

Spinte gentili e partecipazione pubblica: un'indagine sull'innovazione nella regolazione

di Flavio Scuderi Di Miceli*

SOMMARIO: 1. Introduzione e contestualizzazione dei nudge. – 2. Il Team di Analisi Comportamentale italiano: sfide e opportunità. – 3. Analisi e confronto dei modelli di Behavioural Insight Team. – 4. Una panoramica europea delle nudge unit. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione e contestualizzazione dei nudge*

Thaler e Sunstein definiscono il “*nudge*” (in italiano “spinta gentile” o “pungolo”) come qualsiasi aspetto dell’architettura della scelta che altera il comportamento delle persone in maniera prevedibile senza proibire alcuna opzione o modificare in misura significativa gli incentivi economici. Per essere considerata come un semplice pungolo, un intervento deve poter essere evitato facilmente e senza costi eccessivi¹. La caratteristica fondamentale del *nudge* è – per definizione – la non coattività del provvedimento che si adotta. I due autori, nel costruire questo concetto, partono dal presupposto che gli esseri umani, nel loro operare, compiono errori sistematici di ragionamento. Riprendendo il concetto di *homo oeconomicus* di John Stuart Mill², distinguono tra due profili di decisori: gli Econi (*Econs*), caratterizzati da una razionalità illimitata e una volontà egoistica calcolatrice, e gli Umani (*Humans*), la cui razionalità e volontà limitate spesso portano a preferenze sociali incoerenti o contraddittorie in determinati contesti. Mentre gli Econi agiscono come decisori razionali, valutando oggettivamente tra molteplici parametri per prendere la scelta ottimale, gli Umani incarnano la propensione ad adottare decisioni irrazionali, producendo ragionamenti che spesso vengono contaminati dal piano emotivo-istintivo che contraddistingue l’essere umano in

* Dottorando di ricerca in “Diritti umani: evoluzione, tutela, limiti”, Università degli Studi di Palermo.

¹ Cfr. R.H. THALER, C.R. SUNSTEIN, in *Nudge. The final edition*, Penguin Books, 2022, 19; traduzione italiana “*Nudge. La Spinta Gentile*”, Milano, 2022.

² Cfr. J.S. MILL, *On the definition of political economy; and of the method of investigation proper to it*, 1844.

quanto tale. Quanto meno dal punto di vista descrittivo, il modello dell'*homo oeconomicus*, capace di decidere in vista della massimizzazione dei propri interessi in un modo che si approssima ai dettami della teoria della decisione razionale, appare oggi screditato, e sostituito da modelli più realistici, che enfatizzano i limiti delle risorse cognitive umane, e al contempo la varietà dei loro processi decisionali³. Il contributo fondamentale che ha segnato un cambiamento significativo in tale direzione, sottolineando l'importanza dell'analisi delle anomalie nel processo decisionale, è attribuibile a Kahneman e Tversky⁴. Le loro indagini hanno rivelato che, specialmente nelle decisioni economiche, gli individui di fronte alla scelta di un corso d'azione tendono a ricorrere a delle scorciatoie cognitive, note come euristiche. In contesti complessi o caratterizzati da incertezza, l'utilizzo di questi *shortcut* mentali durante il processo decisionale può deviare dalla razionalità, introducendo il rischio di errori sistematici di pensiero, i bias cognitivi. Partendo quindi dal presupposto che la maggior parte delle azioni umane non è frutto di una ponderazione razionale delle opzioni disponibili, ma spesso si distacca dalla ricerca della decisione ottimale, il *nudge* emerge come uno strumento rilevante per migliorare l'efficienza delle scelte in termini di benessere individuale, con prospettive di impatto significativo anche sul benessere della collettività.

Fatte queste premesse, per acquisire una comprensione più approfondita dei limiti entro cui un intervento può essere considerato un *nudge*, è essenziale scomporre la definizione in ogni sua parte. Le caratteristiche che si possono evincere dalla definizione di *nudge* sono: (1) l'architettura delle scelte, (2) la prevedibilità del condizionamento, (3) la non coattività e (4) l'economicità delle alternative. La prima caratteristica rilevante è l'architettura delle scelte – prima non soltanto per ordine di enunciazione, ma soprattutto perché l'idea che non possa esistere una scelta senza un contesto costituisce il muro portante della *nudge theory*⁵. (1) L'architettura delle scelte (*choice architecture*), è

³ Si pensi al concetto economico di specializzazione del lavoro per il quale per aumentare la produttività è preferibile che i lavoratori si dividano le mansioni specializzandosi così da diventare più abili e commettere meno errori: se si ammettesse questa idea già conosciuta all'economia classica sarebbe un controsenso pensare che in origine tutti i lavoratori abbiano la stessa capacità di ragionamento e non esista una varietà di pensiero, anche se per operazioni meccaniche. Cfr. sul punto A. SMITH, *La Ricchezza delle nazioni*, Torino, 1996.

⁴ D. KAHNEMAN, A. TVERSKY, *Prospect theory: An analysis of decision under risk*, in *Econometrica*, n. 47, 1977, 263-291.

⁵ Cfr. R.H. THALER, C.R. SUNSTEIN, *Nudge. La Spinta Gentile*, cit., p.104 e ss.

la costruzione e organizzazione del contesto nel quale gli individui prendono decisioni, puntando sul fatto che un certo contesto tenderà ad aumentare la probabilità di certe scelte. L'architetto delle scelte diventa in questo modo il responsabile dell'orientamento delle scelte altrui: è lui che progetta come influenzare i comportamenti indirizzandoli verso l'opzione ritenuta preferibile. Invero, è importante considerare che l'efficacia delle scelte individuali deve essere valutata empiricamente, poiché può variare da contesto a contesto. Tutti ci ritroviamo in un determinato contesto quando dobbiamo prendere una scelta ed è inevitabile che il contesto influenzi la nostra decisione. Anche aspetti apparentemente irrilevanti possono avere una qualche influenza sui processi decisionali, e ogni dettaglio sommato agli altri determinerà una importante deviazione da un ragionamento che potremmo definire "neutrale" o non condizionato. Compresa l'importanza dell'architettura delle scelte, si può procedere all'analisi della (2) prevedibilità del condizionamento. Il *nudge* mira a migliorare le scelte, e per farlo, oltre al contesto, bisogna valutare quale sia il comportamento che si vuole incoraggiare e come renderlo più probabile. Dato che gli esseri umani sono fallibili, spesso il processo decisionale che seguono si discosta dal perseguimento dell'ottimizzazione come modello ideale. È stato osservato come le persone si affidino a un numero circoscritto di criteri di giudizio, a loro volta fondati sulla riduzione di compiti complessi di valutazione delle probabilità in più semplici e basilari operazioni di giudizio. Queste semplificazioni – le euristiche – sono generalmente molto utili perché ci permettono di prendere decisioni più rapidamente e con meno sforzo mentale, evitando nella vita di tutti i giorni ragionamenti particolarmente lenti e difficili, ma sono associate a errori sistematici, i bias cognitivi⁶. Ad esempio, l'euristica della rappresentatività fa sì che le persone tendano a scegliere opzioni che sono familiari o che hanno un nome familiare⁷. I bias cognitivi, invece, sono delle distorsioni nella nostra percezione e interpretazione della realtà, come per esempio il bias dell'ancoraggio (*anchoring bias*) che fa sì che le persone tendano a fare scelte influenzate dalla prima informazione che ricevono, anche se è irrazionale o poco pertinente⁸. Capire quali siano le euristiche a cui tendiamo a ricorrere, cosa le innesca e quali sono gli impatti sistematici, bias inclusi, che tendono ad avere sulla nostra decisione, aumenta

⁶ Cfr. D. KHANEMAN, A. TVERSKY, *Judgment under uncertainty: Heuristics and Biases*, 1974.

⁷ Cfr. Ivi, p.1.; anche cfr. R. H. THALER, C.R. SUNSTEIN, *Nudge...*, op. cit., 41.

⁸ Cfr. D. KHANEMAN, A. TVERSKY, *Judgment...*, op. cit., p.5.; anche cfr. R. H. THALER, C.R. SUNSTEIN, *Nudge...*, cit., 37.

la prevedibilità del comportamento umano. Il terzo elemento individuabile della definizione di *nudge* è la (3) non coattività. Questa si riferisce all'idea che le persone dovrebbero avere la libertà di scegliere come comportarsi senza essere obbligate o costrette a farlo. Il *nudge* è una tecnica di influenza indiretta sul comportamento umano, si offrono delle scelte alternative e consapevoli senza limitare la possibilità di scelta, limitandosi a incentivare quella che risulta più efficiente rispetto agli standard delle persone pungolate. In altri termini, le scelte non sono imposte attraverso obblighi di fare o divieti di alcun tipo, il cui mancato rispetto ha come risposta una sanzione, né tantomeno al comportamento desiderato è corrisposto un premio o altro incentivo di natura economica. L'aspetto interessante della non coattività del *nudge* sta proprio nell'uso che i pubblici poteri possono farne come alternativa alle classiche tecniche coercitive. Infine, l'ultima caratteristica da analizzare è (4) l'economicità delle alternative. Costruire barriere di tipo fisico, economico e sociale, invalicabili o difficilmente aggirabili, sarebbe come rendere obbligatoria una scelta, quindi contro la stessa idea di *nudge*. L'economicità delle alternative non porta con sé soltanto il divieto di non proporre opzioni che siano particolarmente gravose per l'individuo al fine di indirizzarlo verso la scelta incentivata, ma ha anche un'accezione positiva. L'architetto delle scelte avrebbe infatti il dovere di costruire il contesto per pungolare verso la scelta che risulti più semplice da adottare. Se le alternative richiedono uno sforzo eccessivo o sono troppo costose, sarà meno probabile che le persone aderiscano al suggerimento implicito del *nudge*. L'obiettivo del *nudge* quindi è quello di sfruttare il ragionamento umano per trovare soluzioni che siano efficienti dal punto di vista economico e che possano al contempo portare a risultati positivi sia per gli standard dell'individuo che per gli interessi collettivi della società nel suo insieme.

2. *Il Team di Analisi Comportamentale italiano: sfide e opportunità*

Nel 2009, all'indomani della pubblicazione dell'opera di Thaler e Sunstein, l'amministrazione statunitense a guida del Presidente Obama chiese a Cass Sunstein di dirigere l'OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*). Da quel punto in poi le scienze comportamentali sono state – almeno dichiaratamente – integrate nel processo decisionale delle politiche pubbliche. L'anno dopo, nel Regno Unito, il Primo Ministro David Cameron creò

il *Behavioral Insights Team* (BIT), portando in Europa le prime applicazioni della *nudge theory*. Nel 2014, la Commissione europea istituì una *nudge unit* sul modello britannico, che prese il nome di *Foresight and Behavioural Insights Unit* insediata presso il *Joint Research Centre* (JRC)⁹. La Commissione pubblicò a due anni dalla sua costituzione anche un rapporto che descrisse le iniziative messe in atto sfruttando un approccio comportamentale. Nel rapporto *Behavioural Insights Applied to Policy* del 2016¹⁰, si nota un aumento delle iniziative basate sull'approccio comportamentale nei settori della tutela del consumatore, dell'ambiente, della salute e della fiscalità.

In Italia l'applicazione delle scienze comportamentali alle politiche pubbliche ha seguito due strade diverse. Inizialmente il primo percorso era stato tracciato con l'introduzione nel nostro ordinamento dei meccanismi di Analisi dell'Impatto della Regolamentazione (AIR) e di Verifica dell'Impatto della Regolamentazione (VIR) con il DPCM 169/2017. In breve. L'AIR consiste in un supporto informativo in merito all'opportunità e ai contenuti dell'intervento normativo. Il meccanismo opera nel corso dell'istruttoria normativa, attraverso un procedimento trasparente di analisi basato sull'evidenza empirica. L'esame viene svolto individuando e comparando le opzioni di regolamentazione alternative – inclusa quella di non intervento – valutando la realizzabilità e gli effetti previsti. Sono soggetti ad AIR gli atti normativi del Governo, compresi quelli adottati dai singoli ministri, provvedimenti normativi interministeriali e disegni di legge di iniziativa governativa. La VIR consiste anch'essa in un supporto informativo, ma in questo caso l'indagine si concentra sulla perdurante utilità, efficacia ed efficienza delle norme vigenti di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. La verifica è orientata a confermare o correggere le politiche adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione. Il Consiglio di Stato, in sede consultiva, si era espresso con parere n. 1458 del 2017¹¹ affermando che: «*un modo veramente innovativo per ridurre e semplificare, ma soprattutto per rendere più efficaci le regole (omissis) è rappresentato dall'analisi comportamentale appli-*

⁹ Cfr. M. BAGGIO, E. CIRIOLO, G. MARANDOLA, R. VAN BAVEL, *The evolution of behaviourally informed policy-making in the EU*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n. 5, 658-676.

¹⁰ Il documento è consultabile sul sito del JRC al seguente indirizzo <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC100146>.

¹¹ Si noti come lo stesso anno in cui fu reso il parere (2017), Richard Thaler fu insignito del Premio Nobel per l'economia, facendo così diventare l'approccio del nudge, a suo dire, "mainstream".

cata alla regolamentazione, (omissis) ovvero il ricorso a esperimenti cognitivi per conoscere in anticipo la reazione dei destinatari alle regole e poter così deliberare regole più efficaci». Il suggerimento del Consiglio di Stato, però, non fu seguito. Anzi le AIR e VIR a un anno dall'entrata in vigore si rivelarono spesso una giustificazione¹² a posteriori di scelte già compiute, anziché uno strumento per orientare le scelte regolatorie¹³. Abbandonata immediatamente l'idea del Consiglio di Stato di creare un modello di *Behavioral Insight* che si snodasse all'interno del procedimento amministrativo, si è invece adottato un modello centralizzato costituendo nel 2020 il Team di Analisi Comportamentale (TAC) presso il Dipartimento della Funzione Pubblica. Le prime esperienze del TAC, però, si sono concentrate solamente sui comportamenti dei dipendenti della pubblica amministrazione. A differenza degli altri esperimenti di *behavioral public administration* fin qui esaminate, gli interventi del TAC sono stati diretti solamente verso i processi decisionali individuali e collettivi interni alle strutture amministrative. Alcuni dei temi toccati sono quelli del comportamento di *leadership* e delle dinamiche di gruppo, della burocrazia difensiva e della spinta innovativa, della *performance* e della soddisfazione lavorativa, della trasparenza e della semplificazione, della motivazione, del senso di appartenenza e del pubblico servizio nei confronti dei cittadini¹⁴. La peculiarità del fatto che il Team di Analisi Comportamentale italiano non si concentri esclusivamente sull'elaborazione delle politiche pubbliche, come le cosiddette *Nudge Unit* presenti in altri Paesi, rappresenta un'opportunità unica per l'evoluzione del settore della pubblica amministrazione, ma anche un grande limite. Le nuove sfide emerse a seguito della pandemia da Covid-19 hanno evidenziato la necessità di adottare un approccio che coordini interventi tradizionali con le tecniche di *nudge* e di *empowerment* per una maggiore cura dell'interesse pubblico. In questo contesto, il piano strategico "Next Generation EU" ha offerto

¹² Diffusamente sul tema si veda D. Zaottini, *L'Air e la Vir*, in *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Annuario 2021, a cura di V. Di Porto, E. Espa, Napoli, 2021, 35-51.

¹³ Per una analisi completa delle prime esperienze AIR e VIR si rimanda al dossier del Senato della Repubblica del 2018, S. Marci, *La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione*, esperienze n. 32, 2018; Sugli ostacoli che hanno incontrato tali strumenti cfr. G. Mazzantini, *Il ruolo della Corte costituzionale nell'incentivare la diffusione dei principi di better regulation nella regolazione concorrenziale dei mercati: la sentenza n. 56 del 2020*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2021, 522 ss.

¹⁴ Si rimanda al sito istituzionale per i provvedimenti e la documentazione del TAC <https://performance.gov.it/team-di-analisi-comportamentale>.

l'opportunità di allocare risorse significative per la ripresa e la trasformazione del Paese. L'impiego efficiente di tali risorse può essere facilitato seguendo l'indirizzo tracciato dal Consiglio di Stato, sottolineando l'importanza di una analisi comportamentale nelle attività delle pubbliche amministrazioni sia nella fase di progettazione che in quella di monitoraggio delle politiche pubbliche. Allora sarebbe auspicabile che il nuovo modello del TAC possa non solo recepire l'indirizzo del parere 1458/2017, ma diventare anche un centro di coordinamento per la creazione di nuove *Nudge Unit* istituite presso le Regioni italiane. Questo porterebbe a un avvicinamento rispetto allo schema tracciato dagli articoli 117 e 118 della Costituzione. Ciò consentirebbe una maggiore coerenza e sinergia nell'applicazione dei *Behavioural Insight* su scala nazionale, sfruttando appieno l'integrazione delle scienze comportamentali con il diritto.

3. *Analisi e confronto dei modelli di Behavioural Insight Team*

Negli ultimi anni, i Governi di alcuni Paesi hanno aumentato la loro capacità di applicare l'analisi comportamentale alle politiche pubbliche. Questa maggiore capacità è stata spesso accompagnata da uno sviluppo istituzionale, sotto forma di inclusione ufficiale del *nudge* nel quadro degli strumenti delle pubbliche amministrazioni, di una nomina significativa di un esperto comportamentale in una posizione influente dell'organizzazione amministrativa o della vera e propria creazione di un *team* di esperti comportamentali. Infatti, dal 2010, sono proliferati i *team* specializzati in analisi comportamentali che forniscono supporto alla definizione delle politiche pubbliche. Secondo il rapporto dell'OCSE *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*¹⁵, esistono vari modelli istituzionali di *Behavioural Unit* che variano rispetto al contesto culturale e giuridico dello Stato di riferimento. Le pubbliche amministrazioni integrano in maniera differente l'analisi comportamentale nel loro operato. I casi più frequenti sono quelli in cui il Ministro proponente, o lo stesso responsabile del *team* che occupi una posizione di vertice, danno impulso all'analisi comportamentale tramite la creazione di un apposito gruppo che formula le strategie. Invece sono sporadici i casi in cui

¹⁵ OECD, *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, Paris, 2017, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/behavioural-insights-and-publicpolicy_9789264270480-en#page1.

L'intervento viene progettato da una commissione già presente nella pubblica amministrazione alla quale è inizialmente affidato un compito simile, come per esempio l'analisi statistica ed economica. Infine, sono rarissimi i casi di iniziative individuali o finanziate con risorse esterne.

Secondo il citato rapporto, i modelli istituzionali che emergono sono tre: (1) un modello diffuso, nel quale sono unità preesistenti all'interno di un dipartimento o di un'agenzia specializzata al livello del governo centrale o locale ad applicare l'analisi comportamentale; (2) un modello di gestione centrale, nel quale le unità specializzate sono incardinate all'interno dell'organo vertice del Governo (ad esempio, la Cancelleria federale, l'Ufficio del Presidente o del Primo Ministro, l'Ufficio di Gabinetto) e si concentrano interamente o in parte sull'applicazione, il supporto e la promozione dell'uso dell'analisi comportamentale in tutta l'amministrazione, accompagnate di solito dalle funzioni di gestione, pianificazione strategica e promozione dell'innovazione nel settore pubblico; (3) un modello a progetti, nel quale l'analisi comportamentale viene utilizzata per progetti e iniziative specifiche attraverso team specializzati, a volte a composizione mista pubblico-privata.

A causa della recentissima apertura all'approccio comportamentale alle politiche pubbliche, è opportuno specificare che questi modelli non si escludono a vicenda. Spesso, infatti, coesistono e si assestano nel tempo con diversi gradi di diffusione, coordinamento (sia formale che informale) e direzione centrale. Nel Regno Unito – esempio principe¹⁶ – dove il livello di utilizzo dell'analisi comportamentale è piuttosto esteso, il modello di gestione centrale sembra essersi evoluto in un modello diffuso, con il supporto esterno del governo centrale. L'unità britannica, il BIT, è stata istituita per promuovere l'uso dell'analisi comportamentale in tutta l'amministrazione e contribuire allo sviluppo di politiche e strategie. Il BIT è diventato dapprima un'entità in parte esterna al Governo per poi successivamente passare totalmente alla proprietà di una associazione senza scopo di lucro (la NESTA)¹⁷. Dal 2021, questa unità fornisce supporto ai dipartimenti e alle agenzie governative che a loro volta hanno possiedono i loro, più ridotti, BIT. Al contrario, in Australia il modello sembra essersi evoluto da uno puramente diffuso a uno più centralizzato. In questo Stato si è integrato il *nudge* nelle politiche di diversi

¹⁶ La creazione del *Behavioural Insight Team* nel 2010 ha segnato una la prima esperienza in cui un governo ha integrato sistematicamente l'economia comportamentale nella formulazione delle sue politiche. Questo approccio innovativo ha posizionato il Regno Unito come leader mondiale nell'applicazione dei *nudge*.

¹⁷ Si rinvia al sito ufficiale del BIT per approfondire <https://www.bi.team/>.

dipartimenti governativi attraverso unità già esistenti che hanno sperimentato progressivamente i metodi dell'analisi comportamentale. Questi dipartimenti si sono poi riuniti per sostenere e finanziare un unico *team* centrale, denominato BETA (*Behavioural Economics Team of the Australian Government*)¹⁸, presso il *Department of the Prime Minister and Cabinet*, che dovrebbe sostenere ulteriormente l'approccio comportamentale e facilitare il collegamento tra le unità dei vari dipartimenti. Il Canada offre ancora un altro approccio. Qui il modello diffuso e il modello a progetti coesistono non solo a livello federale, ma anche a livello locale. In particolare, nella Provincia dell'Ontario, si può anche osservare un modello centralizzato locale con la creazione della *Behavioural Insights Unit* (BIU)¹⁹. Inoltre, sia la BIU che il Governo federale collaborano con il *Behavioural Economics in Action at Rotman* (BEAR)²⁰, un'organizzazione accademica di ricerca istituita all'interno dell'Università di Toronto che contribuisce in modo determinante alla creazione di strategie di *nudge*. Per creare collegamenti incrociati e sostenere l'applicazione dell'analisi comportamentale, il Governo federale ha istituito a sua volta una propria unità all'interno dell'*Innovation Lab* del *Privy Council Office*²¹ che lavora con le istituzioni federali e provinciali. Dal 2019 il BIT – data la sua parziale privatizzazione – collabora anche col Governo federale canadese e con il Governo della Columbia britannica. Un ultimo modello ibrido lo riscontriamo nella Repubblica di Singapore, con una combinazione di modello diffuso e a progetti. Sebbene non esista attualmente un'unità centrale d'indirizzo, esiste una rete di operatori che sostengono e coordinano le attività, attraverso conferenze e forum annuali sotto impulso del Ministero del lavoro e del Ministero degli Interni²². Anche in questo Stato dal 2016 è presente il BIT che collabora a singoli progetti con i suddetti ministeri.

Quando si tratta di applicare l'analisi comportamentale al processo decisionale, la struttura istituzionale attraverso la quale questa avviene non è irrilevante. Per citare nuovamente l'esempio statunitense, nel settembre 2009 Cass Sunstein fu nominato direttore dell'Ufficio per l'informazione e la regolamentazione (OIRA) della Casa Bianca. In sintesi, l'OIRA ha il compito di

¹⁸ Cfr. per un costante aggiornamento delle strategie e dell'organizzazione del BETA <https://behaviouraleconomics.pmc.gov.au/>.

¹⁹ Cfr. <https://www.ontario.ca/page/behavioural-insights> .

²⁰ Cfr. <https://www.rotman.utoronto.ca/FacultyAndResearch/ResearchCentres/BEAR/About-Us> .

²¹ La segreteria del Consiglio privato del Re e del Gabinetto canadese.

²² Cfr. <https://www.mha.gov.sg/home-team-news/story/detail/say-hi-to-bi/> .

supervisionare le normative federali assicurandosi che i loro costi non superino i relativi benefici²³. Sotto la guida di Sunstein, e con i suoi meriti, l'OIRA ha promosso la *disclosure* della pubblica amministrazione e la semplificazione nel processo normativo. Tuttavia, questa è stata l'unica applicazione *behaviorally informed* durante il suo periodo all'OIRA. Tanto che, il 15 settembre 2015, il Presidente Obama emanò l'ordine esecutivo 13707 *Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People*²⁴, che invitava le agenzie federali statunitensi a progettare le politiche governative utilizzando le scoperte in materia di scienze comportamentali. Inoltre, con il suddetto *executive order* si creava anche il *Social and Behavioral Sciences Team* (SBST) con la funzione di coordinamento delle politiche di *behavioural insight*, compiendo quel passo avanti che con l'OIRA non era possibile fare. Negli Stati Uniti il Presidente può emettere ordini esecutivi, la cui funzione è di dirigere le azioni dei funzionari di Governo o di chiarire e approfondire leggi esistenti. Gli ordini esecutivi, una volta emessi, rimangono in vigore fino a quando non vengono annullati, revocati, dichiarati illegittimi o scadono nei loro termini. In qualsiasi momento il Presidente può revocare, modificare o formulare eccezioni a qualsiasi ordine esecutivo, sia che esso sia stato emesso dal Presidente in carica o da un predecessore. In genere, un nuovo Presidente esamina gli ordini esecutivi in vigore nelle prime settimane del suo mandato e decide quali mantenere e quali revocare. Non a caso nella data di insediamento del Presidente Trump, il 20 gennaio 2017, l'*executive order* 13707 fu revocato e da quel giorno sito web del *Social and Behavioral Sciences Team* è presente un avviso che informa gli utenti della sola valenza storica del materiale presente sulla piattaforma online²⁵. A questo proposito, il caso degli Stati Uniti esemplifica sia l'importanza della struttura istituzionale, sia gli errori da evitare quando si decide di portare l'approccio del *nudge* nelle amministrazioni che sono tradizionalmente soggette a *spoils-system*. Portare il cambiamento in un'istituzione grande e complessa, come un Governo federale, richiede più di un grande pensatore, per quanto competente o bravo. Inoltre, questo tipo d'interventi "rivoluzionari" è molto più facilmente incorporabile nell'amministrazione in una fase iniziale del ciclo politico, piuttosto che alla fine di un mandato o se già si sta verifi-

²³ Cfr. C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Milano, 2014.

²⁴ Consultabile all'indirizzo <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>.

²⁵ Sulla forma di Governo statunitense cfr. diffusamente G. D'IGNAZIO, *Politica e amministrazione negli Stati Uniti d'America*, Milano, 2004.

cando l'impatto di una determinata strategia²⁶. Per completezza, bisogna dire che esisteva (ed esiste) ancora un organo dell'amministrazione statunitense capace di sfruttare l'analisi comportamentale, cioè l'*Office of Evaluation Sciences* (OES). L'OES collabora direttamente con le agenzie federali per implementare soluzioni efficaci dal punto di vista dei costi-benefici al fine di migliorare i risultati delle politiche pubbliche²⁷. L'OES è stato fondato all'interno della *General Services Administration* nel 2015 per "formalizzare" un gruppo di scienziati che già lavorava all'interno della stessa GSA. L'OES ha collaborato con l'SBST su una serie di progetti, inoltre i ricercatori dell'OES hanno costituito la maggior parte del personale del SBST. In ultimo, l'amministrazione Biden ha dato nuova linfa all'approccio *behaviourally informed* nelle pubbliche amministrazioni statunitensi. Dall'aprile 2022 infatti è stata riattivata la precedente unità di scienze comportamentali sotto la nuova veste di sotto-comitato (*Social and Behavioral sciences Subcommittee - SBS*)²⁸ all'interno del *National Science and Technology Council*, organo al livello del consiglio di gabinetto composto da esperti in materia di scienze e tecnologie. Si noti come nel caso del Regno Unito, al contrario dell'esperienza statunitense, il BIT ha sempre continuato a godere di un forte sostegno, ciò a dimostrazione del fatto che il *nudge* non ha colore politico²⁹. Ciò con il rilievo che la progressiva privatizzazione del BIT ha probabilmente consentito di sganciarsi dai meccanismi, seppure declinati diversamente nell'ordinamento, di *spoils-system*.

4. Una panoramica europea delle nudge unit

In Europa, l'adozione delle analisi comportamentali nelle politiche pubbliche ha seguito percorsi diversificati, riflettendo la varietà di approcci

²⁶ Sulle declinazioni del presidenzialismo americano cfr. S. FABBRINI, *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Roma-Bari, Laterza, 1993; *The American Presidency after Barack Obama* a cura di G.F. FERRARI, L'Aja, 2018; G. MAMMARELLA, *American first. Da George Washington a Donald Trump*, Bologna, 2018.

²⁷ Cfr. <https://oes.gsa.gov/>.

²⁸ Per una rassegna dei provvedimenti in cui è inserita la rinascita del SBS si rinvia a <https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates/2022/04/07/fact-sheet-biden-harris-administration-launches-year-of-evidence-for-action-to-fortify-and-expand-evidence-based-policy-making/>.

²⁹ Negli Stati Uniti l'amministrazione Obama era di stampo progressista, mentre la creazione del BIT si deve all'amministrazione Cameron di stampo conservatrice.

governativi alla scienza comportamentale. Iniziando dai Paesi Bassi, che si sono distinti per aver istituito una delle prime *nudge unit* all'interno del governo, il loro metodo si caratterizza per un approccio decentralizzato. A differenza del modello centralizzato del Regno Unito, nei Paesi Bassi, l'unità operante presso il Ministero dell'Economia funge da ponte tra i diversi ministeri, facilitando la condivisione di esperienze e conoscenze tra esperti comportamentali. In risposta ai rapporti del Consiglio scientifico olandese per la politica di governo (WRR), del Consiglio olandese per lo sviluppo sociale (RMO) e del Consiglio per l'ambiente e le infrastrutture (RLI), nel 2014 è stato istituito il *Behavioural Insights Network Netherlands* (BIN NL). Quest'ultimo comprende undici diversi Ministeri ed enti amministrativi per promuovere la collaborazione e la condivisione di conoscenze ed esperienze. L'approccio comportamentale beneficia di un significativo impulso e sostegno politico nei Paesi Bassi. Tutte le misure comportamentali sono integrate all'interno del Governo, sebbene siano strutturalmente diffuse tra diversi ministeri e autorità - in particolare, l'Autorità per i mercati finanziari e l'Autorità per i consumatori e il mercato - con una copertura che abbraccia un ampio spettro di politiche. La natura decentrata implica che il numero di risorse assegnate varia anche tra i diversi Ministeri. A sua volta, ciò può spiegare le diverse modalità di applicazione delle analisi comportamentali, di allocazione delle competenze e di completamento dei progetti. Ciononostante, vale la pena sottolineare alcuni primi sviluppi nei Paesi Bassi. Nel dicembre 2012 il Ministero delle Infrastrutture e dell'Ambiente ha istituito un proprio *team* di analisi comportamentale, diventando il primo Ministero olandese a farlo. Inoltre, il Consiglio per l'ambiente e le infrastrutture ha proposto un quadro di analisi comportamentale, volto a facilitare la valutazione sistematica del comportamento umano nella selezione degli strumenti regolatori, e lo ha applicato alle sue politiche ambientali³⁰. Vi è da aggiungere che in risposta a una serie di rapporti consultivi sull'applicazione delle analisi comportamentali al *policy-making*, nel dicembre 2014 il Ministero olandese degli Affari economici ha sottolineato l'importanza di valutare in anticipo le probabilità di successo degli interventi e di considerare il potenziale delle scienze comportamentali per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle politiche pubbliche³¹. Con le pub-

³⁰ Cfr. per le politiche ambientali olandesi <https://en.rli.nl/publications/2014/advice/influencingbehaviour>.

³¹ Cfr. X. TROUSSARD, J. SOUSA LOURENCO, S. RAFAEL ALMEIDA, et al., Commissione Europea, *Joint Research Centre, Behavioural insights applied to policy: European report 2016*, Publications Office, 2017.

blicazioni “*Rijk aan gedragsinzichten*” (Un patrimonio di *behavioral insight*) si è evidenziato come piccole modifiche basate sulla comprensione del comportamento umano possono portare a miglioramenti significativi nell’efficacia delle politiche e dei servizi governativi. A partire dal 2017, con successive edizioni che documentano l’evoluzione e l’espansione delle applicazioni degli *insight* comportamentali, il BIN NL ha dimostrato che tali approcci non solo migliorano l’interazione tra cittadini e governo, ma possono anche portare a risparmi economici e a un aumento della *compliance* da parte dei cittadini. Le edizioni del 2017 e del 2019, in particolare, contengono esempi pratici di come i cambiamenti nella comunicazione, nella progettazione dei servizi e nell’architettura delle scelte possano influenzare comportamenti in modo positivo, dalla riscossione delle tasse alla promozione di stili di vita più sani³². L’ultimo rapporto risalente al 2021 è stato fortemente influenzato dalla pandemia da COVID-19, per la quale si segnala l’istituzione del *Corona Behavioural Team* all’interno del BIN NL, un caso unico nell’uso estensivo e sistematico delle politiche comportamentali per il contrasto all’emergenza sanitaria³³.

Seguendo in ordine di adozione, la Germania è stato il terzo Paese europeo ad adottare le analisi comportamentali e sfruttare l’architettura delle scelte all’interno delle politiche del Governo. Nel 2015, in seguito al patto di coalizione del 2013 – che chiedeva di concentrarsi maggiormente sulla progettazione di politiche incentrate sui cittadini – la Germania ha istituito un *team* dedicato alle scienze comportamentali e sociali all’interno della Direzione generale per la pianificazione politica, l’innovazione e la gestione delle politiche digitali della Cancelleria federale³⁴. Il *team* funge da unità di supporto ai Ministeri federali tedeschi per integrare le analisi e i metodi delle scienze comportamentali e coadiuva le amministrazioni nello sviluppo e nella verifica empirica di processi e politiche alternative. Alcuni enti tedeschi, come il Ministero federale della Difesa e l’Istituto per la ricerca sull’occupazione dell’Agenzia federale del lavoro, hanno adottato programmi basati sul comportamento o hanno collaborato con studiosi che si occupano di analisi comportamentali per le loro politiche. Le principali valutazioni positive in tema di politiche di *nudge* sono state effettuate in materia di protezione ambientale e di promozione di comportamenti virtuosi in ambito sanitario, rilevando

³² Cfr. P. RAYMAEKERS, M. BRANS, *Nudging in perspectief*, *Beleidsonderzoek Online*, 2020.

³³ BEHAVIOURAL INSIGHTS NETWORK NETHERLANDS (BIN NL), *Rijk aan gedragsinzichten (A Wealth of Behavioural Insight)*, 2021.

³⁴ Sulle politiche tedesche cfr. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/wirksam-regieren-withcitizens-for-citizens>.

come la popolazione tedesca sia molto favorevole all'uso di queste tecniche³⁵. Rimanendo in tema di sanità e ambiente, anche la Francia ha avuto un ruolo pionieristico nell'incorporare i *nudge* nelle politiche pubbliche. Già nel 2010, sotto la guida del Professore Olivier Oullier sono stati pubblicati due rapporti innovativi sulla sanità e sulla tutela dell'ambiente, denominati “*New approaches in prevention in public health*” e “*Green nudges: new incentives for ecological behaviour*”, entrambi curati dall'ex Centro di analisi strategica, ora denominato “*France Stratégie*”³⁶. Gli approcci comportamentali sono stati successivamente sviluppati all'interno del *Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique* (SGMAP). Questa struttura, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, era un comitato interministeriale che si occupava di tutti gli interventi di modernizzazione sia delle politiche ministeriali, sia più in generale di quelle degli altri enti pubblici. Il SGMAP cercava in particolare di promuovere i *nudge*, come strumento complementare alla legge, all'applicazione dei tributi e all'informazione, in un contesto di notevoli vincoli di bilancio³⁷. Nel 2014 il SGMAP ha realizzato il primo esperimento, con l'obiettivo di aiutare l'amministrazione fiscale a incrementare l'uso della dichiarazione dei redditi online. Ciò ha portato a un aumento complessivo del 10%, da una base iniziale di circa 13 milioni di dichiarazioni fiscali online. Nello stesso anno è stato condotto un secondo progetto per individuare i *nudge* più efficaci per limitare l'uso del telefono durante la guida, seguito da altri progetti riguardanti principalmente la salute pubblica, ad esempio incoraggiare l'uso di farmaci generici e aumentare il tasso di liquidazione delle fatture per le spese ospedaliere. Nel 2015 il SGMAP ha anche partecipato alla creazione di “*NudgeFrance*”, una fondazione che mira a promuovere ulteriormente l'uso dell'analisi comportamentale per influenzare i processi decisionali. Dovendo affrontare alcuni limiti in termini di risorse umane e competenze interne, il

³⁵ Cfr. M. KRISAM, P. VON PHILIPSBORN, B. MEDER, *The Use of Nudging for Primary Prevention: A Review and Perspectives for Germany*, *Gesundheitswesen*, n. 79(02), 2017, 117-123; sull'effettività delle politiche comportamentali in materia sanitaria si rimanda a M. KRISAM, M. MAIER, R. JANSSEN et al. *What do Germans really think about health-nudges?*, in *BMC Public Health*, n. 21/821, 2021.

³⁶ Cfr. O. OULLIER, S. SAUNERON, “*Green nudges*”: *new incentives for ecological behaviour*, in *La Note d'analyse*, Centre d'Analyse Stratégique, n. 216, 2011; O. OULLIER, S. SAUNERON, *Improving public health prevention with behavioural, cognitive and neuroscience*, Centre d'Analyse Stratégique, 2010.

³⁷ Cfr. Z. AFIF, W.W. ISLAN, O. CALVO-GONZALEZ, A.G. DALTON, *Behavioral Science Around the World: Profiles of 10 Countries*, eMBED brief, Washington D.C., World Bank Group, 2019, 63-67.

SGMAP non creò mai un unico *team*, per progettare le strategie ricorreva a diversi partner privati ed enti pubblici. Inizialmente i progetti erano gestiti secondo un modello centralizzato sotto la SGMAP, ma dall'agosto del 2017 questa è stata sostituita dalla *Direction Interministérielle de la Transformation Publique* (DITP)³⁸. Si è abbracciato così un modello diffuso con il decentramento di alcune funzioni verso altri enti amministrativi nazionali e locali. Al contrario, in Danimarca non esiste un'unità specializzata nell'applicazione dell'analisi comportamentale all'interno delle strutture amministrative del Governo danese. Tuttavia, diversi enti pubblici sia a livello ministeriale sia a livello locale conducono attività di ricerca sulle scienze comportamentali, il più delle volte con il supporto di aziende private o del mondo accademico. Gli operatori del mondo dei *behavioral insights* sono collegati dal *Danish Nudging Network*, istituito alla fine del 2010³⁹. Nel 2011 è stata fondata *iNudgeyou*, una società di consulenza danese che ha assistito i dipartimenti governativi danesi nell'implementazione di politiche di *nudge*⁴⁰. I Ministeri e i Comuni danesi hanno iniziato a svolgere un lavoro di analisi comportamentale principalmente tra il 2013 e il 2016. Tra gli enti governativi nazionali che hanno utilizzato *nudge* o che comunque hanno preso in considerazione i *behavioral insights* come parte delle loro tecniche di amministrazione vi sono la *Danish Business Authority*, le autorità fiscali danesi, l'Agenzia danese per la protezione dell'ambiente, il Ministero dell'Industria, delle Finanze e degli Affari industriali e il Ministero della Salute⁴¹.

Questi esempi europei illustrano come l'adozione di approcci comportamentali nelle politiche pubbliche non sia monolitica, ma piuttosto rifletta una gamma di strategie che variano da approcci centralizzati a modelli più distribuiti, ognuno con le proprie peculiarità e sfide. Ciò che emerge è un interesse comune nell'esplorare come la comprensione del comportamento umano possa essere sfruttata per migliorare l'efficacia dell'azione governativa, sebbene le modalità con cui questo interesse viene perseguito differiscano significativamente tra gli Stati.

³⁸ Cfr. Il nuovo portale del DITP <https://www.modernisation.gouv.fr/>.

³⁹ Cfr. <https://www.danishnudgingnetwork.dk/>.

⁴⁰ Cfr. <https://inudgeyou.com/da/bloggen/>.

⁴¹ Come esempio dell'utilizzo del *nudge* da parte delle autorità danesi cfr. <https://danishbusinessauthority.dk/behavioural-insights-and-nudging-business-policy>.

5. *Considerazioni conclusive*

L'indagine sul concetto di *nudge* e il suo impiego nel campo delle politiche pubbliche sollevano questioni fondamentali sull'essenza del comportamento umano e sulle modalità con cui le società possono orientare le scelte individuali verso esiti collettivamente vantaggiosi. La teoria delle spinte gentili, originata dagli studi di Thaler e Sunstein, ha messo in luce l'esistenza di meccanismi decisionali che, pur essendo sottili e apparentemente insignificanti, hanno la capacità di influenzare profondamente le decisioni senza pregiudicare la libertà individuale. Questo approccio, che si discosta dall'uso della coercizione o di incentivi economici pesanti, si basa su una comprensione raffinata delle dinamiche cognitive e dei *bias* che caratterizzano il processo decisionale umano. La portata dell'applicazione dei *nudge* nelle politiche pubbliche è vasta e variegata, riflettendo non solo l'ampiezza del campo di applicazione, ma anche la diversità degli esiti che possono essere perseguiti. Dalla promozione di stili di vita salutari all'incremento dell'efficienza energetica, dall'aumento delle quote di riciclo dei rifiuti alla riduzione del debito pubblico, le spinte gentili si sono rivelate uno strumento versatile e potente. L'adozione di questo approccio in contesti nazionali diversi ha portato alla luce la necessità di adattare le strategie comportamentali alle specificità culturali e sociali di ciascun contesto, dimostrando che l'efficacia dei *nudge* è intrinsecamente legata alla loro capacità di adattarsi alle peculiarità del gruppo selezionato.

Tuttavia, la diffusione delle spinte gentili nel settore pubblico pone anche questioni etiche e di *accountability*. La manipolazione del comportamento, anche quando orientata verso fini socialmente desiderabili, richiede una riflessione critica sulle implicazioni per l'autonomia individuale e sulla legittimità delle tecniche impiegate. La trasparenza nell'uso dei *nudge*, la partecipazione pubblica nella definizione degli obiettivi e la valutazione rigorosa degli esiti si rivelano, quindi, aspetti cruciali per garantire che tali strumenti siano impiegati in maniera responsabile e accettata dalla collettività.

La partecipazione pubblica e la trasparenza sono dimensioni centrali per un'applicazione etica ed efficace dei *nudge* nelle politiche pubbliche. Sebbene le spinte gentili si basino su una comprensione scientifica dei meccanismi cognitivi e comportamentali, il loro successo e la loro accettazione da parte della società dipendono fortemente dalla percezione di legittimità e fiducia nei confronti di chi le progetta e applica.

Un elemento chiave per promuovere questa fiducia è il coinvolgimento attivo della cittadinanza nel processo di definizione degli obiettivi e nella valutazione degli interventi. La co-creazione di politiche comportamentali attraverso consultazioni pubbliche o strumenti di deliberazione partecipativa non solo aumenta l'*accountability*, ma permette anche di adattare i *nudge* alle specificità culturali e sociali delle comunità coinvolte. Inoltre, garantire che le informazioni relative agli interventi siano accessibili e comprensibili ai cittadini rappresenta un prerequisito essenziale per evitare accuse di manipolazione o di scarsa trasparenza.

Parallelamente, la trasparenza richiede che le amministrazioni pubbliche adottino un approccio scientificamente rigoroso e aperto nella progettazione, implementazione e monitoraggio dei *nudge*. Ciò significa, ad esempio, rendere disponibili i dati sugli esiti degli interventi e i criteri utilizzati per valutarne l'efficacia, oltre a garantire che tali interventi siano periodicamente sottoposti a revisione per verificarne la pertinenza e l'impatto. In questo senso, la norma contenuta in un *nudge* può essere inquadrata come "regola tecnica"⁴², cioè quel tipo di direttiva specifica che deriva da competenze scientifiche (anche nel senso di scienza comportamentale) o tecnologiche destinata a guidare attività particolari. Va sottolineato che questo tipo di regole acquisiranno carattere vincolante solo se incorporate in una fonte giuridica abilitata dall'ordinamento, perdendo il principale requisito dei *nudge*, la non coattività. Inoltre, l'integrazione di strumenti digitali, come piattaforme interattive per la raccolta di *feedback* in tempo reale o *dashboard* pubblici per la visualizzazione dei risultati, può potenziare ulteriormente la partecipazione e la trasparenza, rendendo i cittadini non solo destinatari, ma anche protagonisti delle politiche pubbliche. In questo modo, il *nudge* può evolvere da semplice strumento di orientamento del comportamento a leva per rafforzare il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni. Resta, però, sempre aperta una domanda: un *nudge* trasparente è veramente efficace⁴³? La domanda sembra depotenziarsi se si riconosce che il *nudge* è uno strumento che può accompagnare e potenziare tradizionali interventi di *command and control* – per i quali pare che nessuno obietterebbe in termini di manipolazione – e non sostituirsi interamente a essi.

In conclusione, l'esplorazione del paradigma dei *nudge* nelle politiche

⁴² Cfr. G. GOMETZ, *Le regole tecniche. Una guida refutabile*, Pisa, 2008

⁴³ Sul punto si veda G. TROPEA, *Spinte gentili per la pubblica amministrazione?*, in *Il diritto dell'economia*, n. 107, 2022, 31-64; diffusamente cfr. A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2021.

pubbliche apre orizzonti nuovi per l'amministrazione e per la società nel suo complesso. Ciò rappresenta un invito a pensare in modo più creativo e scientificamente informato su come indirizzare le scelte individuali verso il bene comune, promuovendo al contempo un dibattito aperto e costruttivo sulle migliori pratiche e sui limiti di tale approccio. L'adozione dei *nudge*, se accompagnata da un solido impianto valutativo e da un'etica della responsabilità, potrebbe contribuire significativamente a modellare società più resilienti, sostenibili e armoniose, dimostrando il potere delle scienze comportamentali di trasformare in modo positivo il nostro mondo.

Abstract

Il presente studio indaga il concetto di nudge (spinta gentile) introdotto da Thaler e Sunstein, analizzandone le applicazioni nel contesto delle politiche pubbliche attraverso un confronto comparativo tra diversi modelli istituzionali. L'articolo approfondisce il ruolo delle scienze comportamentali nella progettazione di interventi volti a influenzare il comportamento individuale senza ricorrere alla coercizione o a incentivi economici diretti, evidenziando il potenziale dei nudge per promuovere il benessere collettivo. In particolare, si esaminano i punti a favore e i limiti del Team di Analisi Comportamentale (IAC) italiano, confrontandoli con le esperienze di altri Paesi, quali Regno Unito, Stati Uniti e Germania. L'analisi pone particolare enfasi sul tema della trasparenza e della partecipazione pubblica, sottolineando la necessità di garantire accountability e inclusività nella definizione e nell'applicazione dei nudge. Infine, lo studio discute le implicazioni etiche e operative dell'utilizzo di tali strumenti, proponendo linee guida per un approccio informato, efficace ed eticamente sostenibile alla governance comportamentale.

Nudge and public participation: a survey of regulatory innovation

This study explores the concept of nudge, introduced by Thaler and Sunstein, analyzing its applications in public policy through a comparative examination of various institutional models. The research delves into the role of behavioral sciences in designing interventions aimed at influencing individual behavior without resorting to coercion or direct economic incentives, highlighting the potential of nudges to promote collective well-being. Specifically, it examines the achievements and limitations of the Italian Behavioral Analysis Team (IAC), comparing them with experiences in other countries, such as the United Kingdom, the United States, and Germany. The analysis places particular emphasis on transparency and public participation, stressing the need to ensure accountability and inclusivity in the definition and application of nudges. Finally, the study discusses shortly the ethical and operational implications of these tools, proposing guidelines for an informed, effective, and ethically sustainable approach to behavioral governance.