «sei proprio insaziabile». «Tutti si sforzano di arrivare alla legge», dice l'uomo, «e come mai allora nessuno in tanti anni, all'infuori di me, ha chiesto di entrare?». Il guardiano si accorge che l'uomo è agli estremi e, per raggiungere il suo udito che già si spegne, gli urla: «Nessun altro poteva ottenere di entrare da questa porta, a te solo era riservato l'ingresso. E adesso vado e la chiudo»” _F. Kafka.¹⁰⁷

Nel suo famoso racconto, “Davanti alla legge”, Franz Kafka descrive in un'atmosfera assurda e allucinata la vicenda di un contadino che prova a varcare la porta della legge senza successo. Non bastano i suoi numerosi tentativi, non basta la sua perseveranza nel chiedere il permesso al guardiano che la presiede. Non bastano neanche i tentativi di corromperlo. La porta, dalla quale fuoriesce la luce della legge, sembra proprio invalicabile per il povero contadino, il quale si sofferma per anni ad aspettare di ricevere il permesso finché, sfinito, rinuncia ad oltrepassare quel limite.

I cittadini, proprio come il contadino del racconto di Kafka, spesso hanno la percezione di avere a che fare con un apparato burocratico statale inaccessibile, che rende difficile l'interazione tra privato e pubblico e di conseguenza rende complicato usufruire dei servizi della pubblica amministrazione. Tutti hanno il diritto di accedere, talvolta però, alcuni trovano il guardiano che non permette loro di entrare.

Il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, dopo aver definito cosa sia l'uguaglianza formale davanti alla legge, indica la via per realizzare un'effettiva uguaglianza sostanziale tra i cittadini. Questa uguaglianza sostanziale dovrebbe essere la base da cui si muove il legislatore per la creazione di qualsiasi politica pubblica. Tuttavia, la percezione che hanno gli utenti spesso tradisce questo schema.

La logica alla base delle ultime riforme della pubblica amministrazione italiana è stata quella di invertire la percezione appena descritta. In particolare, la Riforma Madia¹⁰⁸ cerca di rimettere al centro la figura del cittadino, trasformandolo da “povero contadino”

¹⁰⁷ Cit. Franz Kafka, “*Davanti alla legge*”, in “*Il processo*”, 1925.

¹⁰⁸ Legge 7 agosto 2015, recante “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”, GU Serie Generale n.187 del 13-8-2015.

dipendente dall'autorità dello Stato che decide unilateralmente, a soggetto partecipante dei processi amministrativi.

In Italia sembra che qualcosa si stia muovendo nel senso descritto. Non solo per la recentissima istituzione presso la presidenza del Consiglio dei Ministri di un Comitato di esperti di scienze comportamentali, ma anche grazie alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) che ha cominciato a proporre ai funzionari e dirigenti della pubblica amministrazione alcuni corsi sulle moderne tecniche di *nudging*. Il primo passo da compiere, infatti, è rendere conoscibile queste tecniche innovative, avvicinare il personale ai moderni strumenti delle scienze cognitive.

A conclusione del capitolo, sono riportati i giudizi del prof. Verbaro e del prof. Mattarella sulla Riforma Madia, analizzandone le componenti e valutandone l'eventuale applicazione di tecniche di *nudge* nella stesura del testo della legge.

3.1. Nudging e “smart regulation”: la sfida per le nuove riforme della pubblica amministrazione

L'attenzione sull'obiettivo da perseguire tramite le riforme della pubblica amministrazione deve essere spostata dalla legittimità degli interventi, sulla quale si è sempre concentrata, alla loro concreta efficacia e utilizzabilità da parte degli utenti. Gli interventi regolatori innovativi devono rendere più semplice la vita del cittadino, permettendo di raggiungere l'obiettivo con il minore numero possibile di passaggi amministrativi, rendendo quindi effettivo un sistema più efficiente, efficace, economico e trasparente. Applicando l'approccio comportamentale alla pubblica amministrazione è possibile ridurre gli oneri a carico dei cittadini, prevedendo regole di default convenienti per loro e non esclusivamente per l'apparato statale, conservando comunque la possibilità di recedere. Per fare in modo che il meccanismo funzioni al meglio è fondamentale stimolare la partecipazione dei cittadini nella realizzazione dei servizi, nella loro diffusione e conoscenza, anche prevedendo dei premi per coloro che intraprenderanno scelte e comportamenti attivi.

È in questo senso che si compie il passaggio da “*cittadino utente*” a “*cittadino collaboratore*”. Il comportamento attivo del cittadino diventa di fondamentale importanza anche nell'ambito dell'erogazione dei servizi, non più solo nella fruizione. È il caso già

ricordato presentatosi in Inghilterra, con l'esperimento compiuto su 2000 disoccupati nell'Essex, dove modificando le procedure standard nei centri per l'impiego, i cittadini sono stati resi veri e propri collaboratori del servizio, aumentando la percentuale di nuovi occupati fino al 17,5% rispetto alla procedura tradizionale.¹⁰⁹ L'esperimento è stata una testimonianza di *nudge* efficace e ha dimostrato anche come sia possibile aumentare l'efficienza e ridurre i costi ridisegnando il ruolo che i cittadini possono avere all'interno del processo decisionale. Il cittadino, quindi, non è visto più come utente o consumatore, ma come collaboratore del *policy maker*. Questa prospettiva di nuovo coinvolgimento degli utenti è cambiata soprattutto a partire dalle esperienze delle pubbliche amministrazioni statunitensi ed inglesi, le quali hanno fatto proprio il concetto di "*citizen sourcing*", ossia l'idea che l'amministrazione utilizzi il cittadino come una vera e propria risorsa.

Le tecnologie digitali assumono così un ruolo di fondamentale importanza diventando il canale principale per sviluppare la necessaria collaborazione tra soggetti pubblici e privati, finalizzata ad una nuova prospettiva di *governance* che vede al centro un ruolo sempre più attivo del cittadino. In Italia, dal punto di vista normativo, questo passaggio è supportato dalla previsione del Codice dell'Amministrazione Digitale, che all'articolo 7 recita: "Le pubbliche amministrazioni provvedono alla riorganizzazione ed aggiornamento dei servizi resi; a tale fine sviluppano l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese, anche utilizzando strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti".¹¹⁰ Questo sistema implica che il cittadino diventi pienamente consapevole dei servizi resi disponibili dalla pubblica amministrazione, deve essere messo in condizione di conoscere come funziona la struttura che li eroga. Tutto ciò non può avvenire senza il supporto delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che devono essere quindi rese disponibili a tutti gli utenti.

Perché tutti i cittadini possano svolgere il ruolo di "collaboratori" è indispensabile una semplificazione del sistema pubblico, proprio perché possa diventare accessibile. In Italia la semplificazione ha assunto una sempre maggiore valenza strategica negli ultimi anni, soprattutto per rispondere all'eccesso di regolazione esistente nel nostro

¹⁰⁹ Cfr. E. Levi, "Rinnovare l'intervento pubblico: i nudges nell'esperienza inglese", Etica economica, 2014.

¹¹⁰ Art. 7, primo comma, Cad, così come modificato ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, cit., in <http://archivio.digitpa.gov.it/amministrazione-digitale/CAD-testo-vigente>

ordinamento, che inevitabilmente comporta cattiva qualità e scarsa chiarezza nel sistema delle regole. Dunque, a partire dalla seconda metà degli anni novanta ha cominciato ad affermarsi il paradigma della “*Better Regulation*”, che letteralmente significa “migliore regolazione”. La *better regulation* si basa essenzialmente sui tre pilastri definiti dalla Commissione Europea: semplificazione normativa, riduzione degli oneri amministrativi e analisi di impatto. Questi tre campi di intervento sono finalizzati a migliorare il quadro regolativo esistente e migliorare la qualità delle nuove iniziative. La qualità della regolazione, rappresenta un fattore chiave per la competitività e lo sviluppo economico e una condizione essenziale per agevolare l’esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza.

L’ulteriore passo compiuto nell’ambito della semplificazione normativa è rappresentato dal passaggio dalla “*Better regulation*” alla “*Smart Regulation*”, cioè dalla “migliore regolazione” alla “regolazione intelligente”. È una prospettiva che ha avuto origine a livello europeo, ma si sta diffondendo ora anche tra gli Stati membri perché una regolazione di qualità è ritenuta oggi un indispensabile strumento di crescita economica e competitività. Proprio in merito alla semplificazione amministrativa, Vincenzo Cerulli Irelli¹¹¹ ha scritto che “la problematica della semplificazione si presenta più chiara rispetto al settore normativo, poiché gli strumenti necessari sono ben conosciuti, in larga misura previsti dalle leggi vigenti e alcuni di essi senz’altro operanti nell’azione amministrativa e nei rapporti con i cittadini. Si pongono tuttavia anche qui ripetute difficoltà di attuazione, derivanti in parte da necessità di miglioramenti normativi ma in larga parte da barriere di carattere culturale e anche politico ancora ampiamente presenti nella nostra Pubblica Amministrazione e nel funzionamento complessivo del sistema di governo”.¹¹²

Nasce così la necessità di garantire in termini sostanziali la piena cittadinanza digitale, funzionale a perseguire l’obiettivo della riduzione degli oneri a carico dei cittadini ed a realizzare il modello aperto, generale ed astratto di azione amministrativa ispirata ai principi della *smart regulation*.¹¹³ Per realizzare questo obiettivo, coloro che hanno la responsabilità di attuare politiche che si muovano in questa innovativa direzione,

¹¹¹ Vincenzo Cerulli Irelli è Professore Ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Roma “Sapienza”

¹¹² Cfr. V. Cerulli Irelli, prefazione in “*Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*”, di F. Basilica, F. Barazzoni, Maggioli Editore, 2009, cit., p. 20. Cfr. anche A.Casu, “*Fare meglio con meno. Nudge per l’amministrazione digitale*”, FrancoAngeli, 2015, p. 89.

¹¹³ Cfr. A.Casu, “*Fare meglio con meno. Nudge per l’amministrazione digitale*”, FrancoAngeli, 2015, p. 90.

potrebbero servirsi delle *spinte gentili* per avvicinare i cittadini all'amministrazione digitale, vincendo eventuali diffidenze e rendendola conoscibile.

A fronte dell'imponente dimensione dell'apparato amministrativo, che coinvolge più di tre milioni di dipendenti, la nuova amministrazione digitale comporterà una modifica nell'assegnazione dei ruoli. I dipendenti continueranno ad essere impiegati nella fase di programmazione e controllo dei nuovi processi. Questo nuovo disegno organizzativo garantirà una riduzione dei margini di errore, maggiore imparzialità e renderà più semplice la valutazione dei reali effetti dei procedimenti con un sistema di dati certificati indispensabile per la realizzazione di una reale analisi costi-benefici dei provvedimenti. È il cosiddetto "*open government*" che Marco Barbieri e Sergio Talamo descrivono ispirandosi all'utilizzo che l'amministrazione Obama ne fa ormai da anni. Nell'*open government* «il rapporto tra PA e cittadino viene così ridefinito spostando il focus della relazione che non è più intesa *top-down* (letteralmente: dall'alto verso il basso) a *bottom-up* (letteralmente: dal basso verso l'alto) cambiando quindi i ruoli del cittadino, che diventa proattivo, e del dirigente pubblico, che diventa *civil servant* (letteralmente: servitore civico), del politico che prende le decisioni solo dopo aver ascoltato le richieste, le necessità e le proposte dei suoi amministrati sia singoli che associati, *stakeholder* (letteralmente: portatore di interesse). Si transita quindi da un approccio orientato all'erogazione dei servizi in cui il cittadino è mero fruitore delle prestazioni erogate all'amministrazione, a uno basato sulla collaborazione in cui il cittadino partecipa attivamente alle scelte di governo».¹¹⁴ Il concetto di *open government* prevede la costruzione di un nuovo sistema di architettura delle scelte che sappia coinvolgere i cittadini nell'erogazione dei servizi.

3.2. Un'analisi della "Riforma Madia" dal punto di vista del nudging

Questa parte di elaborato verterà sull'analisi della Riforma Madia¹¹⁵ (legge delega n. 124 del 2015) sulla Pubblica Amministrazione, in particolare, essa sarà tesa ad individuare elementi di *nudging* nella sua formulazione. L'obiettivo è verificare, quindi,

¹¹⁴ Cfr. M. Barbieri, S. Talamo, "Lo stato aperto al pubblico. Trasparenza ora o mai più: la riforma della PA alla prova del cittadino", Gruppo24ore, 2014, cit., p. 169.

¹¹⁵ Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", GU Serie Generale n.187 del 13-8-2015, testo completo della legge: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/13/15G00138/sg>

se la tendenza del governo italiano sia effettivamente diretta ad innovare le tecniche di amministrazione in concreto già sperimentate nel mondo anglosassone ed applicare i risultati degli studi delle scienze comportamentali alle sue politiche; oppure se continui a limitarsi a definire il processo innovativo sulla carta senza darne concreta attuazione, come spesso è capitato con le riforme della pubblica amministrazione succedutesi nell'ultimo ventennio.

La fase attuativa del disegno di legge consente di agire su punti nevralgici dell'amministrazione che fino ad oggi sono stati oggetto di blocchi e di minor competitività per il nostro Paese. La riforma si inserisce in un percorso riformatore in cui coesistono tre atti normativi che vanno considerati nell'insieme: legge Del Rio, intervento sul titolo V della Costituzione e disegno di legge Madia; insieme hanno la finalità di fare in modo che lo Stato sia più semplice e quindi più competitivo.

Il disegno di legge Madia persegue tre obiettivi che vanno di pari passo: il primo è avere uno Stato all'altezza dei bisogni dei cittadini e delle imprese che sia in grado, con regole certe e tempi certi, di dare risposte. Le amministrazioni hanno il dovere morale di dare risposte secondo i principi di trasparenza. Ad esempio, la riforma introduce il limite temporale alla possibilità di un'amministrazione di andare in autotutela: dopo un tempo certo non può più rivedere il suo giudizio sulla legittimità amministrativa di quell'atto. Anche la Conferenza dei Servizi deve essere un luogo che semplifica, anziché complicare e burocratizzare le decisioni e le autorizzazioni facendole arrivare troppo tardi rispetto ai bisogni dei cittadini. Il Ministro Madia ha sintetizzato il primo obiettivo della riforma con l'espressione "Avere dei processi decisionali che ci consentano di avere uno Stato veloce per essere all'altezza di rispondere ai bisogni del suo territorio e dei suoi cittadini".

Il secondo grande obiettivo della riforma parte dalla considerazione che nell'amministrazione pubblica si gestiscono risorse pubbliche, cioè risorse dei cittadini, per cui è dovere di chi amministra fare in modo che quelle risorse non vengano sprecate e che non vengano gestite in modo inefficiente. In merito a questo punto, ad esempio, la riforma ha previsto l'eliminazione delle partecipate pubbliche inutili. Evitare gli sprechi e le inefficienze consente di dare ai cittadini servizi di maggiore qualità.

Il terzo e ultimo obiettivo è quello di riuscire ad utilizzare la modernità come strumento per modernizzare la democrazia, come strumento per riconquistare la fiducia dei cittadini verso le istituzioni. Viene introdotta una legislazione sulla trasparenza

innovativa e all'avanguardia in Europa e nel mondo, grazie all'introduzione del "*Freedom of information Act*". Trasparenza significa anche usare le nuove tecnologie e la modernità come strumento per migliorare la democrazia. In linea con le previsioni costituzionali l'art. 7 della legge delega n. 124 del 2015 introduce principi e criteri direttivi di primaria importanza in tema di "revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza". La lettera f) del primo comma della disposizione contenuta nell'art. 7 sancisce il "riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni". Si tratta di uno strumento profondamente innovativo che garantisce a ogni persona il diritto di accesso "universale" a tutti gli atti, i documenti e le attività delle pubbliche amministrazioni senza che occorra la dimostrazione di un interesse attuale e concreto per richiedere la conoscibilità della notizia. Il diritto di informare diviene canone fondamentale dell'azione dei pubblici poteri. Chiarezza, comprensibilità e qualità dell'attività amministrativa rappresentano un significativo mezzo di contrasto al perseguimento di interessi personali e di gruppo.

L'impostazione data alla riforma della pubblica amministrazione, basata sull'idea che il tempo dei cittadini sia un diritto, ribalta completamente il rapporto con loro: per fare questo si serve dell'innovazione dei processi tecnologici e delle possibilità in termini di risorse, grazie anche al fondamentale sostegno della programmazione europea per il digitale. In concreto significa ripensare tutti i procedimenti amministrativi in modo digitale per avere la possibilità, prima di tutto, di accedere a tutte le informazioni che ci riguardano da un computer con il proprio PIN e poi di poter ricevere tutte le informazioni possibili al proprio domicilio telematico o di residenza.

Un altro punto importante riguarda il raccordo tra Governo e cittadino: non ci saranno più tante pubbliche amministrazioni in luoghi diversi che spesso, tra l'altro, danno informazioni contraddittorie, ma ci sarà un unico luogo sul territorio al quale il cittadino saprà di poter andare per qualunque esigenza che riguardi il suo rapporto col governo, avendo un'unica interfaccia con lo Stato, in cui il prefetto è responsabile dell'azione del Governo.

Il punto fondamentale verte sul caos normativo che ci troviamo come eredità di tanti governi e della qualità della legislazione che nel tempo è peggiorata. C'è la piena

consapevolezza che le troppe leggi, spesso in contraddizione o con parti inattuate, costituisce complicazione ulteriore ad una pubblica amministrazione già complicata che crea confusione e incertezza per i cittadini. Per risolvere questo caos normativo è necessario migliorare la qualità della legislazione, per esempio iniziando un percorso di testi unici e di semplificazione che in parte è previsto in questo disegno di legge.

3.2.1. Semplificazioni amministrative

Il Capo I della Legge recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” riporta il titolo “Semplificazioni Amministrative” e si compone dei primi 7 articoli della Legge n. 124/2015. Il testo dell’articolo 1 sulla “Carta della cittadinanza digitale”, al primo comma recita quanto segue: «1. Al fine di garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, nonché al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, di seguito denominato «CAD», nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) individuare strumenti per definire il livello minimo di sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line delle amministrazioni pubbliche; prevedere, a tal fine, speciali regimi sanzionatori e premiali per le amministrazioni stesse;
- b) ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena

realizzazione del principio «innanzitutto digitale» (*digital first*),¹¹⁶ nonché l'organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione;

- c) garantire, in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, la disponibilità di connettività a banda larga e ultralarga e l'accesso alla rete internet presso gli uffici pubblici e altri luoghi che, per la loro funzione, richiedono le suddette dotazioni, [...] all'infrastrutturazione con reti a banda ultralarga nei settori scolastico, sanitario e turistico, agevolando in quest'ultimo settore la realizzazione di un'unica rete wi-fi ad accesso libero, con autenticazione tramite Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID),¹¹⁷ presente in tutti i luoghi di particolare interesse turistico, e prevedendo la possibilità di estendere il servizio anche ai non residenti in Italia, nonché prevedendo che la porzione di banda non utilizzata dagli uffici pubblici sia messa a disposizione degli utenti, anche non residenti, attraverso un sistema di autenticazione tramite SPID; garantire l'accesso e il riuso gratuiti di tutte le informazioni prodotte e detenute dalle amministrazioni pubbliche in formato aperto, l'alfabetizzazione digitale, la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche, la piena disponibilità dei sistemi di pagamento elettronico nonché la riduzione del divario digitale sviluppando le competenze digitali di base;
- d) ridefinire il Sistema pubblico di connettività al fine di semplificare le regole di cooperazione applicativa tra amministrazioni pubbliche e di favorire l'adesione al Sistema da parte dei privati, garantendo la sicurezza e la resilienza dei sistemi;
- e) definire i criteri di digitalizzazione del processo di misurazione e valutazione della performance per permettere un coordinamento a livello nazionale;

¹¹⁶ In base al principio del *digital first*, alla fine di un processo di progressivo *switch off* delle procedure analogiche, le pubbliche amministrazioni saranno obbligate a produrre e trasmettere i propri documenti esclusivamente in modalità elettronica e in formato digitale. Ciò permetterà anzitutto di realizzare comunicazioni più tempestive riducendone il costo (basti pensare che il costo medio annuo di un domicilio digitale corrisponde al costo sostenuto dalle PA per l'invio di una sola raccomandata). Altre conseguenze positive della digitalizzazione dei procedimenti amministrativi saranno, anche in questo caso, una maggiore certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese.

¹¹⁷ SPID è il Sistema Pubblico di Identità Digitale che permette di accedere a tutti i servizi online della Pubblica Amministrazione (prenotazioni sanitarie, iscrizioni scolastiche, situazione contributiva, ecc.) con un'unica Identità Digitale (username e password) utilizzabile da qualsiasi dispositivo elettronico. Il sistema è operativo da luglio 2016 ed i dati aggiornati a settembre 2016 riportano 3593 amministrazioni attive e 3963 servizi online accessibili con SPID. Esistono tre livelli di SPID, ciascuno corrisponde ad una crescente necessità di sicurezza. L'identità SPID è garantita: infatti il sistema assicura la piena tutela della privacy e dei dati sensibili dell'utente. Il sistema è attivo al sito internet: <http://www.spid.gov.it/>

- f) coordinare e razionalizzare le vigenti disposizioni di legge in materia di strumenti di identificazione, comunicazione e autenticazione in rete con la disciplina di cui all'articolo 64 del CAD e la relativa normativa di attuazione in materia di SPID, anche al fine di promuovere l'adesione da parte delle amministrazioni pubbliche e dei privati al predetto SPID;
- g) favorire l'elezione di un domicilio digitale¹¹⁸ da parte di cittadini e imprese ai fini dell'interazione con le amministrazioni, anche mediante sistemi di comunicazione non ripudiabili, garantendo l'adozione di soluzioni idonee a consentirne l'uso anche in caso di indisponibilità di adeguate infrastrutture e dispositivi di comunicazione o di un inadeguato livello di alfabetizzazione informatica, in modo da assicurare, altresì, la piena accessibilità mediante l'introduzione, compatibilmente con i vincoli di bilancio, di modalità specifiche e peculiari, quali, tra le altre, quelle relative alla lingua italiana dei segni;
- h) semplificare le condizioni di esercizio dei diritti e l'accesso ai servizi di interesse dei cittadini e assicurare la conoscibilità della normativa e degli strumenti di sostegno della maternità e della genitorialità corrispondenti al profilo dei richiedenti, attraverso l'utilizzo del sito internet dell'Istituto nazionale della previdenza sociale collegato con i siti delle amministrazioni regionali e locali, attivabile al momento dell'iscrizione anagrafica della figlia o del figlio nato o adottato, secondo modalità e procedure che garantiscano la certezza e la riservatezza dei dati;
- i) razionalizzare gli strumenti di coordinamento e collaborazione delle amministrazioni pubbliche al fine di conseguire obiettivi di ottimizzazione della spesa nei processi di digitalizzazione favorendo l'uso di software open source, tenendo comunque conto di una valutazione tecnico-economica delle soluzioni disponibili, nonché obiettivi di risparmio energetico;

¹¹⁸ Il domicilio digitale è una sorta di cassetta della posta virtuale, corrispondente ad un indirizzo di Posta Elettronica Certificata o altro servizio di recapito qualificato, che diventerà il mezzo esclusivo su cui ricevere (ma anche inviare) comunicazioni e documenti da parte della Pubblica Amministrazione. Chi è già in possesso di un servizio di recapito qualificato (ad es. una PEC) potrà fare di questo il proprio domicilio digitale comunicandolo al proprio Comune di residenza ma, anche in mancanza di tale comunicazione, un domicilio digitale sarà messo a disposizione di ogni cittadino iscritto all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

- j) razionalizzare i meccanismi e le strutture deputati alla *governance* in materia di digitalizzazione, al fine di semplificare i processi decisionali;
- k) semplificare le modalità di adozione delle regole tecniche e assicurare la neutralità tecnologica delle disposizioni del CAD, semplificando allo stesso tempo il CAD medesimo in modo che contenga esclusivamente principi di carattere generale;
- l) ridefinire le competenze dell'ufficio dirigenziale [...] dotato di adeguate competenze tecnologiche e manageriali, per la transizione alla modalità operativa digitale e dei conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità;
- m) adeguare il testo delle disposizioni vigenti alle disposizioni adottate a livello europeo, al fine di garantirne la coerenza, e coordinare formalmente e sostanzialmente il testo delle disposizioni vigenti, anche contenute in provvedimenti diversi dal CAD, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo e coordinare le discipline speciali con i principi del CAD al fine di garantirne la piena esplicazione;
- n) [...]
- o) prevedere che i pagamenti digitali ed elettronici effettuati con qualsiasi modalità di pagamento, ivi incluso l'utilizzo per i micropagamenti del credito telefonico, costituiscano il mezzo principale per i pagamenti dovuti nei confronti della pubblica amministrazione e degli esercenti servizi di pubblica utilità;
- p) [...].»¹¹⁹

Analizzando questo primo articolo emergono con precisione i dettagli con cui il governo si è impegnato a portare avanti la riforma, non solo in termini formali ma anche sostanziali, prevedendo misure concrete per rinnovare e modernizzare la pubblica amministrazione italiana. Ha preso impegni precisi, ha stabilito un limite temporale che

¹¹⁹ Articolo 1, comma 1, legge 7 agosto 2015, n. 124, recante “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”, GU Serie Generale n.187 del 13-8-2015, testo completo della legge: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/13/15G00138/sg>

è stato rispettato. Ha fatto emergere con chiarezza l'importanza che viene attribuita al diritto di cittadinanza digitale per ciascun cittadino, che va di pari passo con l'istituzione concreta ed effettiva di un sistema di e-government. In sintesi, la piena attuazione di questo primo estratto della legge consente di migliorare l'efficienza amministrativa, favorisce l'interoperabilità tra le amministrazioni; migliora la trasparenza dei procedimenti; consente l'accesso ai servizi online di tutte le amministrazioni e servizi pubblici ed è disponibile 24 ore su 24, riduce i costi e i tempi, garantisce un trattamento paritario per tutti i cittadini.¹²⁰

La cittadinanza digitale non è una forma "diversa" di cittadinanza, ma "aggiuntiva", che completa in parallelo al concetto di cittadinanza tradizionale l'insieme dei diritti spettanti ai cittadini derivanti dalle nuove forme di interazione e di vita sociale e politica. Il diritto alla cittadinanza digitale utilizza il Web come strumento per accedervi. Il tema diventa primario, oggi, nella "Società dell'informazione e della conoscenza", perché il livello dei servizi pubblici (in termini di qualità, fruibilità, accessibilità, tempestività) dipende dalla condizione "tecnologica" di chi ne usufruisce: la disparità di trattamento dei cittadini è direttamente proporzionale alla loro capacità di accedere alla rete. Da qui, la stretta correlazione con le problematiche legate al cosiddetto "digital divide" (cioè il divario tecnologico, sia esso considerato dal punto di vista sociale, geografico o generazionale) e alla necessità, per i cittadini, di acquisire le competenze digitali necessarie ad esercitare i propri diritti.¹²¹ Da questo punto di vista c'è stata l'espressa volontà politica del governo di impegnarsi in un cammino difficile ma ormai inevitabile per avvicinarsi agli standard degli altri stati europei. Per la realizzazione della Cittadinanza digitale è indispensabile la scelta corretta degli strumenti in modo che essi risultino i più appropriati possibile ed è necessaria una ben studiata architettura delle scelte che stimoli i cittadini ad avvicinarsi e a prendere parte a questo nuovo sistema di *public governance*.

¹²⁰ Cfr. M. Barbieri, S. Talamo, "Lo Stato aperto al pubblico. Trasparenza ora o mai più: la riforma della PA alla prova del cittadino", Gruppo 24 ore, Milano, 2014

¹²¹ Cfr. G. Concas, G. De Petra, M. Marchesi, F. Marzano, "Contenuti aperti, beni comuni", McGrawHill, 2009; Cfr. anche G. Cogo, "La cittadinanza digitale", Edizioni della sera, 2010

3.2.2. Decreti di attuazione della Legge 124/15: il decreto per il Codice dell'Amministrazione Digitale

Nel Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2016 sono stati presentati i primi 11 schemi di decreti di attuazione della legge 124/15. Il 15 e 30 giugno 2016 sono stati presentati due ulteriori schemi relativi alla seconda fase della Scia e al Codice di Giustizia Contabile. Nel Consiglio dei Ministri del 25 agosto 2016 sono stati presentati altri 4 schemi di decreti, relativi alla riforma della Dirigenza pubblica, al nuovo assetto delle Camere di Commercio, agli Enti di ricerca e al Comitato paraolimpico. Alcuni Decreti hanno finito l'iter per l'approvazione definitiva e sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Per completare la riforma mancano ancora alcune deleghe: Testo Unico sul pubblico impiego, riforma delle Prefetture, riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle Amministrazioni centrali, riordino del Registro automobilistico, conciliazione dei tempi di vita e lavoro, criteri per la ricognizione di tutte le funzioni e competenze pubbliche. La riforma del personale, incluso il tema della dirigenza, è attualmente sottoposta ad uno studio per modificare la legislazione in merito. Proprio in questo ambito, il prof. Mattarella ha confermato la volontà da parte degli addetti ai lavori che se ne stanno occupando di applicare i risultati degli studi delle scienze comportamentali, soprattutto per instaurare un diverso sistema di valutazione del personale basato sul criterio "incentivi-premi-sanzioni".

Il decreto che interessa maggiormente ai fini dell'analisi in questo elaborato è il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179 recante "Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".¹²² Il decreto detta la via da seguire per digitalizzare la pubblica amministrazione, inserisce indicazioni di metodo e modalità per trasformare i processi. Indica, inoltre, il modo in cui va sviluppata l'interazione tra cittadino e pubblica amministrazione. Entro il 14 gennaio 2017 dovrà essere emanato il decreto ministeriale di coordinamento con le attuali regole tecniche. Il Consiglio di Stato e il Garante per la protezione dei dati personali hanno emesso pareri e raccomandazioni che, al momento in cui si scrive, non risultano recepite nella loro totalità.

¹²² Decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 179 Pubblicato in GU n.214 del 13-9-2016; Vigente al: 14-9-2016

La riforma è importante dal punto di vista del cambiamento che interessa le pubbliche amministrazioni, in quanto tenute ad abbandonare i vecchi processi e strumenti utilizzati per passare a procedimenti totalmente digitali. Non è un cambiamento facile da affrontare, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni non sono abituati a questi nuovi strumenti e spesso non ne conoscono il funzionamento. Inoltre, il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale deve recepire le normative comunitarie che hanno dettato indicazioni precise in materia di firme e sigilli elettronici.

Nella fattispecie, il decreto legislativo modifica le definizioni contenute nel CAD, aggiungendo alcune voci, tra le quali si segnalano: Agid, domicilio digitale e identità digitale; fissa, inoltre, l'ambito di applicazione del CAD estendendolo anche alle società a controllo pubblico; rafforza la tutela del diritto all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Ai fini della partecipazione a tutti i procedimenti amministrativi, la nuova formulazione, riconosce, da un lato, il diritto all'uso delle tecnologie a "chiunque", ovvero anche a soggetti di diritto diversi da cittadini e imprese e, dall'altro, chiarisce gli obblighi che gravano sui soggetti destinatari delle disposizioni, per rendere effettivo l'esercizio del suddetto diritto. Al fine di facilitare la comunicazione tra pubbliche amministrazioni e cittadini, è facoltà di ogni cittadino indicare al comune di residenza un proprio domicilio digitale; sono individuate altre modalità con le quali, per superare il divario digitale, i documenti possono essere consegnati ai cittadini. Tali previsioni valgono a consentire - in tempi coerenti con gli obiettivi di cui all'Agenda digitale europea - il completamento del necessario *switch off* analogico-digitale nel sistema delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale. È, infatti, evidente che in assenza della disponibilità, da parte della totalità degli utenti dei servizi pubblici, di un indirizzo di domicilio digitale, le amministrazioni sarebbero costrette a continuare ad utilizzare gli strumenti tradizionali per tutte le comunicazioni aventi valore legale. La trasmissione di atti e documenti aventi valore legale ha dei costi per le amministrazioni e per i cittadini. Lo scopo, quindi, è di "obbligare" la PA a produrre e trasmettere (obbligo introdotto con la modifica) solo documenti digitali.

L'implementazione di questo sistema implica la necessità di avvicinare i cittadini ai nuovi strumenti previsti, coinvolgendoli in processi talvolta sconosciuti, sfruttando anche, se necessario, alcune "spinte gentili" da parte degli amministratori per indirizzarne i comportamenti nella direzione preferenziale che permetta la completa digitalizzazione.

3.2.3. Il coinvolgimento dei cittadini nel cambiamento: 8 tesi per l'innovazione e la crescita intelligente

La Camera dei Deputati, lo scorso marzo 2016, ha ospitato la conferenza per la presentazione del Rapporto 2016 *“Italiadigitale: 8 tesi per l'innovazione e la crescita intelligente”* dell'Associazione Italiadecide, sull'attuazione dell'Agenda Digitale Italiana, alla presenza del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, del Presidente della Camera, Laura Boldrini e del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Marianna Madia. Il Rapporto sottolinea che “serve un unico centro di responsabilità di rango ministeriale che abbia competenza su direzioni generali e dipartimenti di tutti i ministeri che possono svolgere un ruolo chiave nel governo della trasformazione digitale”. Va in questa direzione l'istituzione di un manager della transizione digitale prevista in tutte le amministrazioni centrali dalla legge Madia. Il rapporto sottolinea che molti degli strumenti giuridici previsti dal Codice dell'amministrazione digitale non sono stati ancora attuati.

Siamo al 111° posto tra i Paesi che utilizzano tecnologie digitali nell'organizzazione del lavoro e al 99° posto per l'impiego di tecnologie nella progettazione di nuovi prodotti e servizi, quindi la trasformazione digitale deve rappresentare la locomotiva del processo di innovazione tecnologica per rendere competitiva l'Italia sui mercati internazionali. La strada da imboccare deve interessare tutti i comparti della società: la pubblica amministrazione, il sistema scolastico, le imprese e la società civile. Nel rapporto c'è un invito ad operare come “sistema Paese”: agendo tutti insieme è possibile contribuire a ridurre le disuguaglianze. Anche le difficoltà derivanti dalla distanza tra le diverse aree del nostro paese possono essere superate grazie, per esempio, alla banda ultralarga, la quale può spingere in avanti il mezzogiorno e i comparti della pubblica amministrazione in cui i ritardi continuano a farsi sentire. Gli ideatori del Rapporto sostengono che la digitalizzazione, se fatta bene e in modo compiuto, produce semplificazione e risparmio.

Il cuore dello studio sviluppato da Italiadecide è presentato da 8 tesi per l'innovazione e la crescita intelligente:

Tesi n. 1. Trasformazione digitale e innovazione;

Tesi n. 2. Una infrastruttura per la trasformazione digitale;

Tesi n. 3. Governare la trasformazione;

- Tesi n. 4. Agenda normativa per la società digitale;
- Tesi n. 5. Politiche pubbliche centrate sui dati;
- Tesi n. 6. Sistema industriale: il cuore della trasformazione;
- Tesi n. 7. Una scuola di competenze oltre il pc;
- Tesi n. 8. Sovranità digitale.

Nel rapporto, con l'ultima delle otto tesi, si fa riferimento anche alla "sovranià digitale". Vi è la proposta di "istituire un ministero dedicato all'innovazione e alla promozione della società digitale e istituire una commissione parlamentare permanente che abbia lo stesso perimetro di intervento". Vengono quindi formulate due proposte precise: l'istituzione di un ministero dedicato all'innovazione e alla promozione della società digitale e di una commissione parlamentare con competenze sullo sviluppo della società digitale e di verifica di attuazione delle norme varate. Anche in questo caso, si fa riferimento alle esperienze straniere come esempi di *best practices*: nel Bundestag in Germania è stata istituita una commissione permanente apposita che si occupa dell'implementazione, dello sviluppo e del controllo dell'Agenda Digitale del Paese.

La rivoluzione tecnologica sta cambiando giorno dopo giorno la società in generale e le abitudini di tutti noi. La prima sfida è fare in modo che tutti possano usufruire di queste straordinarie opportunità, sconfiggendo il divario digitale, che ad oggi è molto ampio ed è il nuovo volto della disuguaglianza: tra chi accede e chi non può accedere alla tecnologia. L'impegno cui sono chiamate le classi dirigenti italiane tramite il Rapporto è duplice: fare in modo che l'Italia sia tra i paesi di punta della trasformazione digitale e che tutti gli italiani vivano da protagonisti questa nuova era. È un progetto ambizioso con due aspetti importanti: il primo è la cooperazione pubblico-privato; il secondo è lo sviluppo del sistema pubblico di identità digitale, che rappresenta, appunto, la premessa della completa digitalizzazione del paese, fondamentale in quanto utile solo se in grado di coinvolgere tutto il paese

Riformare la pubblica amministrazione significa fare i conti con l'innovazione tecnologica, non parlando solo di progresso tecnico, ma soprattutto di progresso sociale, di coinvolgimento dei cittadini che devono trasformarsi da "cittadini utenti" a "cittadini collaboratori" secondo la terminologia già descritta in precedenza.

3.3. Com'è e come sarebbe potuta essere la Riforma. Le analisi del Prof. F. Verbaro e del Prof. B. G. Mattarella a confronto

Prima di giungere alle conclusioni di questo elaborato, verrà dedicata attenzione a due interviste focalizzate sulla Riforma Madia e sull'analisi di una eventuale applicazione ad essa delle tecniche di *nudge* di cui fino ad ora si è discusso. La scelta di fare riferimento al prof. Verbaro e al prof. Mattarella è stata dettata dalla volontà di fare riferimento a due personalità che fossero in stretto contatto con il settore della pubblica amministrazione, essendo il primo docente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, e il secondo coinvolto in prima persona per la Riforma Madia.

Il prof. Francesco Verbaro¹²³ ha giudicato la legge delega 124/2015 come una dirimpente riforma in materia di riordino della pubblica amministrazione, che ha l'obiettivo di rendere il nostro Paese più competitivo. È una riforma coraggiosa da cui dipende il successo dell'intervento pubblico in molti settori: lavoro, sviluppo, sanità, scuola, ambiente e territorio. Prima di tutto, Verbaro analizza la situazione in cui versa il settore pubblico italiano sottolineando l'importanza di una riorganizzazione che faccia fronte ai ritardi e alle vecchie sfide ancora aperte, come, ad esempio, il formalismo che crea impedimenti e non riesce ad accompagnare lo sviluppo dell'economia, il sud che arretra e l'incapacità di programmare e spendere (bene) i fondi UE. È evidente come ormai ci sia un diffuso giudizio, crescente, nel considerare "inutile" se non dannoso l'attuale settore pubblico, in particolare per la sua incapacità di fornire risposte. Il settore pubblico drena molte risorse, ma al contempo non assicura servizi adeguati rispetto al numero di strutture competenti e personale assunto. In linea generale, pensando ad una "riforma della PA", «rimangono confermati i principi guida delle riforme degli anni '90 che il nostro Paese ha seguito, purtroppo, soprattutto dal punto di vista normativo: "*from the red tapes to results*" e "*creating a government that costs less and works better*". Certamente quello che si richiede oggi è di avere un ridisegno del pubblico, tenendo conto delle dirimpenti rivoluzioni tecnologiche e sociali in essere, affinché esso funzioni meglio e non generi una eccessiva e non competitiva pressione fiscale. È

¹²³ Francesco Verbaro è Consigliere giuridico del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e Docente a tempo pieno presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (Materia: Organizzazione e organici delle pubbliche amministrazioni in relazione al federalismo ed all'ordinamento delle Regioni e degli enti locali). Ha ricoperto il ruolo di Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dal luglio 2008 al 31 dicembre 2010.

indicativo dell'incapacità di autoriforma del settore pubblico il fatto che, dopo anni di leggi di manutenzione passati a parlare di riforme, di tagli alla spesa e soprattutto dopo la grande promessa della riforma degli anni '90, oggi si invoca da più parti a gran voce e con urgenza una riforma della PA». ¹²⁴ Queste sono state le parole del professore in merito alle condizioni del settore pubblico prima dell'entrata in vigore della riforma.

Prima di analizzare la recente legge sulla PA, spiega in che cosa dovrebbe consistere una "riforma" della PA oggi in Italia: «Una "riforma" dovrebbe rivedere (cambiare forma) quindi l'assetto delle Istituzioni e della PA. Dovrebbe perseguire quel progetto di *"reinvent the State"*, come hanno scritto qualche anno fa Micklethwait e Wooldridge: un obiettivo che nel nostro Paese assume una particolare rilevanza condizionando il funzionamento di tutto il settore pubblico». ¹²⁵ Una riforma deve conseguire l'obiettivo di ridurre i costi e al contempo assicurare alcune funzioni e migliorare alcuni servizi, cercando di capire se questi possono sempre essere erogati direttamente dal pubblico o assicurati indirettamente o in via sussidiaria. Occorre per certi versi "ripulire" il pubblico ridisegandone le funzioni più importanti, decidendo, su sviluppo, sicurezza, salute, ambiente, lavoro, infrastrutture, cosa deve fare il settore pubblico e come. Una chiarezza che manca e che è essenziale per ogni ragionamento di riforma nonché di revisione della spesa. Verbaro continua: «Occorre prima un'idea di ruolo dello Stato, a cui far seguire delle leggi di riordino e quindi dei comportamenti manageriali. La macro organizzazione va semplificata con legge, i comportamenti gestionali virtuosi vanno stimolati con indirizzi, sanzioni e premi puntuali ed efficaci. La riforma della PA, non è un problema giuridico, non è come la riforma del "diritto del lavoro" o del "diritto tributario", non è solo un problema di leggi. Anzi oggi le leggi sembrano essere la causa principale del cattivo funzionamento della pubblica amministrazione» ¹²⁶; conclude così la spiegazione sul che cosa dovrebbe consistere una "riforma" della PA oggi in Italia.

Verbaro sottolinea l'importanza di avere consapevolezza dei difetti dello Stato italiano per poter intervenire senza rischiare di aggravarne i mali e produrre una riforma inutile. Elenca in undici punti i difetti del sistema istituzionale e amministrativo italiano:

¹²⁴ Cit. Francesco Verbaro, *"La Legge 124/2015: perché non è una riforma"*, Fondazione Promo PA.

¹²⁵ Cit. Ibid.

¹²⁶ Cit. Ibid.

1. *Una giuridicità debole*: che si fonda su un'abbondanza di leggi e norme, di deroghe, con un'incertezza sulle fonti, aggravata a seguito del federalismo, con ampio spazio per la scelta del diritto, l'interpretazione a uso e consumo, l'ampia discrezionalità e una conflittualità sulle norme;
2. *La debolezza dello Stato*: alla debolezza storica derivante da una scarsa tradizione di statualità, si è aggiunto il partitismo italiano, la breve durata dei governi e da ultimo l'erosione dei poteri del centro, verso l'alto in favore dell'UE (e non solo) e verso il basso in favore delle regioni ed enti locali. Ciò ha prodotto una forte debolezza delle politiche. Basti pensare, per rimanere in materia, che dal 2000 ad oggi l'Italia ha avuto ben 8 ministri della funzione pubblica in 15 anni;
3. *Il corporativismo*: è un Paese il nostro che non ha una legge sulle lobby, ma che ha avuto la partecipazione al Governo della cosa pubblica di molte rappresentanze di interessi privati. Associazioni delle imprese e dei lavoratori, ordini, enti locali sono riusciti a rappresentare e tutelare quasi sempre gli interessi privati a discapito degli interessi pubblici;
4. *La mancanza di corpi amministrativi*: il sistema di assunzione e di promozione del personale e della dirigenza, a dispetto dell'art. 97 della Cost., è stato negli anni costituito da deroghe e fondato su logiche di appartenenza politico sindacale. Troppe volte la PA ha svolto un ruolo di ammortizzatore sociale a discapito della qualità della macchina e dei servizi. Pochi i corpi tecnici che hanno assunto nel tempo sempre un minor ruolo, isolandosi ed emarginandosi di fatto dai cambiamenti più importanti;
5. *L'erosione del pubblico*: forme di esternalizzazione deboli, più per incapacità che per scelta economica, dovute alla rigidità delle organizzazioni pubbliche, ai vincoli gestionali e alle esigenze di flessibilità politica, hanno fatto moltiplicare i soggetti partecipati, controllati nelle diverse forme e al contempo hanno aumentato la spesa, aumentato il caos sulle competenze e la responsabilità e in generale la debolezza del settore pubblico;
6. *Incertezza sul ruolo del pubblico*: i fenomeni di erosione e di frammentazione delle competenze, i processi economici globali e l'impotenza del livello statale di governo hanno aumentato l'incertezza sul ruolo oggi del pubblico, quindi sul perimetro dell'azione pubblica e conseguentemente l'organizzazione e la spesa. Molte funzioni

vengono svolte dai privati, ma spesso per debolezza del pubblico e non per scelta. Una sussidiarietà orizzontale all'italiana;

7. *Il vuoto di responsabilità*: ad una pluralità di centri e di soggetti è susseguita una pluralità di responsabilità formali, che si sono tradotte in adempimenti burocratici e in un vuoto e incertezza di responsabilità. È scomparsa la responsabilità verso il cittadino e non si è instaurata quella tra enti. Inoltre, sempre più frequente è il ricorso all'istituto del commissariamento per far fronte a vuoti e incapacità gestionali;
8. *I divari*: il nostro Paese soffre di divari economici ma anche istituzionali e amministrativi. Nord, Centro e Sud registrano oggettivamente diversi livelli di performance, di costi e di qualità dei servizi e questo rende ancora più difficile intervenire e avere successo nelle riforme, soprattutto se lo si fa con strumenti identici per territori e aree profondamente diverse;
9. *La governance ambigua*: connesso al vuoto di responsabilità, ma con una sua specificità c'è l'incertezza della *governance*, per una modalità italiana di applicare la distinzione tra indirizzo politico e gestione. I difetti istituzionali e amministrativi elencati fanno sì che non si conosca qual è la responsabilità politica e qual è quella amministrativa. Pertanto davanti alla mancata attuazione o ad un insuccesso di una politica il cittadino si troverà di fronte al classico "scaricabarile" delle responsabilità. Sempre più la politica inverte contro una PA che in gran parte determina con le leggi e le nomine. La politica non vuole fissare gli obiettivi in maniera chiara e perseguirli, il tempo è troppo breve, e quindi non valuta la dirigenza sottostante. La valutazione delle politiche è sconosciuta alla cultura amministrativa italiana: basti vedere il dibattito sui dati e risultati del jobs act. Una dirigenza debole ha trovato quindi facile rimanere nell'alveo dell'applicazione dei regolamenti e del formalismo e non sostenere e scegliere il modello manageriale;
10. *L'assenza di programmazione*: nonostante i documenti previsti dalle leggi, le istituzioni italiane programmano poco, in ritardo e male, spesso in maniera burocratica. Dal punto di vista generale, la programmazione economica e finanziaria è rimasta separata da quella politica e gestionale. La debolezza dei documenti di programmazione finanziaria ha avuto pesanti riflessi favorendo il *deficit spending*. La programmazione del territorio e quella sui fondi comunitari sono due dei tanti esempi

di fallimento e vuoto della capacità di programmazione, messa ancor più in crisi oggi dalle emergenze e dalla necessità di recuperare i pesanti ritardi del passato;

11. *L'assenza di valutazione*: il personale, la dirigenza e la classe politica non sono oggetto di misurazione e valutazione. Neanche di fronte a gravi default si riesce a scoprire chi è il responsabile. Nella PA vi sono tantissimi dati, ma non si misura niente e soprattutto non si valuta e non si esprimono giudizi. L'unico soggetto a cui si consente di esprimere giudizi è la Corte dei Conti, che si esprime tardi e solo in termini di responsabilità amministrativo contabile.

Dal punto di vista della risposta ai punti di frizione del settore pubblico italiano, Verbaro sostiene che la legge delega 124/2015 non è adeguata, né rispetto ai mali e ai problemi noti della pubblica amministrazione, né rispetto al "riformismo" e alla discontinuità dichiarata del Governo. Come analizzato in precedenza, infatti, la legge 124 contiene circa 15 deleghe che porteranno ad un numero elevato di decreti, regolamenti e circolari nell'arco di cinque anni almeno. La riforma è improntata, dunque, su un modello giuridico formalistico, non avendo un documento programmatico e non facendo riferimento ad atti di indirizzo e di gestione: tutto è affidato a leggi e provvedimenti.

Successivamente, il professore prova a descrivere cosa avrebbe potuto fare il governo per realizzare una concreta "riforma della PA". Prima di tutto, riguardo l'impostazione della legge, suggerisce che alcune disposizioni di semplificazione (il silenzio assenso, la dichiarazione di inizio attività e la conferenza dei servizi) potevano essere introdotte con norma puntuale invece che rinviando a decreti legislativi. A ciò si aggiunge che una pluralità di soggetti e quindi il loro coinvolgimento in concerti per decreti e pareri obbligatori rende il processo di applicazione lungo e snervante, richiedendo continue conferenze e diversi passaggi. Sarebbe stato necessario semplificare a monte il quadro delle competenze, per dare la certezza che le attività svolte siano regolari. «Al di là di digitalizzazioni e semplificazione, manca in generale l'attenzione verso l'utenza»¹²⁷ conclude il professore.

Per quanto riguarda il tema del ridisegno dell'amministrazione, precisa che avrebbe dovuto interessare non solo l'amministrazione centrale, ma anche le regioni e gli enti locali, partendo dalle funzioni e non dagli ormai risalenti apparati: «la riforma doveva essere realizzata per settori e non per "scatole" ministeriali. Da questo punto di vista non

¹²⁷ Cit. Ibid.

si percepiscono le possibilità che i servizi on line potranno realizzare in termini di ripensamento dei processi e dell'organizzazione. Si ragiona di PA secondo modelli amministrativi ottocenteschi, mentre ormai il commercio e i servizi sono tutti on line e si discute di *sharing economy*».¹²⁸ Continua poi dicendo che è questa una logica che dovrebbe valere non solo per gli acquisti ma per tante altre funzioni come la gestione del personale, la gestione dei fondi UE, la gestione dei servizi sociali e i controlli ambientali.

Per concludere spiega perché a suo modo di vedere, “riformare la pubblica amministrazione non significa fare leggi. Sostiene, come già anticipato, che molte delle disposizioni contenute nella legge delega potevano essere tranquillamente oggetto di linee guida e di direttive del Presidente del Consiglio, magari rafforzate con un sistema di premi e sanzioni e di controlli, e non rinviate così all’entrata in vigore dei decreti legislativi e poi di regolamenti di attuazione e circolari applicative. Il problema che individua nel sistema italiano è l’eccesso di norme, che rende le stesse oscure, incerte, da interpretare: «Ormai la legge è colpita da un processo inflazionistico senza controllo che l’ha privata di gran parte del suo valore. Importanti quindi saranno i decreti delegati previsti dall’art. 16 della legge in materia di semplificazione, augurandoci che i testi unici prodotti non vengano successivamente frammentati e resi inutili dai noti decreti legge omnibus».¹²⁹ In proposito aggiunge ancora che la stessa digitalizzazione non può essere realizzata con decreti legislativi. Critica quindi il fatto che nonostante l’esigenza di cambiamento, il governo sia rimasto ancora su un modello tradizionalmente amministrativo. Verbaro si esprime con un paragone: «Il *reinventing State* di cui si parla a livello internazionale si confronta più sui processi di e-commerce, e-service, e-health che stanno cambiando il modo di lavorare e produrre piuttosto che nel cercare ancora di inseguire leggi e decreti che rischiano di rimanere sulla carta». Anche qui, l’esempio sulla metodologia di regolamentazione da seguire deriva dal mondo anglosassone.

Nella sua considerazione conclusiva Verbaro esprime un giudizio sull’operato del governo: «A questo Governo tocca ridisegnare le istituzioni e la PA per gli anni 2020 e successivi e non colmare gli errori degli anni ’90, perpetuando modelli e schemi ben superati. Servirebbe uno shock e invece ci troveremo di fronte ad un’altra stagione di leggi. È l’alta aspettativa in questo Governo e le emergenze dei tempi che ci portano a

¹²⁸ Cit. Ibid.

¹²⁹ Cit. Ibid.

criticare questa legge sulla PA o meglio la presentazione di essa come una “riforma”. La legge 124/2015 non contiene o non prelude ad una riforma, ma ad una manutenzione dell’esistente. Pericoloso sarebbe immaginare che la “riforma” della PA sia affidata a questa legge e ai suoi decreti, servirà altro, soprattutto dal punto di vista degli indirizzi, dell’organizzazione e delle scelte gestionali». ¹³⁰ Verbaro intende quindi sottolineare che la legge 124/2015 non può essere considerata una riforma della pubblica amministrazione in quanto non apporta veri elementi di innovazione al sistema pubblico. Alcune parti della Legge 124/2015 intervengono in ambiti già toccati dalle precedenti riforme, sostanzialmente in un’ottica di manutenzione miglioramento o rafforzamento. Ciò a conferma che per modificare culture e comportamenti non sono sufficienti solo le leggi, specie quando non sono coerenti e ci si trova di fronte ad assurdi normativi. In questa ottica di politica regolatoria arretrata è dunque difficile individuare elementi cui siano state applicate le recenti tecniche di *nudge*.

D’altro canto, l’opinione del prof. Bernardo Giorgio Mattarella¹³¹ è per certi versi in disaccordo con il giudizio dato dal prof. Verbaro. Mattarella, che si è occupato in prima persona della stesura della Legge 124/2015, ha sottolineato, prima di tutto, la grande portata semplificatoria della Riforma Madia dal punto di vista contenutistico della legge, nonostante il difficile linguaggio del testo possa dare adito ad obiezioni per quanto riguarda la trasparenza della legge stessa.

Trattando specificamente il discorso sulla legge Madia e il suo rapporto con le tecniche di *nudging*, evidenzia che nel testo sono riscontrabili alcuni elementi riconducibili al *nudge*, ma aggiunge che in realtà essi non sono stati inseriti volutamente e consapevolmente. Inoltre, appunto, non è mai richiamato esplicitamente il termine “*nudge*” nel testo della legge. Gli elementi riconducibili alle logiche che derivano dall’utilizzo di *nudge* sono riscontrabili in parte nel capo I della legge riguardante le semplificazioni amministrative, con il riferimento alla *Carta della cittadinanza digitale* trattata all’articolo 1, e in parte nel capo III sul personale, in particolare con l’articolo 18 sulla *dirigenza pubblica*. Proprio in riferimento a quest’ultimo argomento Mattarella si

¹³⁰ Cit. Ibid.

¹³¹ Bernardo Giorgio Mattarella è professore ordinario di Diritto amministrativo presso la Facoltà di giurisprudenza dell’Università degli studi di Siena. È docente della Scuola superiore della pubblica amministrazione. Nel 2014 è posto dal Ministro Madia a capo dell’ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica presso la presidenza del Consiglio dei ministri.

sta dedicando in modo specifico alla valutazione degli uffici, con la logica “incentivi-premi-sanzioni”. È proprio da questo punto di vista che, sottolinea, si sta cercando di utilizzare di più le tecniche di *nudging* a livello di regolazione normativa.

Il professore, essendo al corrente delle politiche sviluppate da alcuni comuni italiani sostenute dal *nudging*, afferma di essere convinto che queste abbiano avuto successo perché implementate in modo funzionale ai risultati da ottenere. Fa riferimento in particolare, appunto, alla *Campagna No-Credit* della Provincia autonoma di Bolzano. In merito all’istituzione del Comitato di esperti di scienze sociali e comportamentali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con fini di introduzione del *nudge* a livello nazionale, si è espresso negativamente, ammettendo il suo scetticismo riguardo l’effettiva utilità ed efficacia svolta dai comitati. Il loro apporto è utile per quanto riguarda lo studio di alcune tendenze, ma le proposte che ne derivano raramente vengono trasformate in atti normativi effettivi.

Trasferendo il ragionamento sull’utilizzo del *nudge* ad un livello più generale, il prof. Mattarella ritiene che sia per certi versi una moda, una tendenza che porta ad amplificare il dibattito sull’argomento. Certamente suscita interesse, essendo una novità nel panorama giurisprudenziale italiano. Tuttavia, sostiene Mattarella, cambiano i termini utilizzati, le parole con cui si fa riferimento ai concetti, ma i principi di fondo sono sempre gli stessi. Il professore è scettico sull’utilizzo di queste tecniche. Non pensa che il potenziale possa essere sfruttato in Italia come è stato fatto negli Stati Uniti o in Inghilterra. In un ordinamento molto regolato come quello italiano, ricco di leggi che prescrivono norme in tutti gli ambiti, vengono lasciate poche possibilità di scelta ai cittadini. Quindi, essendoci pochi margini di scelta, ci sono pochi comportamenti dei cittadini da indirizzare e influenzare tramite le cosiddette “spinte gentili”. L’esempio evidente che propone di immediata comprensione della sua teoria a riguardo, è il confronto tra le politiche previdenziali e le politiche del lavoro negli stati Uniti con quelle italiane. In Italia il lavoratore non ha margini di scelta che possono essere modificati da una diversa architettura delle scelte o influenzati dalle spinte gentili. Il prof. Mattarella, dunque, crede che il *nudge* si possa utilizzare in Italia solo in alcuni ambiti, come ad esempio quello ambientale per indirizzare verso comportamenti ecosostenibili, per spingere ad assumere di un corretto stile di vita, per scelte personali riguardanti la persona. Non è altrettanto convinto che le stesse si possano sfruttare a livello di

amministrazione centrale per modificare il panorama amministrativo nazionale come è invece stato possibile fare per le esperienze dei paesi anglosassoni descritte in questo elaborato.

CONCLUSIONI

Il *nudging* è un nuovo approccio a disposizione dei governi e delle pubbliche amministrazioni per la loro interazione quotidiana con i cittadini. Un *nudge* è uno stimolo, ma anche uno sprone o un incoraggiamento che ci orienta (più o meno) intenzionalmente a prendere alcune decisioni invece che altre. Dopo Obama negli Stati Uniti, anche Cameron nel Regno Unito ha adottato questa tecnica, e così via, le due potenze sono state seguite dagli altri Paesi, soprattutto nordeuropei, che hanno voluto sviluppare una legislazione all'avanguardia affiancando questa il *nudge* al tradizionale sistema di amministrazione.

L'architettura delle scelte, cioè il sistema di *background* su cui si basa qualunque sistema di *nudging*, buona o cattiva che sia, è dilagante e inevitabile. C'è sempre un architetto dietro qualunque nostra decisione. Si è sempre spinti, più o meno gentilmente, a fare qualcosa. Dalla scelta degli alimenti al supermercato, fino alla stipulazione di un mutuo bancario. Così anche i governi possono rendersi protagonisti dell'architettura, per migliorare l'implementazione delle loro politiche pubbliche per renderle più efficaci grazie alla diretta collaborazione dei cittadini. Non possiamo disfarci di quell'architettura, ma possiamo renderla trasparente e funzionale al nostro benessere.

Il paternalismo libertario, cioè la filosofia alla base delle tecniche di *nudging*, non definisce né impone le scelte "migliori", ma responsabilizza a creare migliori ambienti di scelta, più semplici, amichevoli, funzionali, ecologici, sostenibili e quindi potenzialmente vantaggiosi per tutti. È evidente che non si tratta di un intervento alla portata di chiunque. La spinta gentile a fare la "cosa giusta" deve venire dalle istituzioni. È l'unico modo in cui l'architettura delle scelte può accrescere il benessere di coloro che scelgono e non di

coloro (compreso lo Stato, in alcuni casi) che traggono vantaggio egoistico dalle debolezze umane e dall'opacità dei contesti decisionali.¹³²

La domanda di fondo attraverso cui si è sviluppato questo elaborato era formulata in modo da dimostrare se fosse possibile implementare il *nudge*, già utilizzato in Italia dalle amministrazioni locali, anche a livello nazionale, come avviene da tempo in alcuni paesi che hanno adottato con successo questa tecnica.

L'*Office of Information and Regulatory Affairs* guidato dallo stesso Sunstein e il *Behavioural Insight Team*, la cui dirigenza è stata affidata a Thaler, hanno fatto proprie queste linee guida e le hanno implementate nei loro lavori in questo decennio di collaborazione con i rispettivi governi.

L'Italia si sta muovendo nella stessa direzione. Nel nostro paese le tecniche di *nudge* sono state applicate sia a livello locale, sia regionale. Ciò è avvenuto in modo differente però, in base all'ambito cui il *nudge* è stato applicato. È infatti semplice utilizzare questi strumenti su un bacino di popolazione ridotto, in modo da poter valutare più semplicemente gli effetti delle politiche pubbliche implementate. Gli esempi riportati nell'elaborato testimoniano il successo delle politiche per correggere i comportamenti dei cittadini nei territori di Roma e di Bolzano. Più difficile è invece creare un esperimento di istituzionalizzazione delle tecniche di *nudging* simile a quello sviluppato all'estero, prevedendo cioè delle vere e proprie "*Nudge Unit*" che si occupino esclusivamente di implementare e sistematizzare il *nudge* all'interno del sistema regolatorio nazionale. Il primo grande passo in questa direzione è stato portato a termine nel mese di agosto 2016 dalla Regione Lazio, quando è stato insediato presso il Consiglio Regionale il Comitato per il monitoraggio delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali. Il consigliere proponente si era ispirato proprio alle esperienze inglesi e americane per introdurlo in Italia. Probabilmente, in seguito a questi primi passi a livello locale, il Governo ha deciso di seguirne l'esempio positivo istituendo un Comitato per le Scienze Sociali e Comportamentali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al di là degli esempi di applicazione concreta delle vere e proprie tecniche di *nudge* a livello locale e dell'istituzione delle strutture adibite ad implementarle presso la Regione Lazio e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a livello nazionale non esiste

¹³² Cfr. Matteo Motterlini, "*Dove va la Nudge Revolution*", Formiche, 2014, <http://www.cresa.eu/pubblicazione/dove-va-la-nudge-revolution/>

ad oggi alcuna pratica istituzionalizzata di *nudge*. Per verificare l'influenza del *nudging* sulla formulazione delle politiche regolatorie italiane, dopo averne constatato l'interesse da parte del settore della pubblica amministrazione, l'ultimo capitolo è stato dedicato all'analisi di un caso concreto, la Riforma Madia, volta a verificare se con essa fossero state utilizzate tecniche di *nudge*. È emerso che nella formulazione della legge non sono state intenzionalmente utilizzate tali tecniche. Non vi è, infatti, nessun espresso riferimento alla pratica del *nudging*. Tuttavia, nella Legge 7 agosto 2015, n. 124, la cosiddetta Riforma Madia della pubblica amministrazione, sono presenti alcune prescrizioni "intelligenti" che il mondo anglosassone, precursore e patria della teoria stessa, pone per la buona amministrazione e individua come *nudging*. La legge in questione cerca di apportare un cambiamento che produca i risultati tipici delle politiche pubbliche affiancate alle spinte gentili. Ha affrontato la questione della semplificazione dell'amministrazione pubblica per un maggiore coinvolgimento dei cittadini rendendoli protagonisti del cambiamento. Lo strumento previsto per coinvolgere i cittadini all'amministrazione del bene comune è la "cittadinanza digitale". Il governo si è impegnato a costruire un'amministrazione basata sul principio del "*digital first*" perseguendo la logica della semplificazione, modificando talvolta l'architettura delle scelte. Ha previsto nuovi strumenti in grado di pungolare gentilmente la partecipazione attiva dei cittadini nella creazione di un maggior benessere collettivo. Tutti questi sono elementi che si possono ricondurre alle logiche di base del *nudge*, ma è bene ribadirlo, l'intenzione del legislatore non era quella di inserirli volontariamente e riferirsi espressamente ad esse. Considerazioni queste, che sono state confermate dal prof. B.G. Mattarella, uno dei maggiori giuristi che si sono occupati dell'elaborazione del testo legislativo in questione. Tuttavia, è auspicabile che tecniche di *nudging* vengano utilizzate per implementare la Riforma. In particolare, con riferimento al primo articolo analizzato nell'elaborato, alcune spinte gentili saranno utili ad avvicinare i cittadini al sistema di Cittadinanza Digitale, per la cui implementazione sarà necessaria una stretta collaborazione tra cittadini e Stato con la finalità di ridurre il divario digitale inevitabilmente ancora presente nella popolazione italiana.

La «*Nudge Revolution* non è la panacea per tutti i mali della politica. E non basterà l'etichetta "*low cost*" per farcela piacere. Però occorre essere onesti e riconoscere che le "spinte" più o meno gentili in una determinata direzione arrivano da tutte le parti, e che

anche se invisibili impattano inevitabilmente sulle scelte di ciascuno. Se *Nudge Revolution* vuol dire rendere visibili, trasparenti ed espliciti i condizionamenti, spesso occulti, che influenzano prevedibilmente le nostre scelte da parte di aziende, organi di informazione, pubblicità ma anche e soprattutto dello Stato, allora sì, questa rivoluzione potrebbe farci vivere in un mondo più semplice, libero e democratico». ¹³³

Il *nudging* non è uno strumento universale per ciascun Paese, ha effetti diversi a seconda della cultura amministrativa rappresentata da ogni governo. In particolare, dall'analisi emerge la differenza tra l'organizzazione che supporta la regolazione nei paesi anglosassoni (in questo caso Stati Uniti e Regno Unito) e quella che vige in Italia. Il *nudge* può essere sfruttato per orientare i comportamenti dei cittadini in quei Paesi in cui la regolazione non copre completamente tutti gli ambiti con cui essi hanno a che fare. In Italia questo non è possibile dato che il nostro ordinamento è caratterizzato da una forte regolazione. L'iper-regolazione normativa lascia pochi margini di scelta ai cittadini, per cui è evidente che ci siano meno comportamenti da orientare rispetto agli esempi stranieri riportati. Il *nudge* a livello di amministrazione centrale sarebbe funzionale ad affiancare, come sperimentato negli Stati Uniti e in Inghilterra, le politiche del lavoro, la previdenza sociale, le politiche sanitarie. Questi tre ambiti sono l'esempio lampante di politiche basate su una fortissima regolazione normativa in Italia, che non lascia spazio a spinte gentili da poter utilizzare per orientare le scelte dei cittadini.

Il *nudge* non è neanche la soluzione ad ogni problema. Può, però, contribuire a raggiungere gli obiettivi una volta che la questione è stata inquadrata e definita: come sottolineato poco fa, ad esempio, serviranno spinte gentili ad implementare il sistema di Cittadinanza Digitale.

In un Paese come l'Italia, in cui spesso le questioni che possono essere risolte su un piano amministrativo vengono invece scaricate sul piano legislativo, il *nudging* può aiutare ad invertire questa tendenza. L'aiuto che può dare consiste nel passaggio dalla forma dei principi della legge, alla sostanza delle situazioni concrete di amministrazione. Questo è il passaggio necessario per perseguire gli obiettivi dichiarati per tanti anni dalle riforme della pubblica amministrazione, ma mai raggiunti effettivamente. Non basta creare un modello di amministrazione digitale che sappia migliorare l'organizzazione

¹³³ Cfr. Matteo Motterlini, "La rivoluzione è una spinta gentile", il Sole 24 Ore, 2013, <http://www.cresa.eu/pubblicazione/rivoluzione-spinta-gentile/>

della pubblica amministrazione tradizionale, rispettando sulla carta i criteri di trasparenza, efficacia ed economicità. È necessario che il nuovo modello venga calato nella realtà, messo a contatto con i cittadini, ispirandosi al *nudge* nell'ottica del paternalismo libertario. I cittadini devono essere protagonisti del cambiamento, ma per fare ciò devono essere messi in condizione di accedere a questa possibilità, contribuendo direttamente in una prospettiva “*bottom-up*” di amministrazione pubblica.

In conclusione, per analizzare gli effetti del *nudge* occorre valutare due prospettive differenti. La prima, valutandone l'efficacia se utilizzato per implementare politiche pubbliche volte al miglioramento della condizione di vita dei cittadini, spingendoli gentilmente ad assumere comportamenti vantaggiosi per loro stessi e per la comunità. In Italia questa prospettiva è stata positivamente valutata per le politiche attuate a livello amministrativo locale. La seconda, considera il *nudge* da un altro punto di vista, ossia l'utilizzo che i governi possono farne istituendo organi appositamente adibiti – le cosiddette “*Nudge Unit*” – per la valutazione delle politiche pubbliche. Questa seconda prospettiva è stata implementata con successo dalla Regione Lazio che ha istituito, appunto, tale unità di valutazione, mentre ancora non esiste un tale organo a livello nazionale. In questo senso, il Comitato di esperti di scienze comportamentali istituito presso palazzo Chigi potrebbe essere il precursore di una “*Nudge Unit*” italiana adibita a valutare e migliorare le politiche pubbliche varate dal Governo sulla scia degli esempi positivi già concretamente attuati all'estero. Il presupposto rimane anche in questo caso una previa semplificazione normativa dell'intero ordinamento giuridico per far sì che venga lasciato maggiore spazio alle spinte gentili di indirizzare i cittadini verso azioni positive sia per loro, sia per il sistema pubblico italiano.

ABBREVIAZIONI

AIR: Analisi di Impatto della Regolazione

ANAC: Autorità Nazionale Anticorruzione

APA: Administrative Procedure Act

BES: Benessere Equo e Sostenibile

BIT: Behavioural Insight Team

CAD: Codice dell'Amministrazione Digitale

CRESA: Centro di ricerca di epistemologia sperimentale e applicata

CWPS: Council of Wage and Price Stability

DEF: Documento di Economia e Finanza

DVLA: Driver and vehicle licensing agency

EO: Executive Order

IESCUM: Istituto Europeo per lo Studio del Comportamento Umano

ISTAT: Istituto nazionale di Statistica

NSTC: National science and technology council

OIRA: Office of Information and Regulatory Affairs

PSN: Piano statistico nazionale

RIA: Regulatory Impact Analysis

SBST: Social and Behavioral Science Team

SIT: Sistemi informativi territoriali

SITIS: Sistema delle statistiche territoriali

SNA: Scuola Nazionale dell'Amministrazione

TEN: The European Nudge Network

VEA: Valutazione Ex Ante

VEP: Valutazione Ex Post

VI: Valutazione In Itinere

LEGGI ED ALTRI ATTI NORMATIVI

Executive Order 13609, “*Promoting International Regulatory Cooperation*”, Federal Register, Vol. 77, No. 87, Friday, May 4, 2012, Presidential Documents

Executive Order 12866, “*Regulatory Planning and Review*”, Federal Register, Vol. 58, No. 190, Monday, October 4, 1993, Presidential Documents

Executive Order 13563, “*Improving Regulation and Regulatory Review*”, Federal Register, Vol. 76, No. 14 Friday, January 21, 2011, Presidential Documents

“*2012 Report To Congress On The Benefits And Costs Of Federal Regulations And Unfunded Mandates On State, Local, And Tribal Entities*”, Office of Management and Budget, Office of Information and Regulatory Affairs

Executive Order 13707 “*Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People*”, Federal Register, Vol. 80, No. 181 Friday, September 18, 2015, Presidential Documents

Policy paper, “*Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*”, Cabinet Office and Behavioural Insights Team, 6 February 2012, Central government efficiency

Policy paper, “*Applying behavioural insight to health*”, Cabinet Office and Behavioural Insights Team, 31 December 2010, Central government efficiency

Mozione n. 287 del 20/01/2015, recante *“Istituzione di un gruppo di lavoro per la promozione sperimentale di tecniche di nudging”*, Manzella, Consiglio della Regione Lazio

Legge Regionale 8 giugno 2016, n. 7 recante *“Istituzione del Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali”*, Bollettino Ufficiale Regione Lazio

Atto Senato n. 2451, 28 luglio 2016, *“Disposizioni concernenti il contenuto della legge di bilancio”*, Legge n. 163/16 del 4 agosto 2016, GU n. 197 del 25 agosto 2016

Legge 7 agosto 2015, recante *“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*, GU Serie Generale n.187 del 13-8-2015

Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante *“Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego”*

Legge 15 marzo 1997, n. 59, recante *“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”*

Legge 8 marzo 1999, n. 50, recante *“Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998”*

Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante *“Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei*

risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59"

Legge 6 luglio 2002, n. 137, recante *"Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici"*

Legge 4 marzo 2009, n. 15, recante *"Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti"*

Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante *"Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*, GU Serie Generale n.187 del 13-8-2015

Decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 179, recante *"Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*. GU n.214 del 13-9-2016; Vigente al: 14-9-2016

BIBLIOGRAFIA

G. Akerlof, J. Yellen, M. Katz, *An Analysis of Out-of-Wedlock Childbearing in the United States*, “Quarterly Journal of Economics”, 1996

R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge, “*Understanding regulation*”, Oxford University Press, 2011

M. Barbieri, S. Talamo, “*Lo stato aperto al pubblico. Trasparenza ora o mai più: la riforma della PA alla prova del cittadino*”, Gruppo 24 ore, Milano, 2014

A. Burgess, “*Nudging’ Health Lifestyle*”, Symposium on Nudge, 2012

M. Calabresi, intervista a Diego Piacentini per “*Repubblica*”, “*Diego Piacentini: «Regalo due anni all'Italia per portarla nella modernità e farvi dimenticare i certificati»*”, 30 settembre 2016

A. Candido, “*La Nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*”, in *Amministrazione in cammino*, Luiss, 2012

R. Cantone, G. Di Feo, “*Il male italiano. Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*”, Rizzoli, 2015

A. Casu, “*Fare meglio con meno. Nudge per l’amministrazione digitale*”, FrancoAngeli, 2015

V. Cerulli Irelli, prefazione in “*Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*”, di F. Basilica, F. Barazzoni, Maggioli Editore, 2009

N. Christakis, J. Fowler, *The Spread of Obesity in a Large Social Network over 32 Years*, “*New England Journal of Medicine*”, 2007

- G. Cogo, *“La cittadinanza digitale”*, Edizioni della sera, 2010
- G. Concas, G. De Petra, M. Marchesi, *“Contenuti aperti, beni comuni”*, McGrawHill, 2009
- M. D’Alberti, *“Lezioni di diritto amministrativo”*, Giappichelli, Torino, 2013
- G. Dworkin, *“Moral paternalism”*, in *Law and Philosophy*, vol. 24, 2005
- E. Giovannini, *“Statistica 2.0. Vivere l’innovazione al servizio della società”*, Sintesi della relazione del presidente dell’Istat, 15 dicembre 2010
- E. Gualmini, *“L’amministrazione nelle democrazie contemporanee”*, Editori Laterza, 2006
- S. Holmes, C.R. Sunstein, *“Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse”*, 2000
- F. Kafka, *“Davanti alla legge”*, in *“Il processo”*, 1925
- D. Kahneman, *“Thinking, Fast and Slow”*, Penguin, 2011
- A. La Spina, E. Espa, *“Analisi e valutazione delle politiche pubbliche”*, il Mulino, Bologna, 2011
- E. Levi, *“Rinnovare l’intervento pubblico: i nudges nell’esperienza inglese”*, Etica economia, 2014
- M. Motterlini, *“La rivoluzione è una spinta gentile”*, il Sole 24 Ore, 2013

M. Motterlini, *“Dove va la Nudge Revolution”*, Formiche, 2014

R. Mulgan, *“Accountability: An Ever-Expanding Concept?”*, Public Administration, 2000

R. Mussari, *“Economia delle amministrazioni pubbliche”*, McGraw-Hill, Milano, 2011

Ogus A., *“The paradoxes of legal paternalism and how to resolve them”*, in Legal Studies, 2010

Oliver, L.D. Brown, *“On the Use of Personal Financial Incentives to Address Health Inequalities”*, LSE working paper, 2010

T.M. Pope, *“Counting the Dragon’s Teeth and Claws: The Definition of hard paternalism”*, in Georgia State University Law Review, 2004

M. Proietti, *“Nelle città giocattolo il divertimento cambia le abitudini. Dalle scale-piano ai cestini parlanti”*, in Corriere della sera, febbraio 2010

N. Rangone, *“Il contributo delle scienze cognitive alla qualità delle regole”*, in Mercato concorrenza regole, a. XIV, n. 1, aprile 2012

M. Ricciardi, *“Motterlini, una spinta alle riforme”*, IlSole24Ore, 22/05/2016

Sacerdote, *“Peer Effects with Random Assignment: Results for Dartmouth Roommates”*, Quarterly Journal of Economics, 2001

W. Samuelson e R. Zeckhauser, “*Status Quo Bias in Decision Making*”, Journal of Risk and Uncertainty, 1988

A. Schedler, L. Diamond, M. F. Plattner "Conceptualizing Accountability", in “*The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*”, London: Lynne Rienner Publishers, 1999

H.A. Simon, “*Causalità, razionalità, organizzazione*”, a cura di F. Filippi, il Mulino, 1985

A. Sinclair, "The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses". Accounting, Organizations and Society, 1995

C.R. Sunstein, “*Republic.com 2.0*”, Princeton University Press, Princeton 2007

C.R. Sunstein, “*The Office of Information and Regulatory Affairs: Myths and Realities*”, Harvard Public Law Working Paper No. 13-07, 2012

C.R. Sunstein, “*Semplice. L’arte del governo nel terzo millennio*”, Feltrinelli, 2014

Thaler R.H.; Sunstein C.R., “*Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*”, Feltrinelli, 2009

Vicente, “*The Human Factor: Revolutionizing the Way People Live with Technology*”, Routledge, New York, 2006

R.A. Wasserstrom, “*Paternalism*”, in *Morality and the Law*, Belmont, 1971

RIASSUNTO

La teoria del nudge (“spinta gentile”), permette di conciliare lo studio del diritto, con la teoria comportamentale e la psicologia cognitiva. È stata utilizzata da alcuni governi per un approccio diverso alle riforme, anche se il dibattito sulla sua efficacia è animato da opinioni molto differenziate, soprattutto con riguardo alla sua capacità di risolvere problemi regolatori, a maggior ragione se di tipo complesso. I primi a mettere per iscritto la teoria del nudge sono stati Richard H. Thaler e Cass R. Sunstein con il libro “Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità”. Nel loro libro traducono esempi concreti di politiche pubbliche in teoria, dando alcune definizioni. Distinguono gli “umani” dagli “economi”: gli esseri umani sono homo sapiens, non homo oeconomicus. Sono, per l'appunto, “umani” e compiono errori in modo prevedibile e sistematico. Sono distinti dagli “economi”, i quali sono in grado, invece, di ragionare e di scegliere in modo infallibile. Le persone, tuttavia, sono consapevoli di commettere errori. Proprio per questo si rivolgono all'esterno per tentare di limitare i danni. È qui che entrano in gioco le istituzioni private e pubbliche con il loro ruolo di aiuto e guida dei comportamenti dei singoli. La conseguenza di questa dinamica è che le persone sono facilmente pungolabili, cioè sono suscettibili di essere influenzate dalle cosiddette “spinte gentili”, quest'ultime non contemplate nel tradizionale paradigma economico, basato quasi completamente sugli incentivi economici per modificare la condotta degli individui.

L'architetto delle scelte è colui che ha il compito di organizzare il contesto nel quale le persone prendono le loro decisioni. Negli interventi di policy è importante individuare strumenti sempre più flessibili. In questo le informazioni derivanti dalle scienze cognitive possono aiutare perché contribuiscono al miglioramento della regolazione. Individuano regole residuali, necessarie ed adeguate alle esigenze che intendono soddisfare tenendo in considerazione il contesto in cui agiscono i destinatari, i quali sono anche soggetti ad errori cognitivi. Per ciascuna scelta prevista nel sistema dell'architettura è presente - deve esserlo - una regola che definisce cosa accade se il soggetto che dovrebbe scegliere non fa nulla, cioè se preferisce mantenere la situazione così come gli si è presentata (opzione di default). Ma non tutte le opzioni di default vengono definite in modo accurato per aiutare chi sceglie. Una definizione accurata delle opzioni di default basata sullo studio dell'architettura delle scelte, comporta effetti non

trascurabili e risultati tangibili. Ad esempio: stimolo del risparmio, miglioramento delle condizioni di salute della popolazione, riduzione delle morti da incidenti stradali.

Inoltre, quando le situazioni sono complesse e le decisioni diventano quindi più impegnative e difficili o quando non è immediato poter convertire idealmente alcuni aspetti della situazione in termini facilmente comprensibili, gli individui hanno bisogno di aiuto e quindi necessitano di pungoli. È importante prendere in considerazione anche l'influenza sociale perché di questa deve tenerne conto l'architetto delle scelte cercando di incoraggiare comportamenti socialmente vantaggiosi o scoraggiarne il contrario. Gli individui apprendono gli uni dagli altri, nel bene e nel male. Per questo motivo risulta utile in caso di comportamenti sconvenienti qualche pungolo che influenzi la cittadinanza e la riporti sulla buona strada. Le influenze sociali agiscono attraverso l'informazione e le pressioni del gruppo di pari.

L'architetto delle scelte lavora all'interno di un contesto chiamato «paternalismo libertario». Thaler e Sunstein basano tutta la loro teoria su questa definizione; paternalisti libertari sono coloro che sostengono che gli individui dovrebbero essere liberi di fare come credono e liberi di non partecipare a situazioni che considerano sgradevoli. L'obiettivo dei paternalisti libertari è formulare provvedimenti politici che tutelano o aumentano la libertà di scelta attraverso i "pungoli". Come da definizione dei due autori, un pungolo è «una spinta gentile, cioè qualsiasi aspetto dell'architettura delle scelte che altera il comportamento degli individui in maniera prevedibile, senza proibire alcuna opzione o modificare in misura significativa gli incentivi economici. Per essere considerato un semplice pungolo, l'intervento deve poter essere evitato facilmente e senza costi eccessivi. I pungoli non sono imposizioni, sono, appunto, spinte gentili».

La tecnica del nudge a livello nazionale è utilizzata già da tempo da alcuni stati nel mondo: primi fra tutti ad inaugurare questa esperienza sono stati USA e Regno Unito, i quali hanno istituito vere e proprie "Nudge Unit" presso i loro governi adibite a studiare e sviluppare nuove spinte gentili nei confronti dei loro cittadini per migliorare il metodo di amministrazione.

Negli Stati Uniti l'OIRA, ossia l'Office of Information and Regulatory Affairs, è un organo statutario dell'Office of Management and Budget, cioè l'ufficio di gestione e bilancio della Casa Bianca. Cass Sunstein, nominato da Obama alla guida di questo ufficio, lo ha definito anche come "la cabina di pilotaggio dello stato regolatore

americano” proprio perché uno dei suoi compiti principali è quello di sottoporre ogni nuova regola ad un processo formalizzato di controllo per valutare ed eventualmente migliorare la proposta di legge. I suoi principali obiettivi consistono in: migliorare la pianificazione e il coordinamento tra regolamenti esistenti e nuovi regolamenti; riaffermare il primato degli uffici federali nel processo decisionale normativo; ripristinare l'integrità e la legittimità della revisione regolamentare e di vigilanza; rendere il processo più accessibile e aperto al pubblico. L'OIRA pone grande enfasi sull'analisi normativa perché è uno strumento che le agenzie di regolamentazione usano per anticipare e valutare le probabili conseguenze delle leggi (soprattutto costi e benefici). Fornisce infatti un mezzo formale per evidenziare gli effetti – sia positivi che negativi – delle varie alternative che dovrebbero essere prese in considerazione nella fase di sviluppo delle norme. Gli scopi principali sono dunque: valutare se i benefici quantitativi e qualitativi possono giustificare i costi dell'azione; promuovere la responsabilità nei confronti dei cittadini; scoprire quale delle varie alternative produrrebbe i più alti benefici netti (valore quantitativo dei benefici al quale viene sottratto il valore quantitativo dei costi). La politica dell'OIRA è basata quindi sulla trasparenza e si serve dei mezzi telematici per offrire la massima divulgazione ai cittadini e alle parti interessate a contribuire nello svolgimento delle sue funzioni. Sunstein ha sostenuto l'impiego dei Nudges: approcci semplici e a basso costo che salvaguardano la libertà attingendo direttamente all'economia comportamentale, promettono risparmi economici, un miglioramento della salute della popolazione e un aumento generale della speranza di vita.

Nel Regno Unito il primo Ministro Cameron, ha chiamato Richard Thaler a guidare il Behavioural Insight Team (BIT), carica che gli è valsa il soprannome di “Britain's Ministry of Nudges”. Cameron ha abbracciato l'idea di testare il potere delle scienze comportamentali per elaborare efficaci politiche, vedendolo non solo come un modo per aiutare le persone a prendere decisioni migliori, ma anche per aiutare il governo a «fare di più con meno». Le comunità locali e le singole istituzioni pubbliche sono considerate i principali protagonisti dell'applicazione di politiche che siano in grado di influenzare i comportamenti; inoltre, è fortemente sottolineato, fra gli strumenti, il ruolo delle norme sociali. Bit sfrutta gli approfondimenti della scienza del comportamento per incoraggiare le persone a fare scelte migliori per sé stessi e la società. Proprio per questo è famosa anche come “Nudge Unit”.

Rispetto alle tradizionali forme di intervento pubblico, il nudge ha carattere complementare, proprio per la minore incisività che deriva dall'assenza di obblighi o incentivi diretti. Queste nuove tecniche, quindi, non possono trovare applicazione in qualsiasi settore e devono necessariamente coesistere con le altre forme di intervento pubblico. Inoltre, se i risultati effettivi evidenziassero i concreti benefici della teoria applicata ai processi di policy making, implicando tra l'altro una riduzione dei costi per la Pubblica Amministrazione, allora la discussione verrebbe incentrata maggiormente sulla possibile applicazione a più aspetti della regolazione pubblica. Lo scopo principale è apportare benefici alla collettività rispettando i principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione nel rispetto dell'articolo 97 della Costituzione. Sabino Cassese sostiene, peraltro, che la mancanza di coercizione non appare sufficiente ad escludere il problema della legittimità del nudge, che influenza il comportamento dei consociati, peraltro in maniera nascosta. Cassese ha mostrato perplessità verso la recente tendenza a considerare il nudge come un passe-partout, potenzialmente sostitutivo delle altre forme di intervento pubblico. Tuttavia ha sottolineato un elemento positivo della diffusione di queste tecniche: «Il Nudge insegna qualcosa di culturalmente molto importante: l'attenzione per l'amministrato. Così come avviene per il consumatore nel settore privato, infatti, anche nel settore pubblico il destinatario dell'azione pubblica acquisisce finalmente la dovuta centralità». Il dibattito in dottrina si è sviluppato in modo più consistente tra gli studiosi dei Paesi anglosassoni, precursori dell'utilizzo delle tecniche di nudging. Fino ad ora sono pochi gli interventi di *nudge* che sono stati sottoposti ad una valutazione sistematica e risulta a maggior ragione più difficile valutarne gli effetti sul miglioramento della salute della popolazione e della riduzione delle disuguaglianze. È consigliabile, quindi, essere più cauti riguardo un giudizio sull'incidenza nei comportamenti della società. Se non altro, l'utilizzo del *nudge* incoraggia i governi ad usare un linguaggio semplice e comprensibile, favorisce la creazione di politiche pubbliche che tengono in considerazione realmente i comportamenti nel mondo reale e consente di analizzare le idee su piccola scala prima di implementarle nei confronti di tutta la popolazione.

Sulla scia delle esperienze internazionali, anche in Italia sono state adottate alcune misure riconducibili al nudging. Le esperienze più significative sono riscontrabili a livello di amministrazione locale, di cui riporto tre esempi: il programma “ABQ – L'abc della

qualità della vita” di Roma Capitale, la campagna “NO-Credit” della Provincia autonoma di Bolzano e l’istituzione di una “Nudge Unit” presso la Regione Lazio.

Il programma ABQ è stato pensato per migliorare le abitudini dei cittadini della Capitale, introducendoli alla pratica sportiva e ad uno stile di vita corretto, offrendo loro gratuitamente la possibilità di essere assistiti da professionisti e istruttori. Gli esperti che lo hanno progettato - il “Q-team” - si sono basati sull’utilizzo delle tecniche di nudging, per promuovere comportamenti sani. Il progetto rappresenta un tentativo di creare un’architettura delle scelte ideale, in quanto si rivolge alla correzione di comportamenti che generano nella società fortissime esternalità negative e quindi mira a produrre benefici economici rilevanti a fronte di costi minimi.

La campagna “No Credit” fa riferimento agli incidenti motociclistici sulle strade dell’Alto Adige. L’obiettivo è quello di ridurre il numero degli incidenti avvalendosi contemporaneamente di vari mezzi di comunicazione: a bordo strada, in corrispondenza dei tratti più a rischio, sono posizionati cartelloni che invitano i motociclisti ad adottare una guida più responsabile. Nelle scuole guida, presso le concessionarie di moto e motocicli, presso i valichi di frontiera ed i caselli autostradali vengono distribuiti opuscoli informativi volti ad evidenziare le conseguenze della guida ad alta velocità. Sono pungoli che modificano l’architettura delle scelte dei cittadini e incidono nei comportamenti quotidiani. Diventa quindi determinante saper scegliere il pungolo giusto.

L’1 agosto si è insediato il "Comitato per il monitoraggio delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali" del Consiglio Regionale del Lazio, la cosiddetta “Nudge Unit”. Il Comitato si occuperà di monitorare l’attuazione delle leggi e di valutare gli effetti delle politiche regionali. L’istituzione di questa “Nudge Unit” nella Regione Lazio, la prima in assoluto in Italia, servirà certamente da guida per l’esperienza in questo innovativo ambito amministrativo. Potrà servire da guida per le altre regioni, le quali, se dovessero istituire comitati simili presso i loro Consigli Regionali, potrebbero dare il via alla costruzione di una rete di esperienze e scambio di best practices finalizzato alla diffusione e alla conoscenza del nudge tra gli amministratori e gli amministrati.

Di recente è successo qualcosa di interessante anche a livello nazionale. A maggio è stato istituito presso Palazzo Chigi un “Comitato di Esperti in materia di lavoro e welfare”. Il Comitato riuscirebbe ad ottenere risultati ottimali se venisse coadiuvato da un ufficio specializzato incaricato di aiutare amministrazioni centrali e regionali a fare (o

rifare) regole migliori e più efficienti. Regole che portino ad un'amministrazione "intelligente", in grado di porre in essere questi cambiamenti, apparentemente piccoli ma in verità capaci di cambiare le cose perché accuratamente "tagliati" sul cittadino e sui suoi effettivi comportamenti. Una sorta di nudging review, insomma, che porterebbe ad un assetto normativo più semplice e meglio in grado di ottenere risultati. L'utilità immediata che ne possa derivare ai fini dell'introduzione delle tecniche di nudge in Italia ricavabile dall'istituzione di questo comitato, è senz'altro il fatto che se ne sia parlato, che diffonda conoscenza in merito, che esso possa compiere studi di settore e che possa fare proposte e porre all'attenzione del legislatore la questione. In questo modo il Governo ha dimostrato di essere a conoscenza di queste tecniche sfruttate già da tempo nei paesi anglosassoni. C'è quindi la volontà di studiare e valutarne gli effetti che potrebbero scaturire da un eventuale utilizzo di esse anche in Italia.

Ciò che è fondamentale, per la creazione di una politica pubblica, è l'insieme dei dati su cui il policy maker si basa per strutturare l'intervento. Ovviamente già ora, pur non facendo ancora uso delle tecniche di nudging, si serve di fonti statistiche ufficiali e banche dati di rilevanza pubblica per sviluppare la regolazione. È importante quindi prendere in considerazione anche questi indicatori valutativi perché potrebbero diventare la base da cui partire, con cui la pubblica amministrazione "intelligente" dovrebbe continuare a collaborare per sviluppare e valutare le sue nuove politiche pubbliche basate sul nudge alla stregua delle esperienze internazionali. Il sistema della statistica ufficiale è composto da istituzioni e organismi la cui attività è disciplinata dall'ordinamento giuridico; il soggetto che svolge questo ruolo fin dal 1926 in Italia è l'Istituto nazionale di Statistica. A tal proposito, con la riforma della legge di bilancio approvata in via definitiva il 28 luglio 2016, è stato approvato l'inserimento degli indicatori di benessere equo e sostenibili nel Documento di economia e finanza. In alcuni paesi la valutazione delle politiche pubbliche è presa molto sul serio, al punto da risultare istituzionalizzata (tramite leggi che la prescrivono e grazie a organi che la praticano con effetti concretamente incisivi) all'interno degli apparati che producono le politiche pubbliche. Il massimo di istituzionalizzazione si ha nei paesi anglosassoni. L'Italia è un caso peculiare. Fino ad almeno la seconda metà degli anni '80 l'interesse per la policy evaluation rimane circoscritto agli ambienti elitari di circoli accademici e degli istituti di ricerca. Lo studio di questo tema affiora nel dibattito politico-istituzionale soltanto nell'ultimo decennio del

XX secolo, in concomitanza dell'introduzione della valutazione all'interno dei Fondi strutturali europei.

In Italia, del resto, rispetto ai principali paesi europei, il processo di riforma del settore pubblico ha stentato a lungo di avviarsi e si è protratto dagli anni ottanta fino agli anni duemila con accelerazioni alternate a battute d'arresto. L'ultimo periodo di riforme della Pubblica Amministrazione è stato avviato dal governo Renzi grazie alla legge del Ministro Madia approvata nel 2015.

La logica alla base delle ultime riforme della pubblica amministrazione italiana è stata quella di invertire la percezione appena descritta. In particolare, la Riforma Madia cerca di rimettere al centro la figura del cittadino, trasformandolo da dipendente dall'autorità dello Stato che decide unilateralmente, a soggetto partecipante dei processi amministrativi.

Gli interventi regolatori innovativi devono rendere più semplice la vita del cittadino, permettendo di raggiungere l'obiettivo con il minore numero possibile di passaggi amministrativi, rendendo quindi effettivo un sistema più efficiente, efficace, economico e trasparente. Applicando l'approccio comportamentale alla pubblica amministrazione è possibile ridurre gli oneri a carico dei cittadini, prevedendo regole di default convenienti per loro e non esclusivamente per l'apparato statale, conservando comunque la possibilità di recedere. Per fare in modo che il meccanismo funzioni al meglio è fondamentale stimolare la partecipazione dei cittadini nella realizzazione dei servizi, nella loro diffusione e conoscenza, anche prevedendo dei premi per coloro che intraprenderanno scelte e comportamenti attivi. È in questo senso che si compie il passaggio da "cittadino utente" a "cittadino collaboratore". Le tecnologie digitali assumono così un ruolo di fondamentale importanza diventando il canale principale per sviluppare la necessaria collaborazione tra soggetti pubblici e privati, finalizzata ad una nuova prospettiva di governance che vede al centro un ruolo sempre più attivo del cittadino. In Italia, dal punto di vista normativo, questo passaggio è supportato dalla previsione del Codice dell'Amministrazione Digitale. Nasce così la necessità di garantire in termini sostanziali la piena cittadinanza digitale, funzionale a perseguire l'obiettivo della riduzione degli oneri a carico dei cittadini ed a realizzare il modello aperto, generale ed astratto di azione amministrativa ispirata ai principi della smart regulation. È stato infatti compiuto un ulteriore passo nell'ambito della semplificazione normativa,

rappresentato dal passaggio dalla “Better regulation” alla “Smart Regulation”, cioè dalla “migliore regolazione” alla “regolazione intelligente”. Si transita quindi da un approccio orientato all'erogazione dei servizi in cui il cittadino è mero fruitore delle prestazioni erogate all'amministrazione, a uno basato sulla collaborazione in cui il cittadino partecipa attivamente alle scelte di governo».

L'analisi della Riforma Madia è tesa a verificare se la tendenza del governo italiano sia effettivamente diretta ad innovare le tecniche di amministrazione in concreto già sperimentate nel mondo anglosassone ed applicare i risultati degli studi delle scienze comportamentali alle sue politiche; oppure se continui a limitarsi a definire il processo innovativo sulla carta senza darne concreta attuazione, come spesso è capitato con le riforme della pubblica amministrazione succedutesi nell'ultimo ventennio. Il punto fondamentale verte sul caos normativo che ci troviamo come eredità di tanti governi e della qualità della legislazione che nel tempo è peggiorata. Le troppe leggi, spesso in contraddizione o con parti inattuate, costituiscono complicazione ulteriore ad una pubblica amministrazione già complicata che crea confusione e incertezza per i cittadini. Per risolvere questo caos normativo è necessario migliorare la qualità della legislazione, ciò è previsto in questo disegno di legge. Il Capo I della Legge recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” riporta il titolo “Semplificazioni Amministrative” e si compone dei primi 7 articoli della Legge n. 124/2015. La riforma è importante dal punto di vista del cambiamento che interessa le pubbliche amministrazioni, in quanto tenute ad abbandonare i vecchi processi e strumenti utilizzati per passare a procedimenti totalmente digitali. L'implementazione di questo sistema implica la necessità di avvicinare i cittadini ai nuovi strumenti previsti, coinvolgendoli in processi talvolta sconosciuti, sfruttando anche, se necessario, alcune “spinte gentili” da parte degli amministratori per indirizzarne i comportamenti nella direzione preferenziale che permetta la completa digitalizzazione. Riformare la pubblica amministrazione significa fare i conti con l'innovazione tecnologica, non parlando solo di progresso tecnico, ma soprattutto di progresso sociale, di coinvolgimento dei cittadini che devono trasformarsi da “cittadini utenti” a “cittadini collaboratori” secondo la terminologia già descritta in precedenza.

L'analisi della Riforma Madia, è volta a verificare se con essa siano state utilizzate tecniche di nudge. È emerso che nella formulazione della legge non sono state

intenzionalmente utilizzate tali tecniche. Non vi è, infatti, nessun espresso riferimento alla pratica del nudging. Tuttavia, nella Legge 7 agosto 2015, n. 124, la cosiddetta Riforma Madia della pubblica amministrazione, sono presenti alcune prescrizioni “intelligenti” che il mondo anglosassone, precursore e patria della teoria stessa, pone per la buona amministrazione e individua come nudging. La legge in questione cerca di apportare un cambiamento che produca i risultati tipici delle politiche pubbliche affiancate alle spinte gentili. Ha affrontato la questione della semplificazione dell’amministrazione pubblica per un maggiore coinvolgimento dei cittadini rendendoli protagonisti del cambiamento. Lo strumento previsto per coinvolgere i cittadini all’amministrazione del bene comune è la “cittadinanza digitale”. Il governo si è impegnato a costruire un’amministrazione basata sul principio del “digital first” perseguendo la logica della semplificazione, modificando talvolta l’architettura delle scelte. Ha previsto nuovi strumenti in grado di pungolare gentilmente la partecipazione attiva dei cittadini nella creazione di un maggior benessere collettivo. Tutti questi sono elementi che si possono ricondurre alle logiche di base del nudge. Tuttavia, è auspicabile che tecniche di nudging vengano utilizzate per implementare la Riforma. In particolare, con riferimento al primo articolo analizzato nell’elaborato, alcune spinte gentili saranno utili ad avvicinare i cittadini al sistema di Cittadinanza Digitale, per la cui implementazione sarà necessaria una stretta collaborazione tra cittadini e Stato con la finalità di ridurre il divario digitale inevitabilmente ancora presente nella popolazione italiana.

Il nudging non è uno strumento universale per ciascun Paese, ha effetti diversi a seconda della cultura amministrativa rappresentata da ogni governo. In particolare, dall’analisi emerge la differenza tra l’organizzazione che supporta la regolazione nei paesi anglosassoni (in questo caso Stati Uniti e Regno Unito) e quella che vige in Italia. Il nudge può essere sfruttato per orientare i comportamenti dei cittadini in quei Paesi in cui la regolazione non copre completamente tutti gli ambiti con cui essi hanno a che fare. In Italia questo non è possibile dato che il nostro ordinamento è caratterizzato da una forte regolazione. L’iper-regolazione normativa lascia pochi margini di scelta ai cittadini, per cui è evidente che ci siano meno comportamenti da orientare rispetto agli esempi stranieri riportati.

In un Paese come l'Italia, in cui spesso le questioni che possono essere risolte su un piano amministrativo vengono invece scaricate sul piano legislativo, il nudging può aiutare ad invertire questa tendenza. L'aiuto che può dare consiste nel passaggio dalla forma dei principi della legge, alla sostanza delle situazioni concrete di amministrazione. Questo è il passaggio necessario per perseguire gli obiettivi dichiarati per tanti anni dalle riforme della pubblica amministrazione, ma mai raggiunti effettivamente. Non basta creare un modello di amministrazione digitale che sappia migliorare l'organizzazione della pubblica amministrazione tradizionale, rispettando sulla carta i criteri di trasparenza, efficacia ed economicità. È necessario che il nuovo modello venga calato nella realtà, messo a contatto con i cittadini, ispirandosi al nudge nell'ottica del paternalismo libertario. I cittadini devono essere protagonisti del cambiamento, ma per fare ciò devono essere messi in condizione di accedere a questa possibilità, contribuendo direttamente in una prospettiva "bottom-up" di amministrazione pubblica.

In conclusione, per analizzare gli effetti del nudge occorre valutare due prospettive differenti. La prima, valutandone l'efficacia se utilizzato per implementare politiche pubbliche volte al miglioramento della condizione di vita dei cittadini, spingendoli gentilmente ad assumere comportamenti vantaggiosi per loro stessi e per la comunità. In Italia questa prospettiva è stata positivamente valutata per le politiche attuate a livello amministrativo locale. La seconda, considera il nudge da un altro punto di vista, ossia l'utilizzo che i governi possono farne istituendo organi appositamente adibiti – le cosiddette "Nudge Unit" – per la valutazione delle politiche pubbliche. Questa seconda prospettiva è stata implementata con successo dalla Regione Lazio che ha istituito, appunto, tale unità di valutazione, mentre ancora non esiste un tale organo a livello nazionale. In questo senso, il Comitato di esperti di scienze comportamentali istituito presso palazzo Chigi potrebbe essere il precursore di una "Nudge Unit" italiana adibita a valutare e migliorare le politiche pubbliche varate dal Governo sulla scia degli esempi positivi già concretamente attuati all'estero. Il presupposto rimane anche in questo caso una previa semplificazione normativa dell'intero ordinamento giuridico per far sì che venga lasciato maggiore spazio alle spinte gentili di indirizzare i cittadini verso azioni positive sia per loro, sia per il sistema pubblico italiano.