



**SNA**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Gruppo di Lavoro SNA

# Scienze comportamentali e pubbliche amministrazioni

Riflessioni collegate al protocollo di collaborazione  
SNA/PCM per la realizzazione di un piano di ricerca  
riguardante l'applicazione delle scienze comportamentali

## INDICE

<b>I. Introduzione alle scienze comportamentali</b> (Fabrizio Cafaggi)	
1) <i>Cos'è l'approccio comportamentale</i> .....	3
2) <i>Effettività dell'azione amministrativa ed implicazioni comportamentali</i> .....	5
3) <i>Scienze comportamentali, produzione di norme ed attività amministrativa</i> .....	6
<b>II. Le 'Behavioural Unit'. Modelli e prospettive per l'amministrazione italiana</b> (Fabiana Di Porto)	
1) <i>Introduzione. Perché creare le Behavioural Unit</i> .....	7
2) <i>I tre modelli di Behavioural Unit secondo la survey dell'OCSE 2017</i> .....	9
3) <i>Evoluzione dei modelli</i> .....	10
4) <i>Italia: il valore dell'esperienza</i> .....	12
5) <i>Le prospettive</i> .....	13
6) <i>Cosa si può fare?</i> .....	14
<b>III. Conflitto e cooperazione tra amministrazioni pubbliche</b>	
1) <i>Introduzione</i> (Giacomo Sillari).....	16
2) <i>Premesse concettuali I: cooperazione e coordinamento</i> (Immacolata Linciano e Giacomo Sillari).....	18
3) <i>Giochi di coordinamento e procedimento amministrativo</i> (Immacolata Linciano)....	21
4) <i>Premesse concettuali II: Individui, gruppi e squadre</i> (Lucia Salvadori).....	24
4.1. <i>Prevedere l'esito decisionale dei gruppi</i> .....	27
<b>IV. Behavioural insight, compliance e sanzioni</b> (Nicoletta Rangone)	
1) <i>Deterrenza e adempimento volontario</i> .....	30
2) <i>Impatto delle motivazioni interne sull'effettività di regole e decisioni che impongono sanzioni o riconoscono incentivi</i> .....	33
3) <i>Correttezza, apertura del processo decisionale, coerenza delle decisioni</i> .....	34
4) <i>Cooperazione e supporto alla compliance</i> .....	34
5) <i>Aumentare l'effettività dell'enforcement attraverso behavioural insights</i> .....	36

SCIENZE COMPORTAMENTALI E PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI. RIFLESSIONI  
COLLEGATE AL PROTOCOLLO DI COLLABORAZIONE PCM/SNA

**GRUPPO DI LAVORO:** *Fabrizio Cafaggi (Coordinatore); Fabiana di Porto; Nicoletta Rangone; Lucia Savadori; Giacomo Sillari; Immacolata Linciano.*

**I. INTRODUZIONE ALLE SCIENZE COMPORTAMENTALI ( FABRIZIO CAFAGGI)**

**1. Cos'è l'approccio comportamentale?**

Le scienze comportamentali studiano il comportamento umano e gli effetti prodotti su di esso da fattori socio-istituzionali tra cui le norme giuridiche. Tuttavia l'unità di riferimento dell'analisi va oltre l'individuo, focalizzandosi anche sui gruppi e sulle organizzazioni. In questo Rapporto si definiscono i modelli decisionali delle pubbliche amministrazioni e quelli dei destinatari delle attività da esse svolte. I modelli di razionalità classica, implicitamente assunti nella teoria dell'azione amministrativa, esitano nella formulazione e applicazione di norme spesso inefficaci. L'uso delle scienze comportamentali, rivedendo le assunzioni riguardanti la razionalità delle amministrazioni possono consentire di aumentare qualità ed efficacia dell'azione amministrativa.

Già negli anni 30 (*Chester Barnard*) e più diffusamente negli anni 50 (*Herbert Simon, James March*), un filone di ricerca aveva applicato le scienze comportamentali alle organizzazioni, creando un campo di indagine concernente il comportamento organizzativo. Anche in Italia l'approccio comportamentale ha avuto autorevoli interpreti (*Massimo Egidì*). Lo sviluppo più recente (*Daniel Kahneman e Amos Tversky*) si concentra sulla critica ai postulati della scienza economica neoclassica, che assume la perfetta razionalità del soggetto agente, per proporre invece un **modello di agente economico "reale", la cui razionalità è ridotta (*bounded rationality*) da una serie di limiti cognitivi e circostanziali**. Agenti reali non risolvono problemi di decisione mediante strategie di ottimizzazione, come farebbero agenti perfettamente razionali, ma piuttosto attraverso regole di comportamento *euristiche*, ovvero scorciatoie cognitive le quali permettono loro di raggiungere soluzioni approssimativamente corrette. Tuttavia, in numerosi contesti, le euristiche di decisione e di giudizio inducono gli agenti in errori (*biases*) che, come evidenziato da risultanze empiriche emerse da esperimenti condotti in laboratorio (e non solo), inficiano sistematicamente scelte e giudizi. Ne risultano processi

decisionali diversi da quelli tipici dell'*homo oeconomicus*, difformi dallo *standard* di razionalità o di buon giudizio, che rilevano in tutti i contesti in cui si svolgono dinamiche di interazione, inclusi i mercati, le organizzazioni e, tra queste, le amministrazioni pubbliche. Questo ambito di ricerca è stato altresì arricchito da studi condotti in ambito neuroscientifico che integrano i profili della psicologia cognitiva con quelli della biologia e della medicina.

Le distorsioni cognitive, che “infrangono” la razionalità perfetta, possono dipendere da fattori che modificano il sistema di preferenze, come accade quando si compiono scelte che non considerano adeguatamente l'orizzonte temporale degli effetti delle stesse. Spesso, infatti, risulta difficile distinguere tra preferenze relative al breve e al lungo periodo, considerato che gli individui massimizzano il breve senza considerare costi e benefici del lungo. Allo stesso modo, come risulta ampiamente dimostrato dalle ricerche sull'*information overload*, il sistema di preferenze e a seguire i processi decisionali che ne derivano, possono essere distorti da un sovraccarico di informazioni o dal modo in cui le stesse sono presentate (effetto *framing*). **In sostanza occorre selezionare le informazioni rilevanti e trasmetterle in modo chiaro ed intellegibile differenziando a seconda delle competenze cognitive dei destinatari** (*cognitive empowerment*).

Alla luce degli spunti forniti dalle scienze comportamentali, appare dunque evidente che l'offerta normativa andrebbe commisurata e definita anche in base a ciò che oramai chiaramente conosciamo del funzionamento dei processi cognitivi e decisionali dei suoi destinatari, ovvero alla domanda, alla capacità di applicare le norme e, quando queste conferiscano diritti, alla possibilità di esercitarli.

Le responsabilità pubbliche relative alla mancanza di effettività di norme esistenti sono altrettanto significative di quelle concernenti l'omissione di produzione di norme che conferiscano tali diritti. Come evidenziato dall'Ocse e dalla Commissione Europea in numerosi documenti ufficiali, nonché dal recente parere del Consiglio di Stato n. 1458/2017, **l'uso delle scienze comportamentali può aiutare a colmare il *gap* di effettività tra norme, doveri e diritti.**

## 2. Effettività dell'azione amministrativa ed implicazioni comportamentali

L'inefficacia dell'azione amministrativa è uno dei principali fattori che ha stimolato la recente riforma della pubblica amministrazione. La carenza di efficacia ed effettività nell'agire amministrativo è addebitabile ad una molteplicità di cause, ma un profilo rilevante è quello della mancata analisi di impatto dell'azione o dell'inazione amministrativa sugli amministrati, cittadini ed imprese. La convinzione che buone regole siano sufficienti a modificare i comportamenti e a generare i risultati è ormai venuta meno. Esse sono condizione necessaria, ma non sufficiente dell'efficacia. Per generare cambiamento occorre incidere maggiormente sul piano dell'attuazione delle riforme e, sotto questo profilo, rilevano anche le credenze ed i comportamenti di chi le riforme deve applicare e dei destinatari delle stesse. Solo il mutamento di credenze e comportamenti consente di raggiungere i risultati attesi. **L'approccio comportamentale prende dunque in considerazione una variabile fondamentale da cui dipende il successo delle riforme amministrative. Esso richiede che sia la legislazione, sia l'azione amministrativa siano fondate su premesse empiriche verificate o almeno verificabili e siano informate da un'analisi delle conseguenze svolta in base al principio di proporzionalità.** L'approccio comportamentale prevede quindi la necessità di testare *ex ante*, attraverso indagini sul campo ed esperimenti di laboratorio, ipotesi legislative e modelli amministrativi al fine di ricavare indicazioni sull'impatto potenziale ed eventualmente correggere l'approccio<sup>1</sup>.

La necessità di disporre di informazioni e dati per poter scegliere tra opzioni regolatorie alternative costituisce la premessa di una scelta efficace. Tuttavia, una volta compiuta la scelta, la sua implementazione può rivelare nuove informazioni utili a spiegare la eventuale limitata efficacia dell'azione amministrativa e suggerire l'opportunità di modificare *in itinere* il contenuto delle scelte e dei modelli organizzativi sottostanti. Da qui l'esigenza di un approccio circolare in cui la verifica si svolga *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, attraverso strumenti coordinati, diretti a valutare le reazioni delle amministrazioni e degli amministrati all'opzione prescelta e agli strumenti impiegati.

---

1 La proposta della UK unit di impiegare la metodologia *Test, learn and adapt* è stata recepita dalla Commissione Europea nel suo rapporto più recente con l'aggiunta della condivisione (*share*): “As the name implies, the “Test, Learn, Adapt” methodology is structured around three key principles: Test (identify the policy interventions to be compared and put in places measures for evaluating their effectiveness), Learn (measure the results and identify “what works”) and Adapt (use findings to adjust the policy intervention accordingly)”.

I problemi ancora rilevanti in materia di semplificazione amministrativa, ad esempio, mostrano come sia necessaria una verifica continua degli effetti delle scelte di semplificazione, delle risposte di amministrazioni ed utenti, al fine di comprendere le ragioni della differenza tra i risultati attesi e quelli conseguiti. **La semplificazione amministrativa deriva anche da un'esigenza di adeguare i modelli di complessità dei processi decisionali delle amministrazioni alle capacità decisionali e di analisi limitate dell'utenza.**

Semplificare, da questo punto di vista, vuol dire non solo ridurre la gamma di opzioni a quelle veramente rilevanti per la specifica categoria di destinatari, ma anche eliminare o moderare le distorsioni cognitive che possono influenzare le scelte in modo inappropriato. Parimenti, un altro terreno assai fertile e connesso alla semplificazione, è quello della trasparenza e degli effetti diretti che produce nei rapporti con gli amministrati, nonché quelli indiretti, ma ancora più rilevanti, che genera nei rapporti tra amministrazioni e, perfino, nelle dinamiche interne di una singola amministrazione. Su questi temi, come su quello del coordinamento tra amministrazioni, il contributo delle scienze comportamentali può incrementare l'efficacia delle scelte iniziali e della capacità di correggere *in itinere* impostazioni rivelatesi inadeguate.

L'inefficienza dell'azione amministrativa è spesso associata all'esercizio del potere sanzionatorio delle amministrazioni, percepito nelle forme attuali come inadeguato a prevenire ed a reprimere adeguatamente comportamenti scorretti sia da parte delle amministrazioni stesse che da parte degli amministrati. Determinazione del contenuto e della intensità di **premi e sanzioni**, incentivanti l'osservanza delle norme, è un obiettivo essenziale dell'azione amministrativa cui le scienze comportamentali possono offrire un contributo rilevante.

### **3. Scienze comportamentali, produzione di norme ed attività amministrativa**

Negli anni recenti l'approccio comportamentale ha riscosso grande attenzione. A partire dalla collaborazione di *Cass Sunstein* con l'Amministrazione Obama, le scienze comportamentali hanno fatto ingresso nel *policy making*. In Europa, già nel 2010, il Regno Unito aveva creato un'unità *behavioral* (*the Behavioural Insights Team* (UK BIT) in 2010), cui hanno fatto seguito alcuni altri Stati membri costituendo *behavioral units* incaricate di definire metodologie di valutazione del comportamento delle persone e delle imprese. La Commissione europea ha creato nel 2014 un'unità orizzontale per i temi *behavioural* (2014, a *Foresight and Behavioural Insights Unit* nell'ambito del *Joint Research Centre - JRC*) e

pubblica un rapporto annuale dando conto delle iniziative che includono a vario titolo ed intensità tale approccio. Nel rapporto *Behavioural Insights Applied to Policy* (BIAP) 2016, risulta un aumento delle iniziative che hanno un fondamento nell'approccio comportamentale nel settore della tutela del consumatore, della tutela ambientale, della salute e in ambito tributario. Applicazioni sono diffuse altresì nell'anticorruzione e riciclaggio.

Nel nostro paese mancano iniziative ufficiali da parte del Parlamento e del Governo; il Protocollo PCM/SNA costituisce un primo tentativo di lavorare insieme con l'amministrazione per verificare se ed in che modo le scienze comportamentali possano utilmente essere impiegate per migliorare l'efficacia dell'azione e dell'organizzazione amministrativa.

## II. LE “*BEHAVIOURAL UNIT*”. MODELLI E PROSPETTIVE PER L'AMMINISTRAZIONE ITALIANA <sup>(2\*)</sup>

Fabiana Di Porto <sup>(3\*\*)</sup>

### 1. Introduzione. Perché creare le *behavioural unit*

Molti tra quanti si occupano di scienze comportamentali e politiche pubbliche ricorderanno l'enfasi con cui fu accolto l'*Executive Order* di Obama n. 13707 del 2015<sup>4</sup>. Esso invita le agenzie federali e non solo ad applicare i *behavioural insight* (nel prosieguo anche BI) nel disegno delle politiche e regolazioni pubbliche. Afferma cioè che arricchire il patrimonio professionale delle PP.AA. con le scienze comportamentali è fondamentale.

Meno ricordato è che quell'Order definisce anche le funzioni del *Social and Behavioural Sciences Team* (noto anche come “*Nudge Unit*”) e ancor meno lo è che quell'organo è stato posto organizzativamente sotto il *National Science and Technology Council*.

---

2 Testo rivisto ed integrato della relazione tenuta al Convegno internazionale “*Behavioural Economics: New tools for Development and Cohesion Policy*”, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Agenzia per la Coesione Territoriale, 24.1.2018, Roma.

3 Professore Associato di Diritto dell'Economia nell'Università del Salento ([fabiana.diporto@unisalento.it](mailto:fabiana.diporto@unisalento.it)).

4 *The White House, Executive Order* no. 13707, “*Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People*”, del 15.9.2015, in 80 FR 56365, 18.9.2015.

In queste brevi riflessioni vorrei articolare sugli aspetti organizzativi delle cc.dd. *behavioral unit* e di come queste possano oggi integrarsi nel tessuto amministrativo italiano.

Riflettere su quale sia il modello organizzativo ottimale significa domandarsi anzitutto “se” occorra dotarsi di una struttura, un supervisore che a livello centrale conduca gli esperimenti cognitivi a supporto di tutte le amministrazioni. Con il rischio, tuttavia, che così procedendo la P.A. “diffusa” non acquisisca la professionalità *behavioural*. In alternativa si potrebbe preferirvi un servizio di tipo “diffuso”; in tal caso occorrerebbe domandarsi se esso dovrebbe configurarsi in aggiunta ovvero in alternativa al primo, ed eventualmente, come andrebbe organizzato.

Guardando ai dati dell’ultima *survey* condotta dall’OCSE nel 2017<sup>5</sup>, emergono alcuni spunti interessanti che possono compendiare nella scelta o almeno coadiuvare nella ricerca. Ad esempio, apprendiamo, invero con poca sorpresa, che esistono numerosi tipi di modelli istituzionali di *Behavioural unit*. Le PP.AA., difatti, integrano i BI nel loro lavoro in modi differenti, a seconda del diverso contesto amministrativo e culturale del paese di riferimento<sup>6</sup>.

In particolare, se si ha riguardo alla **promozione dell’iniziativa** (v. Fig. 2.1), l’indagine mostra che serve un forte *commitment* per la creazione di *Behavioural unit* o organismi assimilabili. Esse sono infatti per lo più incardinate al più alto livello istituzionale e di governo, col coinvolgimento dell’accademia, che detiene l’*expertise*.

Nella maggior parte dei casi (20 su 60), la loro istituzione si deve al supporto dei capi delle *unit* medesime o direttamente dei Ministri proponenti; in un numero inferiore di casi (12) a guidare il processo per la loro creazione è una divisione che si occupa di analisi statistica o economica all’interno di un’istituzione. Più rari sono i casi di iniziative individuali o sostenute con finanziamenti esterni (2).

---

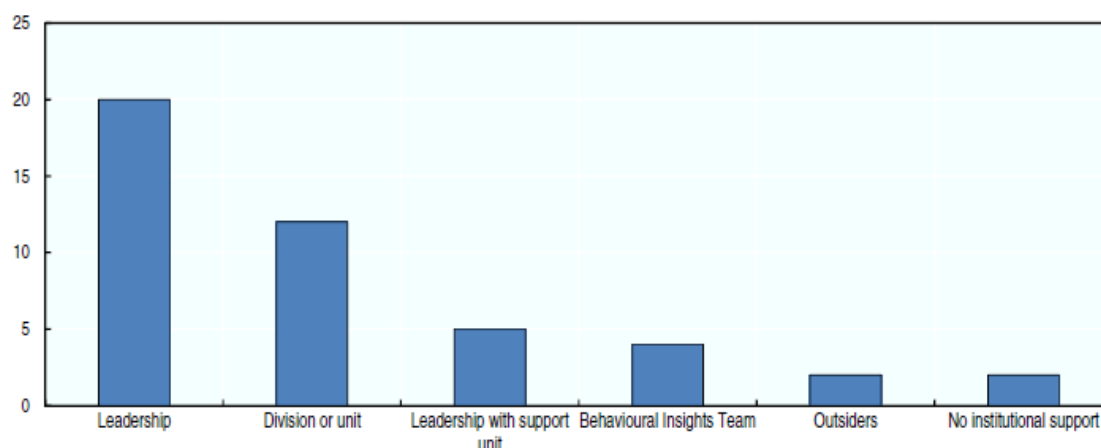
5 OCSE, *Behavioural Insights and Public Policy. Lessons from Around the World*, Parigi, 2017 (disponibile: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>).

6 OECD, *op. cit.*, p. 32: «The survey shows a **wide range of institutional models** for integrating behavioural insights into the daily work of the public administration, ... depen[ding] on the administrative and cultural context of the country **since no single model exists.**»



Figure 2.1. Who have been the main institutional supporters of the use of behavioural insights?

Total number of respondents = 60



Note: Out of 44 institutions which are applying behavioural insights and responded to the question; no response for six institutions; nine institutions declared that they are not yet applying behavioural insights.

Fonte: OECD, *Behavioural Insights and Public Policy*, 2017, p. 33

Stando ai dati riportati nella rilevazione, nella maggior parte dei casi (60%) non vi sarebbe una particolare resistenza istituzionale al cambiamento organizzativo. O meglio, la mancata istituzione di *Behavioural unit* non sarebbe determinata da scetticismo verso lo strumento delle scienze comportamentali, ma da mancata conoscenza circa i reali benefici che tale strumento potrebbe arrecare in termini di efficacia delle politiche pubbliche all'interno della P.A.

Secondo l'OCSE a ciò andrebbe aggiunta anche una fisiologica resistenza al cambiamento organizzativo, che dunque prescinderebbe dall'oggetto specifico.

## 2. I tre modelli di *behavioural unit* secondo la *survey* dell'OCSE 2017

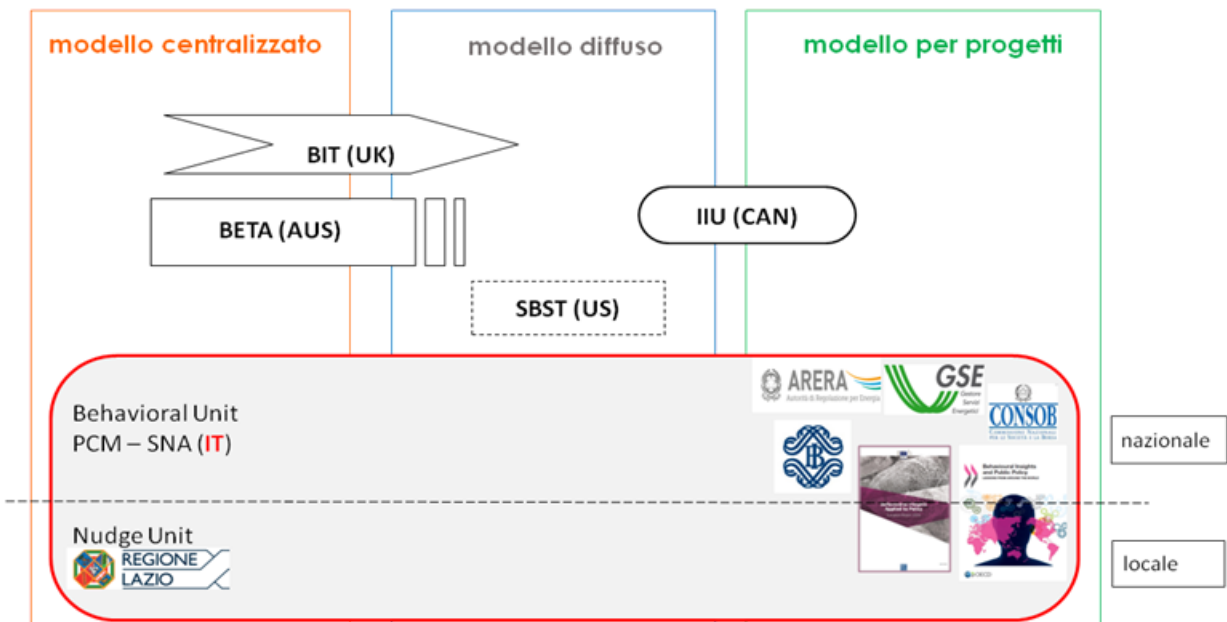
I modelli istituzionali che sembrano emergere dai *case study* sono tre:

- I. **modello diffuso**: con agenzie specializzate o unità preesistenti, interne ai singoli dipartimenti dei governi centrale o locali, eventualmente coordinate a livello centrale;
- II. **modello centralizzato**: con unità specializzate del Governo centrale, per lo più incardinate nell'ufficio del Premier, Cancelleria, Presidenza, Consiglio Ministri.

**Funzioni:** la differenza tra modello **diffuso e centralizzato** è nel ruolo dell'unità centrale. Nel modello **diffuso** essa svolge principalmente funzioni di coordinamento, offrendo pareri e scambio di *best practice*, ed intervenendo a supporto delle singole amministrazioni nei casi più complessi. Nel modello **centralizzato** essa fa applicazione diretta dei BI – ossia svolge gli esperimenti – ovvero offre supporto sull'uso di BI agli uffici del Governo o trasversalmente all'intero settore pubblico.

- III. **modello per progetti:** i BI sono usati per specifiche iniziative attraverso *team* specializzati (*approccio case-by-case*).

## I modelli istituzionali. Evoluzioni. Italia



### 3. Evoluzioni dei modelli

- a. UK: il BIT (*Behavioural Insights Unit*) nato nel 2010 come modello **centralizzato** (alle dipendenze del *Cabinet Office*), nel 2013 è divenuto una *charity* afferendo al modello diffuso. Esso è ora parzialmente esterno al Governo e dà supporto ai vari dipartimenti ed agenzie inglesi, i quali dispongono di proprie *Behavioural unit*.

- b. Australia: il BETA (*Behavioural Economics Team of the Australian Government*) è passato da un modello di tipo **diffuso puro** ad uno combinato, **diffuso e centralizzato**. Esso è infatti incardinato nel *Cabinet* del *Premier*, ma è composto di 17 agenzie sparse in tutto il settore pubblico con lo scopo di diffondere l'uso dei BI nel Governo e facilitare lo scambio di esperienze.
- c. Canada: è un mix di **modello diffuso e per progetti**, con l'IIU (Impact and Innovation Unit, già Innovation Hub) incardinato nel *Privy Council Office* del Governo federale, che fornisce assistenza (non mera consulenza) alle amministrazioni sia centrali sia locali e sia ad esterni, lavorando per progetti.
- d. Negli USA: prevale(va) il **modello diffuso**. Il *Social and Behavioural Science Team* è (era) un sotto-comitato del *National Science and Technology Council* ed in esso sono (erano) rappresentati vari dipartimenti (difesa, educazione, energia, sanità, giustizia), nonché le agenzie federali ed alcuni uffici dell'Ufficio di Presidenza. Il team, supporta(va) tali organismi pubblici nell'uso delle scienze cognitive attraverso pareri e *policy guidance*, ma anche con contatti informali. Oggi un *disclaimer* sul sito dell'SBST recita: «*This is historical material*» - **materiale storico** - «*“frozen in time” on January 20, 2017. This website will no longer be updated*».
- e. Italia: coesistono un modello centralizzato (sia nazionale sia locale) ed uno per progetti. A livello nazionale abbiamo infatti il Protocollo di Ricerca applicata in Scienze Comportamentali della PCM – in collaborazione con la SNA; mentre a livello locale opera una *Nudge Unit* presso la Regione Lazio. In aggiunta, vi sono numerosi progetti, sia nazionali, come quelli dell'Autorità energia (appena ridenominata ARERA), della Consob, della Banca d'Italia, dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, del Gestore per i servizi energetici (GSE), ai quali vanno aggiunti altri importanti progetti menzionati nel già citato rapporto OCSE 2017 ed in quello della Commissione Europea 2016<sup>7</sup>. Altrettanti progetti esistono in ambito locale, pure indicati nei due *report* appena citati.

---

<sup>7</sup> COMMISSIONE EUROPEA – JOINT RESEARCH CENTER, *Behavioural Insights Applied to Policy*, 2016.

Le evoluzioni testè evidenziate fanno emergere, pur nella varietà istituzionale, una certa **convergenza verso il modello diffuso**, seppure va detto che l'indagine OCSE non dà indicazioni definitive. Il che per certi versi è anche comprensibile.

Difatti, il **modello diffuso** consente alle PP.AA. di **dotarsi di personale interno** che dispone dell'*expertise* comportamentale. Quindi anche di **moltiplicare il numero di case study** a disposizione ed escludere quelli rivelatisi non rilevanti; esso permette altresì di **far circolare la conoscenza** all'interno delle organizzazioni pubbliche, trasmettendo i risultati a tutte le PP.AA. eventualmente interessate.

Ove poi le risorse a disposizione della singola P.A. non fossero sufficienti, l'Unità centrale di coordinamento potrebbe essere disponibile a **fornire collaborazione ed assistenza**, mandando i propri esperti, sul modello di quanto fa la BIT inglese.

Al tempo stesso, tuttavia, anche il **modello centralizzato** presenta dei vantaggi, specie in una fase iniziale, in cui la cultura del cambiamento deve penetrare nel tessuto istituzionale. In tali casi, infatti, dotarsi di una unità centrale con un forte *commitment*, può risultare la scelta più adatta allo scopo, come avvenuto ad esempio nel Regno Unito.

Entrambi i modelli, tuttavia, possono presentare dei limiti. Ad esempio, il modello diffuso richiede un impegno da parte di un numero relativamente elevato di PP.AA. e, d'altro canto, può generare problemi di coordinamento in capo all'unità centrale nei confronti delle varie unità decentrate e locali. Discende da questa il rischio di duplicazione di esperimenti sulla stessa tematica, con evidente duplicazione dei costi, oppure la possibilità di giungere a risultati controversi.

D'altro canto, aderire unicamente al modello centralizzato potrebbe comportare il formarsi di un più limitato numero di *case study*, rispetto ai quali l'amministrazione "diffusa" farà maggior fatica a percepire i benefici dei BI.

#### **4. Italia: il valore dell'esperienza**

A me pare che da questo esercizio di comparazione si possa apprendere anche qualche cosa in più, e cioè che **i modelli istituzionali non sono scolpiti nella roccia, ma variano anche apprendendo dall'esperienza.**

In Italia l'investimento che la Scuola Nazionale dell'Amministrazione sta lodevolmente compiendo da qualche anno sulla **formazione di expertise** specifica in ambito

comportamentale, contribuirà a rendere più permeabile la dirigenza a livello diffuso sui temi *behavioural*.

Si tratta di un investimento a medio-lungo termine che potrebbe porre le basi affinché si realizzi quanto autorevolmente auspicato dal Consiglio di Stato nel Parere n. 1458/2017 del 19.6.2017. Quest'ultimo, reso in sede consultiva sullo schema di Decreto della PCM in materia di "AIR, VIR e consultazioni", afferma che: «Un modo veramente innovativo per ridurre e semplificare, ma soprattutto per rendere più efficaci le regole ... è rappresentato dall'**analisi comportamentale** applicata alla regolamentazione» ... «ovvero il ricorso a **esperimenti cognitivi** per conoscere in anticipo la reazione dei destinatari alle regole e poter così deliberare regole più efficaci».

Il secondo partner da cui attingere per la ricerca della *expertise* in campo *behavioural* è rappresentato dall'**Università**. Ne è testimonianza, ad esempio, il caso canadese, la cui prima *Behavioural unit* era incardinata nell'Università di Toronto (il BEAR era infatti il *Behavioral Economics in Action at Rotman*, della *Rotman School of Management*<sup>8</sup>). Da questo punto di vista, ho già menzionato il caso della SNA e degli illustri accademici che vi insegnano. A questi *case study* posso aggiungere una esperienza diretta, per avere svolto il coordinamento scientifico con l'Università del Salento di uno studio *behavioural* per conto della Autorità per l'energia, oggi ARERA (Autorità di regolazione per l'energia, le reti e l'ambiente)<sup>9</sup>, cui hanno partecipato la Lumsa di Roma e il CEEL dell'Università di Trento.

## 5. Le prospettive

La diffusione puntiforme delle conoscenze *behavioural* che si ha nel **modello per progetti** non va a mio avviso vista con sospetto. Anzi, ritengo che questa sia il frutto di un crescente interesse verso uno dei "tool in the box" di cui dispone una P.A. Le amministrazioni sanitarie, quelle fiscali, le politiche per la coesione territoriale possono giovare moltissimo dell'apporto delle scienze cognitive attraverso tale modello.

---

8 Cfr. K. CHEN, N. BENDLE e D. SOMAN, BEAR, *Policy by Design. The Dawn of Behaviourally-Informed Government*, 27.3.2017 e GOVERNMENT OF CANADA-CANADA CENTRAL INNOVATION HUB, 2<sup>nd</sup> Annual Report 2016-2017, June 2017 ([https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/pdfs/inn-inn/annual\\_report2016-17\\_eng.pdf](https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/pdfs/inn-inn/annual_report2016-17_eng.pdf)).

9 OECD, *op. cit.*, 2017, p. 107: «The AEEGSI has no special unit in charge of applying behavioural insights and has been partnering with the University of Salento to conduct the study».

Specie le PP.AA. che si affacciano per la prima volta su questo “mercato”, è bene che lo facciano iniziando con singoli progetti, specialmente se questi possono arrecare benefici sensibili. Penso ad esempio alla campagna informativa per aumentare il numero di donatori di organi condotta dal BIT inglese, che ha portato all’aumento di 100.000 iscritti al relativo registro; oppure agli SMS personalizzati che hanno prodotto un incremento del 45% delle sanzioni amministrative pagate online a seguito dell’intervento della *Behavioural unit* americana nel 2015.

Prendiamo il caso delle nostre Autorità indipendenti che fanno regolazione: spesso queste dispongono al proprio interno ovvero possono acquisire all’esterno l’expertise necessaria per realizzare progetti per rendere la regolazione più efficace. Nel caso dello studio che abbiamo condotto per l’ARERA, si trattava della presentazione dell’informazione sui consumi elettrici all’utente finale. I risultati sono stati riportati nella *survey* dell’OCSE<sup>10</sup> e in parte pubblicati in importanti riviste<sup>11</sup>. A livello amministrativo c’è stato un certo utilizzo di quello studio nella Bolletta 2.0, ma le sue potenzialità, a livello di *deployment*, non sono state sfruttate appieno.

## 6. Cosa si può fare?

Abbiamo una ricchezza puntuale, stellare, diffusa sul territorio, dove le PP.AA. locali e nazionali fanno sinergia con le Università, i centri di ricerca o anche singoli esperti per sviluppare progetti che migliorano la vita dei cittadini e la *performance* delle stesse amministrazioni. Di alcuni di questi siamo a conoscenza grazie ad iniziative di mappatura come quelle realizzate dalla Commissione Europea e dall’OCSE.

---

10 OECD, *op. cit.*, 2017, p. 106: «The study delivered the following findings: (i) Continuous feedback is extremely useful (smart meter, app on smartphone, etc.) to rapidly increase learning curves of awareness; (ii) Feedback should remark the evolution of energy consumption in terms of cost, not energy; (iii) It is more useful to highlight the costs related to inefficient use, for instance providing information about the difference of costs with respect to the previous bill; (iv) Benchmark selection is crucial. If information is provided on the average, best or worst performance of a similar consumer, this yields very different results. If feedback provides information about a benchmark performer who is inefficient, the consumer is not motivated to find better solutions. These results have been utilised by AEEGSI in re-designing the layouts of electric and gas bills, in order to better empower the consumer, increase awareness of liberalized energy market opportunities and optimise the use of electric appliances».

11 S. CASAL, N. DELLAVALLE, L. MITTONE, I. SORAPERRA, *Feedback and efficient behavior*, 12 *PLoS ONE*, 4/2017.

## Italia. Il valore dell'esperienza. Le prospettive.



Potrebbe essere utile a questo punto, non per amor di isomorfismo istituzionale, ma per progredire, **attivare una unità di coordinamento**, sul modello canadese, anche solo per fornire assistenza alle singole amministrazioni che lo richiedano, nella scelta del partner, o dello strumento più adatto, o della tempistica per avviare la componente sperimentale.

Si potrebbe altresì immaginare l'attivazione di una **piattaforma** nella quale queste esperienze vengano condivise giacché, come sappiamo, ogni esperimento parte prima da una salda *review* della letteratura. E avere conoscenza delle esperienze maturate dalle nostre amministrazioni, locali come nazionali, potrebbe contribuire alla creazione di una nostra letteratura. Quest'ultima servirebbe in primo luogo, a creare la **base conoscitiva** per ripetere esperienze applicative in realtà e bacini di utenza simili, magari risparmiando su alcuni costi; in secondo luogo, codesta esperienza potrebbe essere **diffusa all'esterno (open data)**, rappresentando uno straordinario bacino di conoscenze per ricercatori interessati a pubblicare sul tema (*spillover effect*).

Un ultimo punto riguarda una novità di grande rilievo che mi pare la *survey* dell'OCSE tenga sottotraccia. Si tratta della **convergenza tra le politiche pubbliche ispirate ai *behavioural insight* e quelle di digitalizzazione**.

Vi sono numerosi fili rossi che legano questi due aspetti.

La digitalizzazione ha investito la vita degli individui in maniera tanto pervasiva quanto quella delle pubbliche amministrazioni. Ne sono evidenza, oltre ai piani per l'Agenda

Digitale nazionale anche i recenti bandi europei Horizon 2020 specificamente dedicati al settore pubblico.

Se da un lato, le scienze comportamentali ambiscono a conoscere anticipatamente le reazioni individuali e collettive così da disegnare politiche e regolazioni più efficaci; dall'altro, la tecnologia digitale ed il *big data analytics* possono fornire strumenti di analisi del comportamento molto sofisticati (anche di tipo predittivo)<sup>12</sup>.

Non è un caso se le *Behavioural unit*, come dicevo in apertura, sono viepiù incardinate nelle unità deputate all'innovazione. In conclusione, le sfide organizzative che ci attendono, ovvero la capacità di disegnare politiche pubbliche efficaci, deve leggersi come un invito ad integrare saperi, non a sommare discipline.

### III. CONFLITTO E COOPERAZIONE TRA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

#### 1. Introduzione (Giacomo Sillari<sup>13</sup>)

Queste note preliminari costituiscono un documento di lavoro destinato a facilitare una discussione nel gruppo di lavoro sull'apporto dell'approccio comportamentale ai modelli di coordinamento tra amministrazioni dello Stato. Analoghi documenti verranno prodotti sul tema della partecipazione dei privati all'attività amministrativa e sul sistema sanzionatorio. In particolare con riferimento a quest'ultimo oggetto di analisi si tratterà da un lato la formulazione del *rating* di legalità e dall'altro l'esercizio del potere sanzionatorio ex l. 689/81.

L'obiettivo è quello di verificare, anche alla luce della riforma della pubblica amministrazione, l'efficacia degli strumenti impiegati in rapporto ai risultati raggiunti. L'approccio comportamentale è stato di recente riconosciuto come cruciale per aumentare l'"*effettività delle regole*", comprese quelle che prevedono meccanismi di coordinamento e cooperazione, dal Consiglio di Stato, sezione consultiva atti normativi (n. 1458/2017, punto 38). Tale esplicito riconoscimento consente di procedere ad

---

12 Sia consentito il rinvio a F. DI PORTO, *La regolazione degli obblighi informativi. Le sfide delle scienze cognitive e dei big data*, ES, 2017.

13 Professore Associato di *Behavioral Economics* presso la Luiss Guido Carli, Roma, e Docente Integrativo presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione



un'analisi che tenga conto delle indicazioni che la Commissione speciale istituita dal CDS ha dato nei settori rilevanti.

L'azione amministrativa è il risultato di processi decisionali che coinvolgono una molteplicità di agenti. Gli agenti di cui si tratta sono di natura e tipologie diverse: individui, squadre, gruppi. Le modalità tramite cui le decisioni vengono prese differiscono da tipo a tipo di agente. Gli individui prendono le proprie decisioni immediatamente, mentre i gruppi prendono decisioni collegialmente, al termine di qualche processo di aggregazione, e le squadre (ad esempio) tramite un *leader* che si consulta con i componenti della squadra stessa. Un ulteriore elemento di fondamentale importanza è l'*interdipendenza* delle decisioni: nella maggior parte dei casi gli esiti delle decisioni prese dall'agente (sia esso un individuo, un gruppo o una squadra) dipendono in maniera essenziale da ciò che fanno altri agenti coinvolti nel contesto della decisione.

Al fine di individuare i nodi del comportamento amministrativo e le difficoltà da superare per migliorarne l'azione, in questo paragrafo si adotta la prospettiva della teoria dei giochi, ovvero della branca della microeconomia che studia in particolare situazioni di interdipendenza strategica e delle scienze comportamentali. Invece di assumere la razionalità completa dei partecipanti, assumeremo però che la razionalità dei partecipanti all'azione amministrativa sia limitata (*bounded rationality*), e che lo sia in particolare da *bias* cognitivi, vale a dire da tendenze a pensare in modi che possono portare a deviazioni sistematiche dallo standard di razionalità o di buon giudizio che sono studiate in psicologia e nell'economia comportamentale. Concordemente con i risultati più recenti e innovativi nel campo delle scienze comportamentali completeremo quindi l'analisi strategica con le distorsioni comportamentali e della scelta più frequentemente osservate.

Nel seguito di questo documento richiameremo la distinzione tra problemi strategici di cooperazione e problemi strategici di coordinamento, passeremo in rassegna i principali *bias* cognitivi che affliggono le decisioni prese da vari tipi di agenti (individui, squadre, gruppi), e metteremo in relazione questo quadro teorico con esempi concreti di azioni ed istituti amministrativi.

## 2. Premesse concettuali I: Cooperazione e Coordinamento (Immacolata Linciano<sup>14</sup> e Giacomo Sillari)

I problemi di coordinamento che le pubbliche amministrazioni incontrano nell'ambito del procedimento amministrativo possono essere affrontati ricorrendo ai paradigmi della teoria dei giochi e delle scienze comportamentali. La prima analizza situazioni di interdipendenza strategica tra agenti razionali, mentre la seconda<sup>15</sup>, basandosi su osservazioni empiriche, individua regolarità di comportamento di agenti reali in quelle situazioni di interdipendenza strategica.

Le situazioni di interdipendenza strategica sono tali che, per ciascun agente coinvolto, l'esito delle proprie azioni non dipende unicamente da esse bensì anche dalle azioni degli altri agenti coinvolti. La teoria dei giochi utilizza strumenti logico-matematici allo scopo di spiegare e cercare di prevedere i comportamenti messi in atto dai soggetti che agiscono in situazioni di interdipendenza strategica, sul presupposto che ciascuno di essi cercherà di sfruttare tale interazione al fine di massimizzare il proprio guadagno (*payoff*), date le scelte strategiche altrui. Questa chiave di lettura dei processi decisionali ipotizza la perfetta razionalità dell'agente ed è stata di recente rivisitata da quel filone di ricerca che analizza i fondamenti neurobiologici delle scelte economiche e integra i modelli della teoria dei giochi con strumenti e variabili a-razionali o *extra-formali* (come le norme sociali, i meccanismi di coordinamento o lo studio dei fondamenti cognitivi, etici ed emotivi delle decisioni<sup>16</sup>), allo scopo di indagare l'interazione umana nella complessità e varietà delle sue modalità di svolgimento.

Ciò premesso, il tentativo di applicare l'apparato concettuale della teoria dei giochi all'azione amministrativa, al fine di individuare criticità e punti di miglioramento, implica, quale passaggio preliminare, una verifica sulla possibilità di configurare il procedimento amministrativo come una tipica situazione di interazione strategica.

---

14 Dottore di Ricerca in *Diritto del Lavoro*, con Master di II livello in *Scienze Comportamentali* SNA/LUISS; attualmente Funzionario in servizio presso la *Scuola Nazionale dell'Amministrazione*.

15 Sulla teoria dei giochi comportamentale si veda, ad esempio, C. CAMERER, *Behavioral Game Theory*, MIT Press, 2004

16 Sulle norme sociali, e in particolare sui meccanismi da utilizzare per il loro cambiamento e la loro introduzione, C. BICCHIERI, *Norms in the Wild*, Oxford University Press, 2017.

A tal fine richiamiamo in primo luogo la caratterizzazione dei *giochi di cooperazione*, evidenziandone struttura e problematicità in termini di efficienza allocativa. In particolare i problemi di cooperazione trovano una rappresentazione paradigmatica nel dilemma del prigioniero, ovvero in quella situazione di “intrappolamento” e paradosso cui i giocatori giungono quando la scelta cooperativa, pur risultando conveniente in termini di massimizzazione dell’interesse collettivo, appare non conveniente, e dunque irrazionale, sotto il profilo dell’interesse individuale, poiché il soggetto che coopera, indipendentemente da quello che sceglie di fare l’altro giocatore, ottiene un risultato inferiore a quello che otterrebbe non cooperando. Si delinea così il cosiddetto “paradosso della cooperazione”, di cui il dilemma sociale, ovvero la generalizzazione a  $n$  giocatori del dilemma del prigioniero, fornisce una spiegazione nei termini della razionalità degli agenti coinvolti: quanto più gli altri cooperano tanto più è vantaggioso non cooperare (*free riding*).

Schematizzando:

- I. se tutti cooperassero si realizzerebbe un equilibrio Pareto-efficiente;
- II. tuttavia, i giocatori hanno un incentivo individuale a non cooperare, visto che il *payoff* in questo caso è sempre maggiore del *payoff* cooperativo, indipendentemente dall’azione scelta dall’altro giocatore;
- III. questo è particolarmente evidente nel caso in cui gli altri cooperino, giacché la defezione (*free riding*) corrisponde al risultato individualmente ottimo;
- IV. si giunge così ad un equilibrio di *Nash* che non è Pareto-efficiente.

Nel dilemma del prigioniero, e in generale nei problemi di cooperazione, l’analisi della razionalità strategica non lascia quindi adito ad esiti diversi dalla mutua defezione. La domanda che segue è se sia possibile limitare la defezione e promuovere comportamenti cooperativi in questo tipo di interazioni strategiche e in caso affermativo come. Gli studi sperimentali e comportamentali sono in questo caso cruciali per individuare i migliori meccanismi da implementare per migliorare la cooperazione in questo tipo di situazioni.

Accanto ai giochi di cooperazione, sono rilevanti in questo contesto i *giochi di coordinamento*. Nei giochi di coordinamento i giocatori non hanno preferenze incondizionate per una specifica azione (al contrario che nei giochi di cooperazione, dove defezionare è sempre preferito a cooperare). Nei giochi di coordinamento

L'equilibrio dipenderà dunque da ciò che ciascun giocatore pensa che faranno gli altri. Schematizzando, in questo caso:

- 1) se i giocatori si coordinassero, otterrebbero un risultato di equilibrio;
- 2) tuttavia, vi sono molteplici possibili equilibri di coordinamento e le preferenze dei giocatori sono condizionate, ovverosia ciascuno preferisce una data azione posto che anche gli altri la scelgano;
- 3) esiste quindi incertezza strategica, giacché la mera razionalità non permette di selezionare un equilibrio senza sapere ciò che sceglieranno gli altri giocatori.

La selezione dell'equilibrio dipenderà quindi dall'esistenza o meno di meccanismi che possano risolvere l'incertezza strategica e stimolare le parti ad un maggior coordinamento. L'idea fondamentale<sup>17</sup> è che nella situazione strategica vi sia un *punto focale* che permette di risolvere l'incertezza riguardo le scelte altrui. Tale punto focale può essere dovuto alla salienza psicologica di un'opzione, o alla storia delle interazioni tra i partecipanti, o alla specifica cultura amministrativa condivisa in un ufficio, o in un istituto, o in un intero paese. È quindi importante investigare la natura dei meccanismi di coordinamento, che possono concretizzarsi in strutture istituzionali predisposte *ad hoc*, dalla valenza non necessariamente giuridica, come le convenzioni o le norme sociali o in fattori etici, psicologici e comportamentali, tali da aumentare il livello di reciprocità delle aspettative di fiducia e il loro adempimento. Si noti che l'incertezza strategica può essere risolta da una molteplicità di meccanismi, tra i quali, oltre a quelli cui si accenna sopra, la deliberazione collegiale, la negoziazione, la votazione, l'autorità informale o formale di un *leader*.

Va precisato, per chiarezza definitoria, che coordinamento e cooperazione sono concetti diversi, ma al tempo stesso complementari, posto che, come evidenziato, azioni di coordinamento possono essere funzionali ad aumentare la cooperazione, così come un fallimento del coordinamento, dovuto a fattori soggettivi (razionalità limitata) o oggettivi (carenza della dotazione istituzionale) può pregiudicare la scelta cooperativa. In particolare, strumenti di coordinamento appaiono necessari in situazioni di complessità ed eterogeneità delle classi di giocatori e delle loro rispettive preferenze, a causa dell'instabilità dei comportamenti e dell'imprevedibilità delle decisioni.

---

17 L'idea viene introdotta nel classico T. SCHELLING, *The strategy of conflict*, Harvard University Press, 1960.

Una tipologia di problema di coordinamento interessante in questo contesto è quella dei cosiddetti giochi dell'anello debole. In questo tipo di interazioni c'è una tensione tra, da una parte, azioni che producono un risultato altamente efficiente se scelte da tutti e, altrimenti, un risultato gravemente inefficiente e, dall'altra parte, azioni che producono un risultato modestamente efficiente indipendentemente dalle scelte altrui. In altri termini, in questo tipo di giochi il *trade off* è tra efficienza del coordinamento e basso livello di rischio; se la tendenza comportamentale va verso il coordinamento su bassi livelli di rischio si avranno, conseguentemente, bassi livelli di efficienza. Questo ci permette di tenere presente che neppure è sufficiente promuovere il coordinamento *tout court*, ma che, dato un risultato di coordinamento, rimane il problema di promuovere i risultati di coordinamento maggiormente efficienti.

Ciò premesso, e per ritornare al tema centrale, occorre verificare se la struttura del procedimento amministrativo si presti ad essere configurata alla stregua di un gioco di coordinamento e se, in caso affermativo, sia possibile innestare in essa meccanismi di tipo comportamentale, al fine di agevolare la composizione dei diversi interessi rappresentati risolvendo i conflitti.

### **3. Giochi di coordinamento e procedimento amministrativo (Immacolata Linciano)**

Questa analisi non è priva di risvolti pratici, poiché consente di indagare il *trade off* che emerge, in taluni ambiti procedurali, tra l'impianto partecipativo del procedimento amministrativo, per come concepito dal legislatore attraverso la previsione di idonei strumenti in tal senso e le concrete configurazioni istituzionali messe in atto, anche sotto il profilo organizzativo, al fine di verificare se le stesse risultino idonee ad aggregare i diversi soggetti e interessi in gioco verso soluzioni che, collettivamente intese, siano le migliori disponibili.

Ogni situazione di interazione strategica presenta i seguenti elementi costitutivi:

- i giocatori;
- le loro azioni;
- i *payoff* dei giocatori (che vanno sempre pensati per profili di azioni, ovvero valutando i *payoff* di ciascun giocatore date le azioni degli altri).

Parimenti nell'ambito del procedimento amministrativo rilevano:

- i privati e le pp.aa. che partecipano al procedimento;
- gli interessi, rispettivamente privati o pubblici, di cui ciascuna parte è portatrice;
- la sequenza procedurale di atti, operazioni, scambi di informazioni, pareri, ecc. propria del tipo di procedimento;
- il provvedimento amministrativo quale atto finale di composizione degli interessi, rappresentativo dei *pay-off* conseguiti da ogni attore, in termini di interesse riconosciuto/negato/regolamentato nel provvedimento medesimo.

Va precisato che, in questa sede, l'attenzione è rivolta non ai procedimenti che interessano una sola amministrazione (infra-amministrativi), ma a quelle situazioni che implicano un esame contestuale degli interessi in gioco tale da richiedere un coordinamento inter-amministrativo. In quest'ultimo caso è possibile verificare come l'interazione tra le amministrazioni coinvolte cambi, in termini di *pay-off* individuale e collettivo, a seconda che la procedura si svolga simultaneamente, in un solo *round*, ovvero attraverso *rounds* ripetuti con l'introduzione di differenti meccanismi di coordinamento che, come si specificherà a seguire, possono assumere modalità e gradualità differenti, ivi inclusa la previsione di un'amministrazione che assuma la funzione di facilitazione e raccordo (vedi il caso del *Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri* o della *Conferenza di Servizi* di cui agli artt. 14 e ss. della legge n. 241 del 1990), fino a specificarsi in un assetto istituzionale di tipo gerarchico/autoritario.

Dimostrata dunque, quantomeno sul piano concettuale, la simmetria tra procedimento amministrativo e situazioni di coordinamento di interessi in condizioni di interazione strategica, occorre ora spostare il *focus* sulla ricerca delle regole e degli strumenti che possono agevolare il perseguimento di ottimi paretiani nell'ambito del relativo processo decisionale.

In letteratura sono state individuate tre grandi classi di meccanismi di coordinamento, articolate in base al tipo di logica decisionale sottostante (*Grandori*, 1995):

- modelli di coordinamento basati su decisioni unilaterali (meccanismi di prezzo/voto);
- modelli di coordinamento basati su decisioni concertate (meccanismi di autorità e agenzia; di gruppo, negoziazione, meccanismi culturali, ecc.)

- modelli di coordinamento basati su decisioni ‘automatiche’ (norme, regole e convenzioni).

Tali modelli possono essere utilizzati in maniera alternativa o congiunta tra loro, tenendo conto delle condizioni in presenza delle quali ciascuno di essi può trovare applicazione.

Posti questi riferimenti, appare evidente che il procedimento amministrativo già propone in sé il ricorso ad alcuni dei meccanismi di coordinamento enunciati, quali ad esempio l’autorità, la negoziazione, le norme che, tuttavia, non sempre conducono a decisioni soddisfacenti, sia sotto il profilo della tempistica, rilevandosi in alcune circostanze vere e proprie condizioni di stallo o inerzia sia con riferimento al risultato conseguibile in termini di perseguimento dell’interesse pubblico sottostante.

Quest’ultimo passaggio conduce ad una serie di domande: come configurare l’interesse pubblico perseguito all’interno del procedimento amministrativo quando questo coinvolge più amministrazioni, ciascuna portatrice di un interesse differente? Ovvero: il procedimento amministrativo rileva come luogo di composizione di conflitti di interessi o di conflitti di giudizi? E’ possibile cioè individuare un interesse unico che trascende e ricomprende tutti gli altri, quasi alla stregua di un *focal point equilibrium*, poiché riflette il senso comune ed è quindi in grado di orientare il coordinamento tra le diverse istanze ed esigenze? E, in caso contrario, è dimostrabile che la mancata convergenza verso questo punto di salienza sia attribuibile non a limiti oggettivi, ma a fattori cognitivi, perché anche le organizzazioni o i gruppi, possono cadere vittima, al pari del singolo individuo, di *biases*, ovvero di sistematici errori di giudizio, quali, a titolo meramente esemplificato, la *loss aversion* o il *confirmation bias*?

Questo approccio presuppone che le pubbliche amministrazioni operino all’interno del procedimento amministrativo come un gruppo (nelle diverse accezioni che il concetto può assumere, come emergerà nei paragrafi a seguire); gruppo che, in quanto tale, già di per sé costituisce un meccanismo di coordinamento, a prescindere dagli altri strumenti che comunque integra e di cui si avvale (autorità, negoziazione, norme, ecc.).

In questa prospettiva è dunque possibile aprire l’indagine anche a modelli di coordinamento di tipo “culturale” che, attraverso una formazione mirata, possano innescare negli agenti processi di auto-osservazione e auto-regolazione tali da condurre ad una più efficiente cultura di governo del procedimento amministrativo.

#### 4. Premesse concettuali II: Individui, Gruppi e Squadre (Lucia Savadori)

Al di là delle tensioni derivanti dalla razionalità strategica, il *decision making* è, come abbiamo indicato nell'introduzione, vulnerabile ad una serie di *bias* cognitivi che ne distorcono la razionalità e che devono quindi essere presi in considerazione al fine di ottenere un'analisi efficace dell'azione amministrativa, sia al fine di individuare gli ostacoli che essa incontra, sia per individuare le possibili soluzioni per il superamento di tali ostacoli.

La decisione a livello individuale (es. dirigente pubblico) è vulnerabile a tutti i tipici *bias* cognitivi che affliggono le decisioni individuali. Tra le euristiche (vale a dire scorciatoie mentali di tipo inconscio per adottare scelte in presenza di molte informazioni) e i numerosi *bias* che ne conseguono, alcuni più di altri possono impedire il coordinamento. Per esempio, l'euristica dell'*ancoraggio* (Tversky e Kahneman, 1974) fa sì che un individuo si affidi troppo, o "si ancorì", a specifiche informazioni quando si prendono decisioni (di solito il primo dato di informazione acquisito su quel caso). Questo può ostacolare il coordinamento perché le diverse strutture si ancorano a dati differenti e rendono difficile raggiungere un accordo. D'altra parte l'ancoraggio può risultare uno strumento utile per la definizione di un meccanismo di coordinamento: se tutte le parti in causa venissero "ancorate" ad un medesimo *input* informativo, questo migliorerebbe le *chances* di coordinamento.

Rilevante può risultare inoltre, l'euristica della *disponibilità* (riconducibile agli stessi autori appena menzionati) che porta a dare un eccessivo rilievo a informazioni o esperienze facilmente richiamabili alla memoria, come potrebbe essere un dato discusso nell'ambito di un *briefing*. In caso di diversità tra le amministrazioni concernente l'esperienza recente di un problema può spiegarsi la differenza di posizioni immaginando che solo alcune impieghino tale euristica.

Tra i *bias* assumono particolare rilievo lo *status quo* e la *loss aversion* (Kahneman, Knetsch e Thaler, 1991), che impediscono qualsiasi rinegoziazione delle condizioni esistenti: “*i termini esistenti definiscono i punti di riferimento, e proporre una modifica di qualsivoglia aspetto dell'accordo è considerato inevitabilmente una concessione che una parte fa all'altra. L'avversione alla perdita produce un'asimmetria che rende difficile raggiungere un accordo*” (cfr. Kahneman, 2011). D'altra parte lo *status quo bias* e, in generale, i *bias* relativi all'inerzia delle decisioni (o *conformism bias*, cfr. Camerer Lowenstein Rabin, 2004; Cialdini e altri, 2008) possono favorire il coordinamento se le parti entrano nella situazione strategica già orientate (ad esempio per tramite di convenzioni o norme sociali) verso una soluzione.



Questi *bias* sono inoltre alla base della rilevante efficacia delle regole di *default*, come può essere considerato il silenzio-assenso (ad esempio, a prescindere dalle ipotesi già introdotte a livello nazionale, il silenzio-assenso *ex art. 17bis* legge n. 241 previsto dalla regione Lazio quanto ai rapporti tra rappresentante unico e amministrazioni da ricondurre alla stessa regione, art. 87, comma 4, regolamento n. 1/2012 come modificato dalla delibera di Giunta n. 386/2016).

Efficace si è rivelato, in varie ipotesi, il *framing* delle informazioni e la loro salienza (che fanno leva sull'*information overload*, sovraccarico informativo).

*Framing* e salienza (oltre al *bias* dell'imitazione e le norme sociali) sono poi utili strumenti per incentivare determinati comportamenti formulando *rating* di comparazione resi in forma molto semplificata ed *eye catching*, ad esempio graduatorie con individuazione di *best practice* in materia di regolazione e uso della conferenza di servizi al fine di stimolare l'emulazione.

Le cause del fallimento decisionale dovute a problemi di coordinamento che le pubbliche amministrazioni incontrano nell'ambito del procedimento amministrativo possono essere affrontate anche ricorrendo ai paradigmi della teoria delle decisioni di gruppo. Per fare ciò è opportuno innanzitutto capire in che modo possono essere considerate le amministrazioni che devono coordinarsi: se è possibile considerarle un "gruppo" ed a quale tipologia di gruppo appartengono. Questo è rilevante perché il consenso e dissenso si raggiungono o si manifestano in modo diverso quando si opera nelle diverse tipologie di aggregazione. A questo riguardo, in letteratura sono state esaminate prevalentemente due tipologie di aggregazione: i gruppi e le squadre.

Considerando che un "gruppo" è definito come "*due o più individui interdipendenti tra di loro e che si influenzano l'un l'altro tramite l'interazione sociale (Forsyth, 1999)*", allora ogni azione di coordinamento e decisione sociale tra due o più individui è il frutto di una decisione di gruppo. Ma è anche vero che spesso i gruppi nella pubblica amministrazione possono funzionare più come squadre (gruppi strutturati) che come gruppi. La differenza è rilevante perché a ciascuna tipologia corrispondono processi diversi di raggiungimento del consenso. La struttura di un gruppo è il modo in cui il gruppo è organizzato e dipende da come si relazionano tra di loro i ruoli e lo *status*. La squadra è una forma particolare di gruppo, in cui ciascun membro ha un ruolo distinto dagli altri, i ruoli sono interdipendenti (la *performance* di un membro dipende dall'*input* che riceve da un altro membro) e di solito contiene un *leader* (un capo) che ha il ruolo di coordinare. In che misura i gruppi decisionali nella pubblica amministrazione sono considerabili come

gruppi o come squadre? Che conseguenze possono trarsi per la soluzione dei conflitti a seconda che le amministrazioni operino secondo il modulo del gruppo o quello della squadra?

Le decisioni a livello collegiale o di gruppo (es. un consiglio o un collegio) sono affette da tutti i *bias* che affliggono i singoli membri, e anzi dinamiche di gruppo possono, addirittura, esasperare *bias* della scelta individuale attraverso per esempio dinamiche "a cascata" (cfr. *Kuran e Sunstein 1999 "availability cascades"*). Inoltre, le decisioni di gruppo sono vulnerabili ad ulteriori *bias* tipici di questa tipologia di processo decisionale. Viene rilevato che la decisione di un gruppo è generalmente migliore rispetto alla media dei suoi membri quando il problema decisionale è di tipo divergente (creativo) ed ha una risposta corretta formalmente verificabile (es. come un problema di matematica); viceversa la *performance* del gruppo è generalmente peggiore rispetto alla media dei suoi membri quando il problema decisionale non ha una risposta corretta (come una decisione di opinione) e non necessita di un pensiero divergente. In questi casi il gruppo è soggetto a varie forme di errore cognitivo che possono ostacolare il coordinamento tra strutture (per un approfondimento, si veda il sottoparagrafo 3.1).

Detto ciò è importante definire come consenso e dissenso si raggiungono o si manifestano quando si opera nelle diverse tipologie di aggregazione tra amministrazioni.

La coordinazione (reale e temporale) è fondamentale per la buona riuscita dell'operazione nelle squadre di lavoro, mentre nei gruppi semplici, essa è meno rilevante. La cooperazione invece, intesa come il contributo individuale al raggiungimento di un obiettivo comune, è spesso meno facile da ottenere nei gruppi che nelle squadre, in larga misura a causa delle dinamiche strategiche esposte nel paragrafo precedente. I gruppi infatti si riconoscono per fenomeni come il *social loafing* (riduzione dello sforzo individuale quando si è in gruppo) (*Latanè et al., 1979*). Sono stati individuati metodi per identificare i fattori responsabili di queste inefficienze e migliorare la cooperazione (*Kerr e Bruun, 1983*); per esempio, rendere lo sforzo individuale identificabile agli occhi del gruppo riduce i fenomeni di *social loafing*.

Le dinamiche emozionali si manifestano prevalentemente nei gruppi. Per esempio, il *groupthink*, ovvero, la dinamica per cui il desiderio di armonia o di conformità nel gruppo è tale che i membri del gruppo cercano di ridurre al minimo i conflitti e raggiungere una decisione di consenso senza una valutazione critica dei punti di vista alternativi, sopprimendo attivamente i punti di vista dissenzienti e isolandosi da influenze esterne (*Janis, 1972*). La scarsa condivisione di informazione è anch'essa più caratteristica dei

gruppi e meno delle squadre. I gruppi infatti concentrano la propria analisi discorsiva su quelle informazioni che i membri avevano già prima di cominciare la discussione, invece di esaminare quelle nuove che ciascun membro o altri gruppi possono contribuire alla discussione (*Savadori, Van Swol e Sniezek, 2001*). Entrambe queste forme distorsive spingono il gruppo decisionale all'isolamento verso nuovi flussi informativi e quindi a difficoltà di coordinamento con altre strutture e alla polarizzazione delle proprie posizioni. Esiste ad esempio evidenza empirica (*Kameda, Ohtsubo e Takemada, 1997*) che indica come i membri di un gruppo preferiscono sentire espresse posizioni appartenenti ai membri "cognitivamente centrali" del gruppo, ovvero a membri che possiedono informazione probabilmente già condivisa nel gruppo, mentre membri "cognitivamente periferici" (cui appartiene informazione meno condivisa ma che potrebbe potenzialmente essere importante) tendono ad essere meno credibili e meno ascoltati all'interno del gruppo.

Per le squadre, invece, sembra più importante che ciascun membro condivida lo stesso modello mentale: una comprensione condivisa del compito che deve essere svolto e del coinvolgimento di ciascun membro nel lavoro di squadra (*Converse, Cannon-Bowers e Salas, 1993*).

#### **4.1 Prevedere l'esito decisionale dei gruppi**

Conoscendo a priori la tipologia di decisione in cui è impegnato il gruppo ed il modo in cui è distribuita la preferenza tra i membri del gruppo è possibile prevedere l'esito della decisione di gruppo.

Molti dei modelli che descrivono il processo decisionale di gruppo assumono che il tipo di processo dipenda, in larga parte, dal tipo di compito affrontato dal gruppo (*McGrath, 1991*). *Laughlin* (1980) e *Laughlin e Ellis* (1986) hanno introdotto una dettagliata distinzione per tipologie di compiti che ha stimolato e orientato gran parte della ricerca successiva (si veda ad es. *Davis, 1980; Stasser e Titus, 1985, 1987; Kerr, Maccoun, Kramer, 1996*).

*Laughlin e Ellis* (1986) propongono una distinzione in cui tutti i compiti di *problem-solving* e di presa di decisione vengono ordinati su di un *continuum* ai cui poli si situano, da un lato, i compiti intellettivi, dall'altro, i compiti di giudizio. I compiti intellettivi sono problemi o decisioni per cui sussiste una risposta corretta e dimostrabile attraverso un sistema formale di tipo verbale o matematico (es. problemi matematici). I compiti di

giudizio sono quelli invece dove non esiste una soluzione corretta o questa soluzione non è disponibile immediatamente (es. decisioni giuridiche, decisioni economiche con ripercussioni a lungo termine). Le decisioni amministrative possono essere collocate nei due ambiti a seconda del livello di discrezionalità amministrativa.

La dimostrabilità è un criterio definito da Laughlin in base a quattro assunti. Vi è dimostrabilità quando:

- (a) sussiste un accordo consensuale da parte del gruppo riguardo al sistema formale di tipo matematico o verbale da utilizzare;
- (b) esiste una quantità sufficiente di informazione da permettere la risoluzione del problema all'interno del sistema formale;
- (c) i membri del gruppo che non sono in grado di risolvere il problema hanno una conoscenza sufficiente del sistema per riconoscere e accettare una soluzione corretta se questa viene proposta da un altro membro del gruppo;
- (d) il membro che propone la soluzione corretta ha sufficiente abilità, motivazione e tempo per dimostrare la correttezza della sua posizione.

*Laughlin* e *Ellis* (1986) individuano sei modi differenti o «processi sociali di combinazione» (*social combination processes*) con cui si combinano le preferenze dei membri del gruppo a seconda del tipo di compito:

- Il primo processo è stato definito di «maggioranza» (*majority decision scheme*) e si applica ai compiti di giudizio (es. decisioni giuridiche). In questi compiti lo schema prevede che la maggioranza a favore di una opzione ha la predominanza sugli altri membri.
- Il secondo processo, definito di «maggioranza semplice» (*simple majority*) descrive i casi in cui viene richiesto di esplicitare un atteggiamento o di scegliere tra due opzioni. Poiché tali decisioni sono basate su un insieme di valori o norme piuttosto che sull'evidenza empirica, esse sono assimilabili ai compiti di giudizio. In questi casi, è sufficiente una maggioranza, anche poco numerosa a favore di una alternativa perché questa venga adottata da tutto il gruppo.
- La terza modalità, definita di «equiprobabilità» (*equiprobability*), descrive il caso in cui ogni opinione proposta da un singolo individuo o da un sottogruppo ha la stessa probabilità di essere adottata come scelta finale. Tale schema si applica ai

casi in cui le informazioni sono rese disponibili volta per volta al susseguirsi delle prove. Poiché l'informazione corretta non può essere riconosciuta prima che si sia verificata ogni prova, queste decisioni rientrano anch'esse nella tipologia di compiti di giudizio, in cui non vi è una risposta dimostrabile.

- La quarta modalità decisionale si situa in posizione intermedia nel continuum tra i due poli. Essa unisce due tipi di processi combinatori, ovvero quello della maggioranza, tipico dei compiti di giudizio e quello della soluzione corretta sostenuta da un sistema formale, tipico dei compiti intellettivi. In queste situazioni si può verificare sia l'uno che l'altro processo, a seconda delle circostanze. Ad esempio, quando nessuno dei membri possiede la risposta esatta prevale il processo della maggioranza, mentre quando almeno due membri propongono l'alternativa corretta prevale il processo che favorisce questa soluzione.
- Il quinto tipo di processo definito come «vittoria della verità sostenuta» (*truth supported wins*) si applica ai compiti intellettivi. In questi casi, è sufficiente che due o più membri possiedano la risposta corretta perché questa venga adottata a patto che essi siano in grado di dimostrarne la correttezza attraverso un sistema formale. Rientrano in questa tipologia tutti i compiti di soluzione di problemi (quiz, problemi matematici o logici).
- Il sesto tipo di processo decisionale detto «vittoria della verità» (*truth wins*), fa riferimento ai compiti intellettivi con una risposta chiara e dimostrabile. In questi casi, la risposta corretta viene adottata anche se sostenuta solo da un membro del gruppo. Sono i casi caratterizzati dai fenomeni di *insight* per cui la risposta corretta di un puzzle o un gioco enigmistico proposta da un membro del gruppo viene subito riconosciuta tale anche dagli altri membri e perciò adottata.

Conoscendo a priori la tipologia di decisione in cui è impegnato il gruppo (compito intellettuale o di giudizio) ed il modo in cui è distribuita la preferenza tra i membri del gruppo (quanti sono quelli che favoriscono l'opzione A piuttosto che la B) potrebbe quindi essere possibile prevedere l'esito della decisione di gruppo.

L'analisi svolta serve a mostrare come la possibilità di predizione di un risultato della decisione collettiva possa servire a disegnare una procedura che favorisca una soluzione cooperativa.

#### IV. *BEHAVIOURAL INSIGHT, COMPLIANCE E SANZIONI*

(Nicoletta Rangone)<sup>18</sup>

##### 1. Deterrenza e adempimento volontario

Il protocollo di intesa tra PCM e SNA del 2017 prevede l'uso delle scienze comportamentali "come strumenti integrativi all'approccio tradizionale" per aumentare l'effettività dell'azione amministrativa, come auspicato dal Consiglio di Stato del 2017. Tra gli ambiti interessati dalla convenzione vi è l'esercizio del potere sanzionatorio. Presupposto necessario ad una trattazione di questo tema appaiono i fattori che contribuiscono all'effettività di tale potere e quelli che facilitano la *compliance* volontaria, che evita l'esigenza stessa di fare ricorso alle sanzioni.

Il nostro sistema giuridico è saldamente ancorato al modello della deterrenza, con alcune aperture alla valutazione del rischio nella regolazione e nei controlli, alla cooperazione, al supporto alla *compliance*. Il tutto muove intorno all'assunto della perfetta razionalità di cittadini e imprese, che adempirebbero in base a un calcolo costi-benefici-rischi, risponderebbero positivamente agli incentivi economici, comprenderebbero e utilizzerebbero le informazioni a loro disposizione.

L'assunto della razionalità però non spiega l'ineffettività di moltissime regole, decisioni pubbliche e delle relative strategie di enforcement. Non spiega, ad esempio, perché gli incendi boschivi continuino ad essere un problema nonostante l'introduzione di sanzioni penali e l'inutilizzabilità per anni dei terreni (art. 10-11, legge n. 353/2000); perché le persone facciano investimenti finanziari disastrosi nonostante i prospetti informativi, si rovinino con l'azzardo nonostante

---

<sup>18</sup> Testo della relazione tenuta al Convegno internazionale "*Behavioural Economics: New tools for Development and Cohesion Policy*", Presidenza del Consiglio dei Ministri – Agenzia per la Coesione Territoriale, 24.1.2018, Roma. Per una più ampia trattazione, N. Rangone, *Tools for effective law: a focus on nudge and empowerment*, in *Concorrenza e Mercato*, n. 25/2017 e *Effective rules and enforcement strategies: what role for cognitive sciences and other compliance drivers beyond rationality?*, in *European Journal of Risk Regulation* (Cambridge University Press), 3/2018

informazioni dettagliate sulle probabilità di vincita, non cambino operatore di servizio pubblico nonostante esistano sul mercato condizioni migliori. La perfetta razionalità non spiega neanche il livello di *compliance* fiscale che, secondo alcuni studiosi, sarebbe paradossalmente molto più basso se basato su un calcolo razionale dei rischi di essere sanzionati.

I parametri di riferimento nella determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie nell'ambito dei limiti previsti per legge sono determinati dall'art. 11, della legge n. 689 del 1981 che, come noto, fa riferimento “*alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche*”. Questi criteri sono in parte compatibili con un approccio *responsive* e *risk-based* alla regolazione e ai controlli, ancor prima della comminazione di sanzioni. In base al primo approccio, i decisori pubblici implementano gli strumenti meno restrittivi per perseguire un determinato risultato, per poi aumentare l'invasività degli interventi in funzione della reazione dei destinatari (educazione, lettere, pareri, fino agli ordini di restituzione, demolizione e sanzioni) (I. Ayres e J. Braithwaite 1992, OECD 2014). Alla luce di questo modello andrebbero anche graduate diversamente le sanzioni da comminare in relazione alla dimensione e al tipo di violazione (ad esempio, “*active tax fraud by manipulation of the balance sheet, and passive tax evasion when taxpayers forget to report particular income components*”) (L.P. Feld e B.S. Frey 2007).

Quanto al *risk-based enforcement*, è stato suggerito di concentrare (o comunque aumentare) i controlli sulle imprese o sulle attività che presentano i più alti livelli di rischio. Il comportamento, la storia di *compliance* o *non-compliance* del soggetto oggetto di controlli, così come la sua capacità (organizzativa) di adempiere diventano elementi sui quali fondare la programmazione dei controlli (S. Breyer 1993; C. Hood, H. Rothstein, R. Baldwin 2001; J. Black e R. Baldwin 2010 e 2012; OECD 2010).

I menzionati approcci *responsive* e *risk-based* cominciano a porre in rilievo l'esigenza di differenziare le regole e l'*enforcement* di tali regole alla luce del fatto che la *compliance* è riconducibile a una serie di fattori e non al solo calcolo economico: capacità di adempiere e disponibilità all'adempimento.

Si tratta di approcci alla formulazione delle regole e alla loro attuazione molto sofisticati che richiedono la rilevazione ed elaborazione di un elevato numero di informazioni, applicabili comunque entro i limiti dei principi di legalità e tipicità dell'azione amministrativa. Peraltro, il principio di legalità circoscrive inesorabilmente il ventaglio degli strumenti di *enforcement* a disposizione dei decisori pubblici, limitando gli spazi per un approccio *responsive*. Ciononostante, alcuni interessanti tentativi di introdurre l'analisi del rischio nella regolazione e nei controlli sono stati effettuati anche in Italia. In questa direzione muovono, ad esempio, le Linee guida in materia di controlli adottate in base alla legge n. 35/2012.

Al contempo gli stessi approcci *responsive* e *risk-based*, pur ritagliando strategie di *enforcement* sui destinatari, non tengono conto dei limiti cognitivi degli stessi, che possono incidere sia sulla volontà, che sulla capacità di adempiere. Prendere in considerazione tali limiti imporrebbe al decisore pubblico di riconsiderare il modello della perfetta razionalità, aprendosi alle risultanze derivanti da esperimenti di psicologia, sociologia, scienze comportamentali. Da questi derivano indicazioni rilevanti sul funzionamento delle leve "interne" e di contesto che contribuiscono all'effettività delle decisioni e delle strategie di *enforcement*.

Muovendo in tale direzione, si potrebbe ipotizzare che il parametro della "personalità" dell'agente che ha commesso la violazione (di cui all'art. 11, legge n. 689/1981) venga di volta in volta riempito di contenuti anche grazie alle evidenze derivanti dagli esperimenti e dalla letteratura comportamentale.



Va al contempo evidenziato che il ricorso a tali dati non è un argomento a sostegno dell'alleggerimento della deterrenza: l'adempimento volontario presuppone la ragionevole aspettativa che i comportamenti consapevolmente devianti siano individuati e sanzionati.

Di seguito vengono sintetizzate alcune determinanti della *compliance* volontaria, dell'effettività delle decisioni pubbliche e delle strategie di *enforcement*.

## **2. Impatto delle motivazioni interne sull'effettività di regole e decisioni che impongono sanzioni o riconoscono incentivi**

In determinate ipotesi, introdurre una sanzione può collidere con la motivazione interna ad adempiere, generando un effetto opposto a quello voluto. Ciò perché si finisce per fissare un prezzo per un determinato comportamento, che da obbligo morale degrada a merce (U. Gneezy e A. Rustichini 2000, e altri). Sempre con riferimento alle sanzioni, è stato dimostrato che sanzioni elevate non aumenterebbero la *compliance* a causa di dissonanze cognitive per cui, anche se informati delle conseguenze delle scelte, gli individui si formerebbero delle credenze controfattuali (Akerlof, Dickens 1982).

Le motivazioni interne possono determinare l'ineffettività anche di regole che introducono incentivi economici. Evidenze di questo tipo sono state raccolte con riferimento agli incentivi alla donazione del sangue (N. Lacetera e M. Macis 2010, 2012); un esito analogo sembra abbiano avuto gli incentivi ai *whistleblower* (in USA e UK). L'eventuale presenza di queste reazioni psicologiche e i possibili effetti negativi in termini di effettività delle regole che impongono sanzioni andrebbe valutata attraverso l'analisi di impatto della regolazione e dovrebbe essere verificata *ex post*.

### **3. Correttezza, apertura del processo decisionale, coerenza delle decisioni**

Alcuni studi di tipo psicologico e sociologico hanno dimostrato che la percezione che gli amministrati hanno della correttezza, apertura del processo decisionale, coerenza delle decisioni porta a rispettare le regole generali e accettare quelle individuali (*E.A. Lind, T.R. Tyler 1998* e altri). La *procedural justice* percepita assume dunque un rilievo determinante per l'effettività delle regole, delle decisioni amministrative, perché aumenta la *compliance* volontaria e riduce il contenzioso. Allo stesso modo la *procedural justice* rafforza le strategie di *enforcement* portando, ad esempio, all'accettazione di controlli e sanzioni.

Da questi esperimenti si possono trarre conferme empiriche di posizioni da tempo avanzate da una parte della dottrina amministrativistica (assicurare trasparenza, partecipazione e motivazione anche nei procedimenti generali; la certezza dei tempi di conclusione, solo per fare qualche esempio). Questi studi portano anche ad affermare la centralità di aspetti solitamente relegati ai Codici etici e a quelli di comportamento: gentilezza, disponibilità, puntualità nei rapporti con cittadini ed imprese. Queste regole di comportamento sono fondamentali perché consentono di aumentare la *compliance* volontaria e di ridurre gli episodi di corruzione, come dimostrano anche gli studi di *behavioural ethics* (*Y. Feldman 2017*). La diffusione di queste regole di comportamento ha dunque una rilevanza in termini di effettività delle decisioni pubbliche e delle strategie di *enforcement*.

1. Nel nostro ordinamento si stanno facendo alcuni passi in questa direzione, ad esempio le già citate Linee guida in materia di controlli adottate in base alla legge n. 35/2012 e le Linee guida per l'attività di ispezione del Ministero delle politiche agricole e forestali del 2004. Manca tuttavia un adeguato supporto di evidenze empiriche dei relativi impatti.

- ii. Un'importante occasione per attingere alle risultanze della *behavioural ethics* potrebbe essere la formulazione dei codici di comportamento dei dipendenti pubblici. Ad esempio, tale formulazione andrebbe effettuata in positivo, con indicazione di quello che il destinatario fa o deve fare, per offrire la sensazione che i destinatari già attuano quanto indicato nell'attività professionale ed evitare effetti di *boomerang*; andrebbero poi utilizzate indicazioni dettagliate a specificare clausole generali, per evitare che gli individui trovino giustificazioni inconse alla corruzione (Y. Feldman 2017).

#### **4. Cooperazione e supporto alla compliance**

Per aumentare l'adesione volontaria alle decisioni è fondamentale instaurare un rapporto di *cooperazione* tra PA e amministrati e di *supporto alla compliance* (come suggerito anche dall'OECD, *Regulatory Enforcement and Inspections*, 2014). In questa direzione muovono alcune esperienze nel nostro ordinamento (“vigilanza collaborativa” ANAC/stazioni appaltanti; il *private enforcement* attraverso le decisioni con impegni; linee guida, interpelli; “come fare per”), ma si tratta di un cambiamento anche culturale non ancora perfezionato.

#### **5. Aumentare l'effettività dell'*enforcement* attraverso *behavioural insights***

I *behavioural insight* possono aumentare l'efficacia dei controlli, con impatto positivo sulla *compliance* volontaria.

1. Nella programmazione dei controlli, oltre all'analisi del rischio, andrebbero prese in considerazione le indicazioni che derivano da esperimenti condotti in ambito fiscale: i controlli su imprese di nuova istituzione cambiano durevolmente la percezione del rischio di essere oggetto di ispezione e

incidono positivamente sulla *compliance* (“effetto di echo” bias, L. Mittone 2006).

2. Con riferimento alla frequenza dei controlli, esperimenti cognitivi condotti in ambito fiscale lasciano emergere un incremento dell’evasione nel periodo immediatamente successivo ad un controllo (mentre la *compliance* aumenta dopo qualche anno), dovuta all’erronea convinzione che non sia possibile essere controllati due volte in un breve lasso di tempo (*bias* “cratere di bomba”, B. Kastlunger e altri 2009). I controlli dovrebbero dunque essere organizzati proprio in questa fase per cambiare il “punto di riferimento” individuale e influire sulla futura *compliance* degli interessati.

L’incidenza di questi *bias* anche in altri ambiti di regolazione andrebbe verificata in via sperimentale. Inoltre, l’approccio comportamentale dovrebbe accompagnarsi a ispezioni ispirate sempre a criteri di *procedural justice* (affinchè il sistema dei controlli sia percepito come corretto e legittimo) e cooperazione alla *compliance*. È stato dimostrato, ad esempio, che l’aumentata frequenza dei controlli porta a una riduzione della *compliance*, come reazione a un’amministrazione percepita come ingiusta e vessatoria (E. Kirchler 2017).

3. Al fine aumentare l’effettività delle regole e di limitare controlli e sanzioni possono poi essere utilizzati gli esiti dei controlli stessi.

Tra i meccanismi di incentivazione dell’adempimento, le Linee guida sui controlli del 2012 menzionano, in via esemplificativa, il rilascio di certificati di ottemperanza («bollini») che l’impresa può vantare sul mercato. Numerose sono le applicazioni concrete in questa direzione, dal *rating* che attesta il rispetto delle regolazione concernente le imprese agricole in alcune regioni, a quello che certifica l’assenza di condanne penali/tributarie/antitrust e la tracciabilità dei pagamenti e delle

transazioni finanziarie oltre una determinata soglia che può essere richiesto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (“*rating* di legalità”, di cui al decreto interministeriale del 20 febbraio 2014 n. 57).

Questi *rating* potrebbero risultare più efficaci in termini di aumentata *compliance* se informati alle indicazioni delle scienze cognitive. Ad esempio, il fatto di rendere «saliente» gli esiti di un controllo spinge il soggetto interessato a cambiare il proprio comportamento (ad esempio, la *compliance*), agendo sul «punto di riferimento» a partire dal quale egli assume le sue decisioni (A. Tversky - D. Kahneman 1979). Inoltre, un'adeguata comunicazione di quello che fanno «gli altri» contribuisce a superare il *bias* dell'inerzia o della *status quo* (R.B. Cialdini 1984), a sua volta collegato alla *loss aversion* (D. Kahneman - J.L. Knetsch - R.H. Thaler 1990). Tali *rating* possono essere utilizzati per l'ammissione ad appalti pubblici, ma anche per mettere in evidenza *best practices* di determinate pubbliche amministrazioni. Un esempio di successo è quello del *food hygiene rating system* che rende manifesto ai consumatori il grado di rispetto della normativa da parte dei ristoratori, utilizzato ad esempio in Danimarca, Canada (Toronto), USA (New York, Los Angeles, San Diego, Ohio, Kentucky), Singapore, Nuova Zelanda, Regno Unito (England, Wales, Northern Island, Scotland). Gli esiti delle ispezioni sono sintetizzati utilizzando lettere - ABCD -, stelle o numeri e comunicati al pubblico in modo standardizzato, semplificato e posto in particolare evidenza all'entrata dai locali, ma consultabili anche *on line*. Attraverso *rating* adeguatamente congegnati alla luce delle indicazioni e delle evidenze delle scienze comportamentali si possono attivare alcune leve cognitive in modo da aumentare la *compliance*.