



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione



FORMARE LA PA

RAPPORTO SNA 2017-2020



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

FORMARE LA PA

RAPPORTO SNA 2017-2020

Formare la PA
Rapporto SNA 2017 - 2020

Coordinamento editoriale

Mariella Astazi, Sabrina Bandera, Nicola Bonaccini, Erika Bottoli, Daniela Cinque e Andrea Luciani

SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Contatti

www.sna.gov.it - ricerca@sna.gov.it

Copyright © 2021 SNA



MILIGRAF EDIZIONI

è un marchio di:

Miligraf S.r.l.

Via degli Olmetti, 36

00060 Formello (Roma)

I Edizione: 2021

ISBN 9788896002728

*Pubblicazione non in vendita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento
può essere pubblicata senza citarne la fonte.*

Finito di stampare nel mese di gennaio 2021
da Miligraf S.r.l.

L'APPROCCIO COMPORTAMENTALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: IL RUOLO DELLA RICERCA E DELLA FORMAZIONE

Fabrizio Cafaggi, Francesca Marzo e Giacomo Sillari

Le recenti riforme della pubblica amministrazione scaturiscono da una serie di fattori tra cui la carenza di efficacia ed effettività nell'agire amministrativo. Tale carenza, a sua volta, è addebitabile, tra le molteplici cause, alla 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. Buone regole sono condizione necessaria ma non sufficiente dell'efficacia dell'azione amministrativa. La vicenda Covid-19 ha evidenziato le debolezze strutturali del nostro apparato amministrativo anche se ha indicato sorprendenti capacità di adattamento e resilienza. Le sfide poste dalla gestione del Recovery Fund richiedono un ripensamento profondo del sistema amministrativo al di là delle declamazioni sulla necessità di ridurre la burocrazia.

Per generare cambiamento occorre incidere maggiormente sul piano dell'attuazione delle riforme e, sotto questo profilo, rilevano anche le credenze e i comportamenti di chi le riforme deve applicare e dei destinatari delle stesse. Il contrasto tra credenze dell'amministrazione e sistema di credenza, presupposto nelle riforme legislative, conduce molto spesso al fallimento di queste ovvero a una ridottissima loro efficacia. L'allineamento del sistema di credenze e comportamenti è, dunque, una condizione di fondamentale importanza per raggiungere i risultati desiderati dall'azione amministrativa. L'approccio comportamentale si concentra sui sistemi di credenze e di motivazioni delle amministrazioni e dei destinatari dell'azione amministrativa. Il riferimento fondamentale in letteratura rimane Herbert A. Simon (1947) e successive edizioni¹, in cui si delineano i temi della razionalità limitata degli agenti economici e delle decisioni organizzative (per gli sviluppi successivi della nozione di razionalità limitata, i riferimenti fondamentali sono Kahneman e Tversky², e Tversky e Kahneman³; per la sintesi degli sviluppi successivi si può consultare Kahneman⁴; per gli sviluppi sperimentali più recenti sul tema della razionalità limitata si può consultare Guth⁵). Questo approccio richiede che sia la legislazione, sia l'azione amministrativa siano fondate su premesse empiriche verificate o almeno verificabili e informate da un'analisi delle conseguenze dell'attività amministrativa svolte in base al principio di proporzionalità.

Lo sviluppo delle scienze comportamentali per lo studio e l'intervento nelle decisioni individuali, organizzative e collettive vede studiosi italiani in prima linea sin dai primi passi: si vedano, per esempio, gli studi sulle decisioni, i *bias* e l'apprendimento in ambito organizzativo di Massimo Egidi, sviluppati collaborando in passato con Herbert A. Simon e mantenendo rapporti di collaborazione scientifica con gli esponenti più importanti del gruppo di Carnegie Mellon, tra cui March, Olsen, Cohen e Winter. Un altro importante riferimento italiano in ambito comportamentale è Riccardo Viale, studioso di economia cognitiva e scienze comportamentali e tra i primi a considerare l'importanza strategica dello sviluppo di una sistematica applicazione dell'approccio comportamentale alle politiche pubbliche⁶. Tale sviluppo ci

¹ H. A. Simon, (1947), *Administrative behavior*, Macmillan.

² D. Kahneman, e A. Tversky (1979), *Prospect theory: An analysis of decisions under risk*, in "Econometrica", 47, p. 278.

³ A. Tversky & D. Kahneman (1974), *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, "Science", 185(4157), pp. 1124-1131.

⁴ D. Kahneman (2011), *Thinking Fast and Slow*, Macmillan.

⁵ W. Güth (2010), *Satisficing and (un) bounded rationality - A formal definition and its experimental validity*, in "Journal of Economic Behavior & Organization", 73(3), pp. 308-316.

⁶ R. Viale (2009), *Introduzione: verso una "behavioural public administration*, in "Sistemi Intelligenti", XXI, 1, pp. 3-13; R. Viale (2016), *Razionalità limitata e forme di paternalismo libertario*, in "Sistemi intelligenti", XXVIII, 1, pp. 181-194; R. Viale (2018), *Behavioural insights, nudging e politiche pubbliche europee*, in *Europa. Un'utopia in costruzione*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana; R. Viale (2019), *Architecture of mind and libertarian paternalism: are the system 1 nudges likely to happen?*, in "Mind &

permette di contare su strumenti di indagine, affinati e rinforzati nel corso degli anni, fino a divenire dei veri e propri standard utilizzati dalla comunità scientifica internazionale.

Le ipotesi sull'effetto e l'efficacia di una particolare azione amministrativa, quindi, devono essere testate scientificamente attraverso iniziative sperimentali che raggiungano, idealmente, le dimensioni di veri e propri *randomized control trials*. Se da una parte, le scienze comportamentali possono coadiuvare il disegno della attività della pubblica amministrazione, agevolando l'individuazione di ostacoli superabili con soluzioni comportamentali; dall'altra richiamano l'attenzione sulla acquisizione di informazioni volta a valutare la adeguatezza ed efficacia dell'azione amministrativa. Grazie a tali strumenti, quello comportamentale è oggi tra i più proficui ed efficaci approcci nell'attività amministrativa, dove la decisione umana e quella automatizzata giocano un ruolo fondamentale.

Il presente contributo, a partire dalle attività di formazione e ricerca applicata sulle scienze comportamentali realizzate alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) negli ultimi anni, intende mostrare le potenzialità di tale approccio applicato all'azione amministrativa: prima di tutto, saranno identificate le sue caratteristiche fondamentali e le sue peculiarità innovative, riscontrabili nell'integrazione sinergica di attività di ricerca empirica e attività di formazione laboratoriale, poi, verranno presentate alcune linee di ricerca/formazione sviluppate e in fase di attuazione da parte dell'Unità per le Scienze comportamentali della SNA, in collaborazione anche con studiosi e collaboratori esterni.

1. Approccio comportamentale all'attività amministrativa

La pubblica amministrazione è da diversi anni al centro di cambiamenti, finalizzati a creare strutture informate dalla cultura dell'efficienza e dell'efficacia. Si trova, dunque, soggetta a molteplici spinte dirette al cambiamento: alcune provenienti dal legislatore e dalla particolare situazione economica nazionale e internazionale, altre sostenute e promosse dai destinatari: i cittadini e le imprese. Le prime impongono cambiamenti a livello centrale diretti a modificare il modello organizzativo della pubblica amministrazione, fondato su nuovi equilibri tra competenze e conoscenze, mentre le spinte provenienti dai *fruitori* dei servizi delle pubbliche amministrazioni esprimono l'esigenza di processi decisionali più inclusivi, più semplici, efficaci ed efficienti⁷. Le modifiche del procedimento amministrativo, tuttavia, non possono tradursi semplicemente nel trasferimento di potere decisionale dall'amministrazione ai destinatari, trascorrendo da modelli di controllo preventivo a modelli di controllo successivo. Tale processo va governato, riducendo l'incertezza che spesso accompagna l'incremento del potere decisionale in capo ai cittadini, determinato dai processi di semplificazione amministrativa come l'esempio dell'urbanistica insegna. Un'amministrazione abilitante le scelte non è una amministrazione che delega ma una che accompagna il processo di scelta, impegnandosi a ridurre le distorsioni percettive e cognitive che possono caratterizzare i modelli mentali di coloro cui il potere di scelta viene attribuito.

L'applicazione di un approccio comportamentale all'attività amministrativa, dunque, può rappresentare una strategia estremamente efficiente ed efficace nell'accompagnare e indirizzare i cambiamenti in atto. In particolare, nel risolvere o mitigare il conflitto tra un'amministrazione orientata alla definizione e al raggiungimento di obiettivi e una amministrazione limitata o addirittura paralizzata dal crescente peso della responsabilità per danno erariale (la cd. amministrazione difensiva)⁸. La consapevolezza delle resistenze esistenti all'interno dell'amministrazione e di quelle relative ai sistemi di credenze dei destinatari dell'attività amministrativa costituisce premessa indispensabile dell'efficacia del

Society", vol. 18, pp. 143–166.

⁷ O. Forlenza (2020), *Amministrare*, Libreria Editrice Cafoscarina.

⁸ Sul tema si rinvia al contributo di Stefano Battini e Francesco Decarolis in questo Rapporto e, dei medesimi autori, a S. Battini e F. Decarolis (2019), *L'amministrazione si difende*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1, pp. 293-320.

cambiamento.

Tale approccio può seguire tre principali declinazioni. In primo luogo, può mettere la conoscenza scientifica acquisita a servizio dell'attività amministrativa, partendo dalle limitazioni cognitive degli attori coinvolti per indurli a fare scelte dirette a produrre maggiore benessere (ad esempio, prendendo atto della rilevanza di norme dispositive e di default che aiutino il personale amministrativo a fare scelte migliori per sé e per gli amministrati). Questo è l'approccio del *nudging*, reso celebre dal testo di Thaler e Sunstein del 2009⁹. Si veda anche Shafir (2013), Teichman e Zamir (2014), Oliver (2013), Sunstein (2020a), Hallsworth e Kirkman (2020)¹⁰; per una voce discordante, Rizzo e Whitman (2019)¹¹; per contributi relativi alla pratica, Sunstein (2013), Halpern, 2015, OECD (2017)¹²; in Italia, si vedano soprattutto Motterlini (2014) e Viale (2019)¹³; per considerazioni su aspetti etici e metodologici del *nudging*, Sillari (2020)¹⁴.

In secondo luogo, l'approccio comportamentale permette alla pubblica amministrazione di esercitare un controllo più puntuale su alcune scelte e azioni degli amministrati basate sulle limitazioni cognitive e lesive dei loro interessi, identificando e applicando, per esempio, strategie di *debiasing* per ridurre o eliminare l'impatto delle distorsioni cognitive. A questo proposito, si veda, ad esempio, Gigerenzer (2014); Di Porto e Rangone (2015); Rangone (2018)¹⁵. Per esempi relativi alla finanza comportamentale, Egidi e Sillari (2018) e Linciano (2018)¹⁶.

In terzo luogo, la consapevolezza delle limitazioni cognitive, che riguardano, in un modo o nell'altro, la totalità degli individui, fa sì che si possano trovare modi per supportare sia il personale amministrativo che gli amministrati a superare tali limiti attraverso misure volte a ottenere il *cognitive empowering*, in base al modello di *boosting*. Su questa linea, si veda Hertwig e Grüne-Yanoff (2017) e Hertwig e Ryall (2020)¹⁷.

È importante sottolineare inoltre che queste tre fondamentali direttrici del rapporto tra scienza comportamentale e azione amministrativa si possono e dovrebbero intersecare inoltre con interventi e strumenti di *policy* più tradizionali¹⁸.

⁹ R. H. Thaler, C.R. Sunstein (2009), *Nudge*, Penguin Group USA; Updated edition.

¹⁰ E. Shafir (eds.) (2013), *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton University Press; D. Teichman and E. Zamir (2014), *Judicial decision-making: A behavioral perspective*, in E. Zamir and D. Teichman (eds.), *The Oxford handbook of behavioral economics and the law*, pp. 664–702, Oxford University Press; Oliver (2013), *Behavioural Public Policy*, Cambridge University Press; C. Sunstein (2020a), *Behavioral Science and Public Policy*, Princeton Univ Press; M. Hallsworth and E. Kirkman (2020), *Behavioral insights*, The MIT Press.

¹¹ M.J. Rizzo and G. Whitman (2019), *Escaping Paternalism: Rationality, Behavioral Economics, and Public Policy*, Cambridge University Press.

¹² C. Sunstein (2013), *Simpler. The Future of Government*. Simon and Schuster; Halpern D. (2015), *Inside the Nudge Unit*, London: WH Allen; OECD (2017), *Behavioural Insights and Public Policy. Lessons from Around the World*, disponibile in: <https://tinyurl.com/hgg8h58>; OECD, *BASIC Toolkit*, disponibile in: <https://tinyurl.com/y2n66oik>.

¹³ M. Motterlini (2014), *La psicoeconomia di Charlie Brown, Strategia per una società più felice*, Milano, Rizzoli; R. Viale (2019), *Oltre il nudge. Libertà di scelta, felicità e comportamento*, Bologna, Il Mulino.

¹⁴ G. Sillari (2020), *Nudging come opportunità: elementi etici e metodologici*, in “Giornale italiano di psicologia”, 47(2), pp. 509-516.

¹⁵ G. Gigerenzer (2014), *Risk savvy: how to make good decisions*, Penguin Random House, UK; F. Di Porto and N. Rangone (2015), *Behavioural sciences in practice: Lessons for EU policymakers*, in A. Alemanno and A. L. Sibony (eds.), *Nudging and the Law. What can EU Learn from Behavioural Sciences*, Bloomsbury Collections; N. Rangone (2018), *Effective rules and enforcement strategies: what role for cognitive sciences and other compliance drivers beyond rationality?*, in *European Journal of Risk Regulation*, n.3, Cambridge University Press.

¹⁶ M. Egidi and G. Sillari (2018), *The psychology of financial choices: from classical and behavioral finance to neurofinance*, in R. Viale, M. Shabnam, B. Alemanni, U. Filotto (eds.), *The Behavioural Finance Revolution*, Edward Elgar Publishing, pp. 71-93; N. Linciano (2018), *How behavioural finance can reshape financial consumer protection: Consob's first steps in the European framework*, ivi, pp. 183-194.

¹⁷ R. Hertwig and T. Grüne-Yanoff (2017), *Nudging and Boosting: Steering or Empowering Good Decisions*, in “*Perspectives on Psychological Science*”, vol. 12(6), pp. 973–986; R. Hertwig and M. D. Ryall (2020), *Nudge versus boost: Agency dynamics under libertarian paternalism*, in “*The Economic Journal*”, 130(629), pp. 1384–1415.

¹⁸ Per l'argomento a supporto dell'opportunità di intersecare interventi di matrice comportamentale ed interventi di carattere tradizionale, si veda ad esempio G. Loewenstein and N. Chater (2017), *Putting nudges in perspective*, in

Questa triplice declinazione, tuttavia, è solo uno di due aspetti rilevanti. Il secondo aspetto non riguarda l'uso della conoscenza acquisita, bensì quello dell'acquisizione stessa. Le scienze comportamentali, fondate sulla psicologia cognitiva e sociale di cui condividono la vocazione empirica, enfatizzano la necessità della raccolta di informazione attraverso l'osservazione empirica dei comportamenti che precedono e seguono l'introduzione di norme e di atti amministrativi generali. Per questo, un aspetto imprescindibile dell'applicazione dell'approccio comportamentale all'attività amministrativa è l'utilizzo del metodo sperimentale. Sono infatti le scienze comportamentali stesse a mettere in guardia sulla incertezza e inefficacia inerenti nelle ipotesi e nei giudizi degli esperti.

L'approccio comportamentale prevede la necessità di testare *ex ante*, attraverso indagini sul campo ed esperimenti pilota di laboratorio, ipotesi legislative e modelli amministrativi al fine di ricavare indicazioni sull'impatto potenziale ed eventualmente correggere l'approccio. Tuttavia, la necessità di disporre di informazioni e dati per poter scegliere tra opzioni alternative costituisce solo la premessa di una scelta efficace: 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 alla opzione prescelta ed agli strumenti impiegati. Tale circolarità potrà realizzare una crescente consapevolezza da parte di cittadini e imprese delle attività della pubblica amministrazione, accrescendo la fiducia nella relazione tra amministratori e amministrati; contemporaneamente, all'interno delle organizzazioni della pubblica amministrazione, potrà, invece, assumere l'aspetto di una formazione del personale amministrativo strutturata, continua, e guidata da esigenze e indicazioni del personale stesso.

Oltre il ciclo di raccolta dati volto a testare e aggiornare gli interventi regolatori *evidence based*, c'è un ulteriore motivo che lega le scienze comportamentali e la raccolta di informazione nel contesto della regolazione. Come previsto infatti dalle normative europee,¹⁹ il regolatore è tenuto ad interpellare il pubblico per colmare lacune conoscitive che possono riguardare anche le preferenze dei regolati nei confronti di temi rilevanti di *public policy*. Le scienze comportamentali, dunque, rilevano anche nel contesto delle consultazioni pubbliche, permettendo di raccogliere ed ascoltare in modo più efficace le opinioni dei consultati. Sul tema delle asimmetrie informative tra regolatori e regolati e in particolare sulla eliminazione di tali asimmetrie attraverso la raccolta di informazioni dai cittadini, si vedano Sunstein (2020b), Cafaggi e Sillari (2018)²⁰.

2. Le attività SNA nell'ambito delle scienze comportamentali

L'interesse della SNA per le scienze comportamentali risale al 2013 quando fu disegnato il Master universitario in Scienze comportamentali in collaborazione con la LUISS. Da quell'esperienza sono nate poi attività di formazione presso la SNA²¹. In particolare, la collaborazione attiva con la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha condotto alla stipula del Protocollo di collaborazione nel 2017, rinnovato nel 2019, grazie al quale iniziative di formazione con alcuni dei dipartimenti hanno prodotto il Rapporto sulle scienze comportamentali e le pubbliche amministrazioni pubblicato nel 2018. Il metodo di lavoro si è

“Behavioural Public Policy”, vol. 1, 1, pp. 26-53.

¹⁹ OECD (2017), *The Public Consultation on the draft OECD Recommendation of the Council on Open Government*.

²⁰ Sul tema delle asimmetrie informative tra regolatori e regolati e in particolare sulla eliminazione di tali asimmetrie attraverso la raccolta di informazioni dai cittadini, si vedano C. Sunstein (2020b), *iHayekian Behavioral Economics* (October 19, 2020), disponibile in: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3714750> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3714750>; F. Cafaggi and G. Sillari (2018), *Behavioural Insights in Consultation Design: A Dialogical Architecture*, in “European Journal of Risk Regulation”, vol. 9, 4, pp. 603-631.

²¹ Sulle attività formative si rinvia al contributo di Efsio Espa in questo Rapporto.

sempre caratterizzato per una co-progettazione delle iniziative, cercando di interpretare la domanda formativa insieme alle amministrazioni. I corsi offerti sono stati sia di carattere generale introduttivo alle scienze comportamentali applicate alle pubbliche amministrazioni sia di carattere più specifico come quelli sulla consultazione, semplificazione amministrativa e digitalizzazione.

Nel 2018 è stata costituita una Unità per le Scienze comportamentali²² con l'obiettivo di coordinare sia l'attività di formazione nella SNA sia l'attività di ricerca applicata, anche in collaborazione con istituzioni accademiche. L'Unità per le Scienze comportamentali si integra nel lavoro della pubblica amministrazione rientrando, insieme al Team di Analisi Comportamentale Italia - TAC Italia (*Italy Behavioral Insights Team - IBIT*) del Dipartimento della Funzione Pubblica²³, tra i cd. modelli centralizzati di integrazione, in riferimento alla distinzione evidenziata dall'ultima *survey* condotta dall'OCSE nel 2017²⁴.

Il suo lavoro si svolge in stretto contatto con le singole amministrazioni e le sue attività si sviluppano in molteplici progetti paralleli di collaborazione. In questo modo, non solo va ad affiancarsi ai numerosi progetti, sia nazionali, come quelli dell'Autorità dell'energia (ARERA), della CONSOB, della Banca d'Italia, dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, del Gestore per i Servizi Energetici (GSE) etc., che in ambito locale (come indicato nel già citato rapporto OCSE e dalla Commissione europea nel 2016²⁵), ma intende proporsi come soggetto catalizzatore, in stretto contatto con le amministrazioni coinvolte e interessate. L'azione dell'Unità si caratterizza per il metodo di una formazione interattiva in cui l'amministrazione co-progetta e co-realizza il progetto formativo cui è associata una fase sperimentale condotta insieme all'Unità per le Scienze comportamentali.

Il percorso delineato indica come l'attività di ricerca applicata nasca dalla co-progettazione tra accademici e amministrazioni con l'obiettivo di definire progetti pilota replicabili su larga scala ove gli esiti risultino incoraggianti. Si tratta di una ricerca interdisciplinare che unisce esperti di pubblica amministrazione, di scienze comportamentali e di scienze dell'organizzazione. Solo dalla interdisciplinarietà della ricerca e dal continuo confronto con le amministrazioni possono nascere percorsi innovativi idonei a dare risposta alla domanda di ricerca sulle possibili ragioni della inefficacia o della inadeguata efficacia dell'azione amministrativa e sulle possibili risposte organizzative e relazionali.

3. Scienze comportamentali per la semplificazione amministrativa

La necessità di risolvere alcune insufficienze verificatesi nella gestione delle risorse umane e strumentali che hanno generato inefficienze e costi crescenti nelle pubbliche amministrazioni ha condotto ad interventi legislativi volti a perseguire una reingegnerizzazione delle procedure amministrative che permetta all'organizzazione un'ottimizzazione dell'iter amministrativo comunemente nota come semplificazione amministrativa.

La semplificazione amministrativa incontra numerosi ostacoli. In parte dovuti alle rendite di posizione generate dalla complessità procedimentale, in parte all'approccio che spesso concentra l'attenzione sugli aspetti quantitativi omettendo di considerare quelli qualitativi della decisione. La semplificazione si traduce nelle ipotesi più radicali in trasferimento del potere decisionale dalla amministrazione ai cittadini con una previsione di controllo di conformità *ex post*. Nelle ipotesi meno radicali in una riduzione delle fasi procedurali, limitando la frammentazione specialmente quando nello stesso procedimento

²² Il gruppo di lavoro Unità per le Scienze comportamentali è stato costituito con decreto del Presidente SNA n. 272 del 20 novembre 2018.

²³ Si veda in proposito la pagina dedicata TAC Italia sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica in: <https://performance.gov.it/team-di-analisi-comportamentale>.

²⁴ OECD (2017), *Behavioural Insights and Public Policy. Lessons from Around the World*, disponibile in: <https://tinyurl.com/y58t3vbd>.

²⁵ Commissione europea - Joint Research Center (2016), *Behavioural Insights Applied to Policy*.

debbano intervenire più amministrazioni. L'ostacolo principale ad un'efficace semplificazione è rappresentato dalla mancata considerazione della qualità della decisione semplificata che, riducendo le opzioni di scelta, presuppone maggiore capacità di selezione da parte delle amministrazioni precedenti, in sintonia con le preferenze dei destinatari, sempre nel quadro del perseguimento dell'interesse pubblico.

I problemi rilevanti in materia di semplificazione amministrativa 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 disponibili 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 inappropriato²⁶. Parimenti, un altro terreno di applicazione delle scelte comportamentali 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 inidonee. L'impiego della teoria dei giochi al procedimento amministrativo integrato dagli approcci comportamentali consente di dare luce alle dinamiche di interazione tra amministrazioni e tra queste e i destinatari dell'azione amministrativa²⁷.

In altri termini, l'obiettivo di un'indagine comportamentale è quello di comprendere i contenuti dell'azione amministrativa vista come risultato di processi decisionali che coinvolgono una molteplicità di agenti²⁸. Gli agenti di cui si tratta sono di natura e tipologie diverse: individui, squadre, gruppi. Tramite lo sviluppo di ipotesi da testare sul campo e in laboratorio, si indagano le modalità di adozione delle decisioni e come esse differiscono in relazione alla tipologia di agente. Ad esempio, particolarmente rilevante è la circostanza che spesso gli individui prendono le proprie decisioni immediatamente, mentre i gruppi prendono decisioni collegialmente, al termine di qualche processo di composizione dei diversi interessi coinvolti, e le squadre spesso tramite un *leader* che si consulta con i componenti della squadra stessa.

Un ulteriore elemento di fondamentale importanza per un'efficace semplificazione 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. Uno degli elementi meno considerati nell'attuale contesto è proprio quello dell'interdipendenza e della influenza che le norme sociali giocano nel definire le motivazioni del comportamento amministrativo. La vicenda Covid-19 costituisce l'epifenomeno di tale problema e della difficoltà per le amministrazioni di utilizzare efficacemente le raccomandazioni senza impiegare strumenti sanzionatori utili ma spesso privi di sofisticazione. Le interdipendenze sono un fattore di complessità cui la semplificazione amministrativa deve dare una risposta non potendole semplicemente ignorare.

²⁶ Per numerosi esempi di come le scienze comportamentali possono risultare di grande utilità nella semplificazione amministrativa, si consulti C. Sunstein (2013), *cit.*

²⁷ F. Cafaggi and G. Sillari, *Game theory and administrative decision making. Rethinking procedural rationality*, di prossima pubblicazione.

²⁸ R. Rumiati (2016), *Decidere in pratica*, Bologna, Il Mulino.

4. Approccio comportamentale alla digitalizzazione della pubblica amministrazione

Tra i cambiamenti in atto nella pubblica amministrazione, particolarmente centrale è quello della sua digitalizzazione. La vicenda Covid-19 ha accelerato molti processi e trasformato la strategia di digitalizzazione. L'uso massiccio dello *smart working* sta cambiando i modelli organizzativi e trasformando, non sempre in meglio, la relazione con l'utenza. Inoltre, l'impiego di decisioni automatizzate ed algoritmi per l'adozione delle misure di prevenzione ha suscitato discussioni sulla trasparenza e sulla difficoltà di rendere condivisi i processi decisionali tra governo nazionale, regioni e comuni.

Obiettivo della ricerca è analizzare con un approccio comportamentale le modifiche al modello organizzativo che possono essere considerate in termini di: a) modifica dei flussi interni di dati in ogni PA legati all'utilizzo dei nuovi strumenti (protocollo informatico, firma digitale etc., conservazione documentale); b) istituzione del Responsabile per la Transizione Digitale tramite cui le pubbliche amministrazioni garantiscono l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell'amministrazione definite dal Governo; c) introduzione di processi di decisione automatizzata con l'impiego di algoritmi.

Tenendo presenti le linee guida espresse dalla Commissione europea²⁹, dal Ministero per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione³⁰ e i piani triennali per l'informatica AgID³¹, le scienze comportamentali possono fare luce sulla standardizzazione delle procedure attraverso la digitalizzazione e sulla loro applicazione nelle singole amministrazioni. Il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022, in particolare, rappresenta la naturale evoluzione dei due piani precedenti: laddove la prima edizione poneva l'accento sull'introduzione del modello strategico dell'informatica nella PA e la seconda edizione si proponeva di dettagliare l'implementazione del modello, il nuovo Piano si focalizza sulla realizzazione delle azioni previste; pur nella continuità con quello precedente, esso introduce un'importante innovazione con riferimento ai destinatari degli obiettivi e si caratterizza per un forte accento sulla misurazione dei risultati (la cultura della misurazione e conseguentemente della qualità dei dati diventa uno dei motivi portanti).

La criticità, come dimostrano molti casi, sta spesso nella mancata interazione tra banche dati delle diverse amministrazioni. Sistemi di controllo che potrebbero utilmente essere messi in campo, coordinando banche dati relative alla assegnazione di sussidi, non operano generando costi per l'assegnazione a soggetti che non hanno titolo a beneficiare degli stessi.

Il tema del coordinamento tra amministrazioni costituisce un punto nevralgico dell'inefficienza amministrativa su cui potrebbero offrire risposte soddisfacenti processi di digitalizzazione informati dalle scienze comportamentali. Al fine di comprendere meglio il cambiamento organizzativo comportato dalla digitalizzazione, si può procedere ad un focus per ciascuna delle principali criticità del processo di digitalizzazione, tenendo presenti i due livelli di intervento delineati e analizzando quali processi cognitivi e quali eventuali *bias* possono intervenire, per poter poi formulare possibili interventi di risoluzione dei problemi.

Un importante aspetto, alla luce del quale considerare i cambiamenti in atto, e possibile oggetto di analisi comportamentale, è quello delle condizioni in base a cui la digitalizzazione possa costituire un fattore di semplificazione (affiancandosi, dunque, agli strumenti considerati nel paragrafo precedente) e quando, invece, diventa un moltiplicatore di complessità. Se, infatti, esistono casi in cui si può chiaramente dire che digitalizzando si ottiene una semplificazione delle attività, sia a livello di funzionamento (ad esempio, firma elettronica, documento informatico etc.) sia di funzionamento e di

²⁹ Commissione europea - Joint Research Center (2016), *cit.*

³⁰ Ministero per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione (2020), *Strategia nazionale per le competenze digitali.*

³¹ AgID (2000), *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione.*

servizio (ad esempio, piattaforme abilitanti della PA, come PagoPA, Siope+, NoiPA etc.), analogamente si evidenziano casi in cui costituisce fattore di aumento della complessità (ad esempio, domicilio digitale, *e-procurement* etc.).

In secondo luogo, è necessaria una riflessione comportamentale, legata alla precedente, sulle resistenze alla digitalizzazione con un'analisi esplicita delle rendite di posizione interne all'amministrazione che la digitalizzazione riduce e quelle che genera (in altre parole chi perde e chi guadagna dalla digitalizzazione, chiamato anche costo del *change management*). Sicuramente la distinzione tra semplificazione e aumento della complessità, e il cambiamento della distribuzione del potere, a questi aspetti legato, dipende dai singoli casi che si prendono in considerazione e distinguere le due caratteristiche non è facile in modo generalizzato. Attraverso l'approccio comportamentale si intende intervenire efficacemente in questa "disambiguazione": a) durante la sperimentazione empirica ('manipolando' attori, azioni e fattori in modo da riuscire a capire l'incidenza di alcune variabili indipendenti sui fenomeni in esame); b) in fase di acquisizione di informazioni da parte degli attori coinvolti; c) in fase di restituzione, tramite interventi di formazione laboratoriale.

Un tema fondamentale, in questo contesto, è quello del procedimento digitale e della partecipazione al procedimento amministrativo digitale. Sebbene sia acclarato, infatti, che la trasformazione digitale implica cambiamento di strategie e di modello organizzativo (per questo si parla di trasformazione digitale, o anche transizione al digitale, nel senso di cambiamento di stato), il problema è capire quali siano le criticità, distinguendo, in particolare, tra resistenze ed errori (resistenze: utilizzo di SPID, della fatturazione elettronica, del domicilio digitale; errori: la firma scansionata rispetto alla firma elettronica). L'idea è di indagare le loro caratteristiche e le eventuali minacce da esse implicate (in particolare quelle legate all'analisi esplicita delle rendite di posizione interne all'amministrazione), individuando, dove possibile, strategie comportamentali per neutralizzare i fattori di resistenza.

Infine, nel sottolineare il fatto che nell'accelerazione del processo di digitalizzazione è mancata una riflessione sul tipo di razionalità organizzativa che presiede alle procedure analogiche che usano gli strumenti digitali, da una parte, e la razionalità alla base della reingegnerizzazione dei processi legata alla digitalizzazione, dall'altra, occorre interrogarsi su quale tipo di razionalità, in diversi contesti e in diverse amministrazioni, viene utilizzata a livello sia organizzativo che individuale, per capire i margini di errore. In particolare, a partire da un approfondimento della razionalità nei processi già esistenti (sia per le decisioni programmate che per quelle non programmate) l'obiettivo è l'indagine del cambiamento nel passaggio, dove avvenuto, a nuovi processi dovuti alla reingegnerizzazione del procedimento amministrativo. Si consideri a questo riguardo che ai vantaggi di un'automazione dei processi decisionali amministrativi, evidenti quando si tratta di procedure standardizzate o caratterizzate da un calcolo probabilistico, si possono contrapporre campi di intervento più problematici, come, ad esempio, gli accertamenti fiscali fondati su base presuntiva e le sanzioni amministrative³².

Per quanto riguarda l'impiego di decisioni automatizzate e di algoritmi da parte delle amministrazioni va sottolineato che tale processo è stato oggetto di intervento della magistratura amministrativa che ne ha scrutinato la compatibilità con le regole del procedimento amministrativo³³, in base ai tre principi fondamentali che emergono dal diritto sovranazionale: 1) il principio di conoscibilità, per cui ognuno ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardino e, in questo caso, a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata; 2) il principio di non esclusività della decisione algoritmica, che sancisce che, nel caso in cui una decisione automatizzata produca effetti giuridici che riguardano o che incidano significativamente su una persona, questa ha diritto a che tale decisione non sia basata unicamente su tale processo automatizzato, e cioè a che esista nel processo decisionale un

³² Si veda in proposito F. Patroni Griffi (2020) *Giustizia amministrativa: evoluzione e prospettive nell'ordinamento nazionale e nel quadro europeo*; *Questioni di diritto amministrativo*; *Dieci anni di Codice del processo amministrativo*, disponibile in: www.giustizia-amministrativa.it.

³³ Consiglio di Stato, sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472, disponibile in: <https://tinyurl.com/yy76bqmr>; Consiglio di Stato, Consiglio Di Stato, Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270, disponibile in: <https://tinyurl.com/y53muap5>.

contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatica (secondo la logica informatica del modello *human in the loop*, processo in cui per produrre il risultato è necessario che la macchina interagisca con l'essere umano); 3) il principio di non discriminazione della decisione algoritmica, secondo cui è opportuno che il titolare del trattamento utilizzi procedure matematiche o statistiche appropriate per la profilazione, mettendo in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di garantire, in particolare, che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze dei dati e sia minimizzato il rischio di errori e al fine di garantire la sicurezza dei dati personali³⁴.

In quest'ottica, il punto di vista delle scienze comportamentali diventa centrale non solo per meglio capire il rapporto tra i *bias* umani, che caratterizzano i dati sulla base dei quali gli algoritmi di, ad esempio, *machine learning* vengono addestrati e i *bias* che traspirano nelle scelte e nei giudizi fatti dagli algoritmi stessi³⁵, ma permette di perseguire anche l'obiettivo di approfondire tutti gli aspetti cognitivi/comportamentali dell'interazione uomo-macchina che tali principi implicano³⁶. Di particolare interesse, in questa prospettiva, è il tema dell'apprendimento organizzativo, come tema relativo all'attività organizzativa nel suo complesso: interrogarsi sulle modalità con cui sia le amministrazioni sia i destinatari (cittadini e imprese) apprendono, significa guardare nell'ambito del singolo procedimento come uno strumento finalizzato non solo alla partecipazione come strumento di tutela, ma anche come strumento di reciproca conoscenza. Se questo si trasferisce dal singolo procedimento alla valutazione dell'insieme dei procedimenti, tale considerazione vale ancora di più: in questo caso, infatti, si può dire che l'amministrazione apprende dallo svolgimento dell'attività e corregge il processo. In un discorso riguardante la digitalizzazione della pubblica amministrazione, l'apprendimento può rivestire un ruolo cruciale per l'approfondimento comportamentale: poiché il personale delle amministrazioni e i cittadini non dispongono di tutte le informazioni necessarie nel compiere azioni inerenti un dato procedimento o in ambito di interazione reciproca più generale, e poiché l'acquisizione di informazioni è, almeno in parte, un processo di apprendimento. Questo ragionamento, che è possibile svolgere nell'ambito del procedimento amministrativo tradizionale diventa ancora più interessante se si prende in considerazione la funzione di apprendimento tipica della decisione algoritmica: l'algoritmo si perfeziona nel corso del tempo con un sistema in cui lo spazio di apprendimento diventa maggiore.

5. Scienze comportamentali e comunicazione del rischio

Il tema della comunicazione del rischio costituisce allo stesso tempo una delle sfide principali dell'amministrazione e uno dei principali temi di ricerca nell'ambito delle scienze comportamentali³⁷. La pandemia ha messo in evidenza l'importanza strategica della comunicazione per l'efficacia dell'azione amministrativa nell'ambito sanitario. Di tale importanza si aveva comunque consapevolezza in relazione ai rischi naturali (sismico, idrogeologico, vulcanologico) a quello finanziario e molte altre ipotesi. L'assenza della psicologia e delle scienze comportamentali dal dibattito sulla comunicazione del rischio sanitario in periodo Covid-19 riflette la mancanza di una cultura della comunicazione capace non solo di assicurare il rigore scientifico delle informazioni trasmesse ma anche l'efficacia sui comportamenti attesi.

³⁴ Unione europea (2016), Regolamento 679/2016 in materia di trattamento dei dati personali e di privacy, Gazzetta Ufficiale 4 maggio 2016, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>.

³⁵ Su tale pericolo si veda J. Kleinberg, H. Lakkaraju, J. Leskovec, J. Ludwig, S. Mullainathan (2018), *Human Decisions and Machine Predictions*, in "The Quarterly Journal of Economics", vol. 133, 1, pp. 237-293.

³⁶ Per le opportunità che l'uso di algoritmi offre in questo ambito, si veda J. Kleinberg, J. Ludwig, S. Mullainathan, C. R. Sunstein (2020), *Algorithms as discrimination detectors*, in "PNAS", 117 (48), pp. 30096-30100; per un quadro generale del rapporto tra regolazione e uso di algoritmi, si veda C. Coglianese e D. Lehr (2019), *Transparency and Algorithmic Governance*, in "Administrative Law Review", 71, pp. 1-56.

³⁷ Si veda per esempio L. Savadori e R. Rumiati (2005), *Nuovi rischi, vecchie paure: la percezione del pericolo nella società contemporanea*, Bologna, Il Mulino.

La comunicazione del rischio ai soggetti pubblici (*decision-makers*) e ai cittadini è una delle prerogative dei manager della sicurezza (*security managers*). Per esempio, i risultati scientifici di un test per la sicurezza dell'acqua vanno espressi con un linguaggio accessibile al pubblico di non esperti affinché possa esistere una scelta informata. L'esito di un algoritmo per la previsione della pericolosità sismica va comunicato ai cittadini in modo tale che non susciti panico, ma nemmeno indifferenza. La preoccupazione per l'immigrazione è una risposta emozionale che potrebbe dipendere anche dalla facilità con la quale il cittadino elabora informazioni statistiche, economiche, scientifiche e sanitarie e le relative inferenze che ne trae. I rischi nella nuova era digitale vanno comunicati per aumentare il grado di scelta informata del cittadino e delle amministrazioni.

Gli obiettivi della comunicazione pubblica del rischio possono essere diversi: da un lato accrescere la consapevolezza dei singoli al fine di rendere informate le loro scelte; dall'altro orientare le scelte quando il rischio generi una interdipendenza tale per cui l'esito delle scelte individuali dipende in buona misura da ciò che gli altri fanno o ci aspetta facciano. Il sistema di interdipendenze è molto elevato nelle scelte relative ai rischi sanitari, ai rischi naturali e ai rischi finanziari dove i comportamenti di ciascuno incidono sensibilmente su ciò che gli altri fanno e sul livello di prevenzione generale che si può conseguire. Sebbene a prima vista l'interdipendenza possa apparire minore questa è rilevante anche nel rischio sanitario (a prescindere dalle ipotesi di malattie infettive dove la interdipendenza è in *re ipsa*) e in quello sociale dove la diffusione dei comportamenti di contrasto alla criminalità incide sulla percezione del rischio e della sicurezza. L'efficacia di una *policy* può dipendere dalla comunicazione del rischio e dalla capacità di correggere distorsioni percettive dei suoi destinatari.

L'efficacia della comunicazione dipende dalla scelta degli strumenti e dalla capacità di adattarli alle caratteristiche dei diversi destinatari (popolazione, imprese, amministrazioni). Differenze importanti sussistono a seconda che questi siano individui o organizzazioni e distinzioni rilevanti, tra le organizzazioni, riguardano le pubbliche amministrazioni e le imprese. Nel rischio sismico e in quello idrogeologico, ad esempio, il sistema di protezione civile si rivolge alle amministrazioni locali, costituite in rete, in cui il terminale fondamentale sono i comuni, alle organizzazioni di volontariato, alla popolazione.

I modelli di comunicazione del rischio verso le amministrazioni devono utilizzare strumenti e modalità diversi da quelli diretti alla popolazione o a intermediari come le organizzazioni di volontariato? Il sistema di competenze e distorsioni cognitive delle amministrazioni differisce da quello della popolazione? In caso di risposta affermativa come tale distinzione deve riflettersi sulla comunicazione? Occorrono linee guida diverse ma tra loro coordinate? Sicuramente differisce il sistema di competenze cognitive (ad esempio, *literacy*) dei destinatari a seconda che siano organizzazioni o individui.

Da alcuni anni la SNA collabora attivamente con il Dipartimento della Protezione Civile, l'Università di Trento e la LUISS per utilizzare gli strumenti offerti dalle scienze comportamentali per ottimizzare la comunicazione del rischio alla luce delle importanti differenze relative alla percezione del rischio all'interno di diverse classi di popolazione a seconda dell'età, del genere, del livello di istruzione. I progetti conclusi riguardano le analisi comportamentali della percezione del rischio legate alle informazioni relative alle attività sismiche di breve periodo le quali, riguardando necessariamente probabilità molto piccole, necessitano di una attenzione particolare alla loro comunicazione, e di una comunicazione della pericolosità sismica localizzata. I risultati di questi studi comportamentali hanno contribuito alla realizzazione del sito www.sicuropiu.it³⁸.

La collaborazione tra studiosi e amministrazione si svolge finora sulla scorta di problemi concreti affrontati dal Dipartimento della Protezione Civile (ad esempio, l'apertura di un sito *web* dedicato a contenere informazione su rischio sismico di breve termine, oppure quella di un sito dedicato ad offrire

³⁸ M. Dolce, G. Garro, F. Griner, R. Sicoli, E. Speranza, F. Bocchi, B. Borzi, A. Di Meo, M. Favarelli, L. Savadori, G. Sillari, A. Dolce (2019), *Più sai e meno rischi: SICURO+*, per sensibilizzare i cittadini sul tema del Rischio Sismico, in *Atti del XVIII Convegno ANIDIS L'ingegneria Sismica in Italia*, Ascoli Piceno, 15-19 settembre 2019, Pisa University Press, pp. 26-38.

ai cittadini informazione localizzata sulla pericolosità sismica nella propria area geografica di interesse). Dopo che tali problemi sono stati analizzati dal punto di vista dei *behavioral insight*, vengono approntati studi empirici di laboratorio o di *survey* per individuare le forme comunicative più efficaci relative al rischio preso in considerazione.

Occorre insomma interrogarsi sul livello ottimale di specificità della comunicazione del rischio. Vi è un chiaro *trade off* tra l'esigenza di adattare strumenti e contenuti della comunicazione alle caratteristiche dei destinatari e considerare le interdipendenze dei comportamenti di questi e dunque il necessario coordinamento tra i diversi strumenti di comunicazione (ad esempio, i siti internet). La eccessiva differenziazione degli strumenti comunicativi potrebbe, infatti, ridurre l'efficacia generale aumentando quella particolare delle singole categorie di destinatari. Semplificando questi *trade off* vanno affrontati nella predisposizione di siti di comunicazione del rischio quando si debba scegliere, ad esempio, se il sito sia destinato ad esperti, alle amministrazioni, al pubblico in generale. La scelta di avere diversi siti per la comunicazione del rischio a seconda del destinatario può generare confusione sugli obiettivi e tra i destinatari. Ma anche la scelta di un unico sito non è immune da pericoli. La configurazione di siti destinati al pubblico, comprensivi di categorie di destinatari con diverse competenze cognitive, possono richiedere differenziazioni interne al sito e con livelli di complessità incrementali in relazione alle competenze cognitive dei destinatari.

La scelta dello strumento di comunicazione dipende dagli obiettivi di *policy* che si intendono perseguire. La distinzione tra comunicazione diretta ad aumentare la consapevolezza del destinatario, cui rimane la responsabilità finale della scelta, e comunicazione rivolta ad orientare le scelte dei destinatari è fondamentale. Anche una semplice ma assai rilevante finalità come quella della prevenzione del rischio oggetto della comunicazione può incidere sia sulle caratteristiche dell'informazione da trasmettere sia sull'analisi delle euristiche e dei *bias* dei destinatari. Se poi alla finalità di prevenzione si aggiungono specifici obiettivi di *policy* (aumentare gli edifici che rispondano a parametri antisismici, aumentare il numero di persone che si sottopongono a test per la prevenzione di patologie oncologiche, aumentare il numero di esercizi commerciali che rifiuta l'estorsione da parte di organizzazioni criminali, aumentare il numero di persone che denunciano pratiche corruttive) le modalità di comunicazione del rischio possono ulteriormente differire.

Il progetto formativo con il Dipartimento della Protezione Civile si prefigge di definire modalità di comunicazione che considerino le competenze cognitive e percettive dei destinatari distinguendo in ragione dei *bias* e delle euristiche rilevate in via sperimentale.

6. Il contributo delle scienze comportamentali alla valutazione delle performance organizzative

L'inefficacia dell'azione amministrativa è spesso associata all'esercizio del potere sanzionatorio delle amministrazioni, percepito nelle forme attuali come inidoneo a prevenire e a reprimere adeguatamente comportamenti scorretti sia da parte delle amministrazioni stesse che da parte degli amministrati. La determinazione del contenuto e della intensità di premi e sanzioni, incentivanti l'osservanza delle norme, è una funzione essenziale per l'efficacia dell'organizzazione.

Anche al fine di perseguire quest'obiettivo, nella pubblica amministrazione sono in atto alcune sperimentazioni dei sistemi di valutazione delle *performance*. La ricerca dell'Unità per le Scienze comportamentali SNA si è concentrata, in particolare, sulla sperimentazione del nuovo Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)³⁹, che si propone di misurare e valutare, da una parte, la *performance* organizzativa; e

³⁹ Le attività di ricerca e formazione sono sviluppate sulla base di una convenzione tra SNA e ISPRA sottoscritta il 18 settembre 2020.

dall'altra, la *performance* individuale tramite l'utilizzo di metodi che mirano alla valutazione integrata. Se la *performance* organizzativa è misurata nei termini del grado di raggiungimento degli obiettivi di struttura individuati nel Piano della *performance*, volti all'attuazione delle politiche dell'amministrazione, all'ottimizzazione dei processi, alla rilevazione della qualità dei servizi resi alla collettività o all'efficientamento dell'uso delle risorse disponibili, la *performance* individuale viene valutata in base a criteri che possono anche differenziarsi a seconda dei soggetti valutati (ad esempio, Direttore generale, dirigenti, Responsabili di area tecnologica di ricerca, personale dei diversi livelli). Per l'esattezza, si riferiscono alla valutazione della *performance* individuale criteri quali: a) la *performance* organizzativa; b) gli obiettivi individuali; c) i comportamenti agiti e le competenze di ruolo; d) la differenziazione dei giudizi relativi ai valutati.

Nell'organizzare la ricerca si è partiti da un approfondimento della valutazione della *performance* individuale, evidenziando come uno degli aspetti innovativi del nuovo sistema di valutazione impiegato dall'amministrazione è il riflettore posto su quelli che sono definiti i "comportamenti organizzativi" richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate, richiamando l'attenzione non solo sui risultati, ma anche sul "come" questi risultati si raggiungono (sempre seguendo le linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica⁴⁰). Tra gli elementi chiave di processo e di contenuto utilizzati per identificare la tipologia di valutazione da utilizzare, infatti, due punti in particolare vanno in questa direzione: 1) l'enfasi sui processi organizzativi e non solo sui risultati, in modo tale da poter valutare gli *outcome* (impatti) oltretutto gli *output* (risultati), poiché la producibilità degli impatti attesi di lungo termine è possibile proprio grazie al controllo dei processi organizzativi, dei comportamenti e delle qualità delle scelte effettuate; 2) il coinvolgimento delle risorse umane, con l'intento di cogliere, attraverso l'implementazione del modello, un'occasione di formazione individuale e di creazione di nuove convinzioni e valori manageriali nei gruppi.

La sperimentazione concerne l'introduzione di metodi di valutazione diversi, seguendo le linee guida fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica in merito alla valutazione della *performance* individuale. Alla valutazione compiuta dal dirigente si vuole affiancare la valutazione dei pari, per effettuare un test di calibrazione. Quest'ultimo serve a mettere in relazione la valutazione del dirigente sui comportamenti del dipendente con la valutazione che ne hanno dato i colleghi, fornendo spunti di analisi sia sullo stesso sistema introdotto, sia sulla sensibilità dei dipendenti alla valutazione, sulla *compliance* dei giudizi del valutatore con quella dei pari e sull'*outcome* della valutazione della *performance* individuale sulla *performance* organizzativa.

Obiettivo della ricerca dell'Unità per le Scienze comportamentali è quello di verificare in che modo differiscano, sia dal punto di vista motivazionale, sia di distorsioni cognitive eventualmente in atto, gli approcci valutativi a seconda che la valutazione si inquadri in rapporti gerarchici o meno. Poiché, infatti, si immagina che tali dimensioni cambino al cambiare del soggetto che valuta, le ipotesi di ricerca, di volta in volta formulate, nel corso dell'indagine, saranno declinate distinguendo i metodi di valutazione considerati: la valutazione gerarchica, dove il superiore valuta la *performance* individuale del proprio dipendente; e la valutazione dei pari, nella quale i dipendenti sono chiamati a procedere alla valutazione dei propri colleghi. L'attività sperimentale, che segue la valutazione effettuata nel 2020 all'interno di ISPRA, si baserà sulla combinazione tra esperimenti di laboratorio e *survey* diretti a identificare le tipologie di *bias* che possono caratterizzare i processi decisionali valutativi e come questi mutano a seconda della posizione occupata nell'ambito della piramide organizzativa.

Tale studio è funzionale a mettere in atto misure volte a ridurre la discrezionalità del valutatore, incentivare una valutazione del merito differenziata e disincentivare un modello di valutazione che esita nella distribuzione di incentivi uguali per tutti, nonché a proporre una cultura di valutazione non solo come mero strumento di controllo, cui sono associati premi e sanzioni, ma come uno strumento di

⁴⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica (2019), *Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale*.

valorizzazione organizzativa e individuale.

Affinché l'implementazione del nuovo sistema di valutazione possa essere perseguita in modo efficace, inoltre, nella fase di pianificazione e programmazione sono previste azioni di accompagnamento graduale, supportato dall'estensione di momenti formativi anche in fase di implementazione e di monitoraggio. Tale formazione, seguendo l'approccio delle scienze comportamentali, farà seguito alla ricerca, svolta a partire dall'analisi del sistema di valutazione e dei dati fin qui raccolti, e sviluppata tramite l'utilizzo di esperimenti di laboratorio per raccogliere evidenze empiriche.

In base alla preliminare analisi del sistema di valutazione, si è evidenziato come l'enfasi sugli aspetti comportamentali viene in particolare sottolineata dalla scelta del metodo *plurifattoriale* per la valutazione della prestazione, fondato, nello specifico, sulle competenze professionali dimostrate (comportamenti organizzativi) e sulla *performance* organizzativa dell'unità di appartenenza. Considerando i comportamenti come prodotti dalle competenze agite dalla persona, essi diventano il segnale della disponibilità e dell'uso delle competenze stesse. In questa visione del modello teorico misto di valutazione, il concetto di *performance* diventa più ampio e abbraccia, insieme ai risultati/obiettivi (più o meno quantificabili), i comportamenti messi in atto per realizzarli. L'idea a lungo termine è di utilizzare l'approccio comportamentale per fare in modo che la riflessione su questi aspetti diventi momento di formazione e spinta verso possibili cambiamenti culturali nei confronti della valutazione stessa. In particolare, si possono progettare interventi di *norm-nudging*, misurando le attuali "aspettative", per individuare linee di cambiamento e possibili *nudge* verso aspettative in grado di produrre i comportamenti desiderati⁴¹.

7. Scienze comportamentali e consultazioni pubbliche

Come premesso nel paragrafo introduttivo, le scienze comportamentali possono risultare utili nella regolazione non solo per contribuire al disegno dell'architettura di scelta, o per offrire strumenti *evidence based* per l'analisi e la valutazione dell'impatto della regolazione, ma anche, per individuare le strategie migliori di raggiungere quelle vaste sacche di conoscenza dispersa nella società e potenzialmente di grande valore per il regolatore. È quindi di fondamentale importanza che essa venga presa in considerazione nel processo di regolazione, come testimoniano le ricerche più recenti nel campo dell'approccio comportamentale alle politiche pubbliche. Sunstein, a tale proposito, sostiene che almeno in prima istanza, e possibilmente anche oltre, una politica che sia informata dal punto di vista comportamentale debba essere basata non sulle preferenze e i valori di chi pianifica, bensì sull'apprendimento dalle scelte di decisori informati e privi di *bias*⁴². La consultazione pubblica in questo senso è uno strumento chiave per migliorare sempre più il ciclo della regolazione e la SNA da anni riconosce l'importante apporto delle scienze comportamentali su questo tema⁴³, avendo organizzato numerose edizioni di corsi base e avanzati su consultazione e scienze comportamentali recependo così le indicazioni del Consiglio di Stato che, nel già ricordato parere 1458 del 19 giugno 2017, ampiamente argomenta riguardo l'importanza dell'uso del comportamentale nella regolazione in generale e nella VIR e nell'AIR - e quindi nelle consultazioni pubbliche - in particolare, nonché le indicazioni delle Linee guida relative ad AIR e VIR del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nelle quali pure si mette in centrale evidenza l'importanza che le scienze comportamentali rivestono nei vari momenti dell'analisi e della valutazione, in particolare in quello della consultazione pubblica.

⁴¹ Per un'analisi dettagliata delle norme sociali, della loro misurazione e del loro possibile cambiamento si veda C. Bicchieri (2017), *Norms in the wild*, Oxford University Press e, in relazione al *norm-nudging*, C. Bicchieri and E. Dimant (2019), *Nudging with care: The risks benefits of social information*, in "Public choice", pp. 1-22, disponibile in: <https://doi.org/10.1007/s11127-019-00684-6>.

⁴² C. Sunstein (2020b), *cit.*

⁴³ Su questo tema si vedano ad esempio, gli argomenti proposti in F. Cafaggi and G. Sillari (2018), *cit.*

I *behavioral insights* e l'approccio sperimentale possono essere messi in opera nell'ambito di consultazioni pubbliche, cercando così di migliorarne l'efficacia in termini di trasferimento di conoscenza dalla società al decisore politico. Infatti, l'approccio comportamentale rileva in tutte e quattro le fasi della consultazione: la mappatura degli stakeholder, la preparazione della consultazione, la sua somministrazione e, infine, la analisi dei risultati ottenuti.

Nella fase di mappatura spesso gli *stakeholder* sono tipicamente classificati secondo l'interesse che essi possono avere riguardo l'esito della regolazione e secondo l'impatto che essi possono avere nei confronti del processo regolatorio. È però importante, nell'identificazione di *stakeholder* sensibili, considerare e mappare anche aspetti comportamentali-cognitivi. Alcune categorie di consultati, ad esempio, possono essere considerate ad alto interesse e alto impatto (quindi affetti dalla regolazione e capaci a loro volta di influenzare il processo decisionale del regolatore), tuttavia, comportamentalmente, può essere ragionevole attendersi da esse una bassa partecipazione, o una partecipazione viziata da atteggiamenti distorti nei confronti, per esempio, di considerazioni riguardanti il rischio. La mappatura comportamentale degli *stakeholder*, quindi, diventa importante sia per identificare *stakeholder* che necessitano di attenzione speciale nell'economia della consultazione e che non sarebbero stati normalmente identificati come tali, sia per formulare ipotesi relative a possibili *bias* cognitivi rilevanti per le fasi successive della consultazione.

Nel momento della preparazione, il comportamentale rileva sia nella prima fase (di individuazione dello strumento consultivo adeguato) che nella seconda (la preparazione delle domande di consultazione). Prendendo in esame lo strumento relativamente tipico dei questionari, occorre prestare attenzione ai *bias* cognitivi dei destinatari (primo fra tutti l'inerzia) così come del regolatore. È infatti noto che gli individui tendono a cercare informazione che confermi le proprie ipotesi: è quindi importante che questo *bias* della conferma venga preso in considerazione e contrastato nel momento in cui si preparano i questionari. Un altro *behavioral insight* particolarmente rilevante in questa fase è quello dell'effetto *framing*, o inquadramento: domande effettivamente equivalenti possono essere formulate in un contesto positivo ovvero in uno negativo, suscitando in questo modo atteggiamenti verso il rischio diversi, e quindi risposte diverse, da parte dei consultati. Occorrerà dunque prestare attenzione a questo tipo di effetto psicologico per cercare di neutralizzarlo, anche alla luce delle risultanze comportamentali relative alla fase di mappatura.

Nella somministrazione: spesso le consultazioni si scontrano con la realtà di un pubblico poco informato, poco desideroso o poco attivo riguardo alla propria partecipazione alla consultazione stessa. Le scienze comportamentali possono su questo versante permettere l'utilizzo di campagne informative mirate alla creazione di norme di comportamento volte creare un contesto favorevole alla partecipazione ai processi consultivi. Inoltre, è opportuno che le modalità di svolgimento della consultazione, ad esempio se essa debba avere carattere sequenziale o simultaneo, vengano decise tenendo conto di aspetti comportamentali legati anche alle situazioni strategiche che possono crearsi in certi tipi di consultazione⁴⁴.

Lo sviluppo di percorsi di formazione in materia di scienze comportamentali e pubbliche amministrazioni costituisce l'obiettivo principale dell'Unità per le Scienze comportamentali SNA e opera attraverso schemi collaborativi con le amministrazioni centrali e locali.

Le sfide che la crisi pandemica pone con i fondi per il recupero e la ripresa sociale ed economica necessitano di profondi cambiamenti dell'agire amministrativo che superino gli approcci aziendalistici fondati su meccanismi incentivanti. Sono i sistemi motivazionali che guidano l'azione e l'inerzia delle pubbliche amministrazioni. È solo agendo su questi e le credenze sottostanti che sarà possibile riallineare amministrazioni e società civile.

⁴⁴ *Ibidem*.