

Andrea Casu

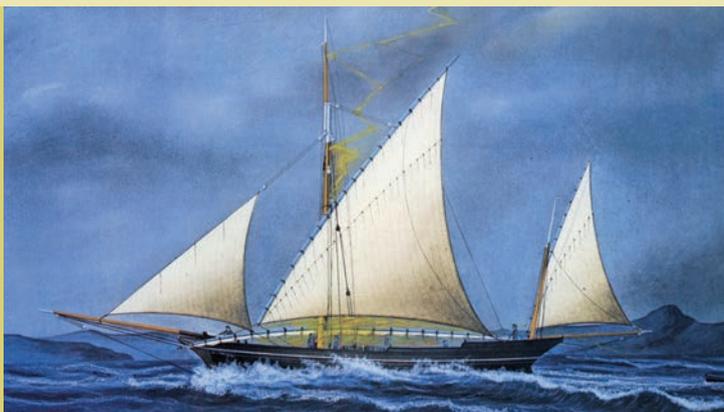
# Fare meglio con meno

*Nudge* per l'amministrazione digitale

STUDI



**Politica**



**FrancoAngeli**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Andrea Casu

# **Fare meglio con meno**

*Nudge* per l'amministrazione digitale

 **FrancoAngeli**

*In copertina: ex voto del 1871, Santuario di Nostra Signora di Soviore, Monterosso (SP);  
particolare di un ex voto del 1862, Parrocchiale di Santa Caterina, Bonassola (SP).*

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Prefazione</b> , di <i>Donato Antonio Limone</i>	pag. 7
<b>Introduzione</b>	» 11
<b>1. L'amministrazione digitale</b>	» 19
1. Un nuovo modello	» 19
1.1. L'orizzonte della Costituzione	» 19
1.2. Il lungo percorso delle riforme	» 22
1.3. "Verso la burocrazia di carta: come non applicare il Cad"	» 31
2. Un'Agenda digitale	» 33
2.1. Una sfida per l'Europa e per l'Italia	» 33
2.2. L'agenzia italiana per il digitale e la carta della cittadinanza digitale (ex art. 1 legge 7 agosto 2015, n. 124)	» 38
<b>2. Nudge: dalla teoria alla pratica</b>	» 45
1. Un'introduzione ai <i>nudges</i>	» 45
1.1. Distorsioni ed errori	» 45
1.2. La funzione dei pungoli	» 51
1.3. L'architettura delle scelte	» 54
2. I <i>nudges</i> in azione	» 58
2.1. L'esperienza inglese e l'esperienza americana	» 58
2.2. Un interesse sempre crescente, in Europa e nel mondo	» 65
2.3. Un esperimento a Roma, una proposta nel Lazio	» 69

<b>3. I nudges per l'amministrazione digitale</b>	»	73
1. Un approccio comportamentale per la PA	»	73
1.1. È possibile adottare anche in Italia il metodo Ikea?	»	73
2. Dalla teoria alla pratica: alcuni ambiti d'azione	»	81
2.1. Dall'accessibilità all'usabilità dei siti Web	»	81
2.2. Dal cittadino utente al cittadino collaboratore	»	85
2.3. Dalla semplificazione alla <i>smart regulation</i>	»	88
2.4. "When corruption is the norm": spunti per curare il male italiano	»	90
2.5. Una spinta gentile per l'amministrazione digitale	»	98
<b>Ringraziamenti</b>	»	103
<b>Bibliografia</b>	»	105

# Prefazione

di Donato Antonio Limone\*

1. Il tema centrale di questo volume è: *Fare meglio con meno* (nudge per l'amministrazione digitale); supportare l'applicazione delle riforme con interventi non solo formali (vincoli normativi, adempimenti, prescrizioni, circolari ecc.) ma con "spinte gentili" (*nudges*) che trovano la loro genesi in una serie di nuovi modelli culturali, amministrativi e comportamentali che vedono coinvolti, su questioni molto concrete e pratiche, decisori pubblici, amministrazioni, dirigenza, portatori di interesse. Fare meglio con meno: una risposta alle diverse riforme che in questi anni sono rimaste bloccate. La "spinta gentile" è lo strumento concettuale, metodologico, comportamentale che può contribuire a "spingere" verso soluzioni funzionali senza i soli vincoli di legge e di competenza. La concettualizzazione della "spinta gentile" trova la genesi nel volume di H. Thaler e Cass R. Sustein, *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*, Yale University Press, 2007 (pubblicato in Italia con il titolo *Nudge: la spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, prima edizione in "serie bianca", Feltrinelli, Milano, 2009).

Del volume di Andrea Casu mi occuperò, in particolare, non tanto della sua struttura e dei singoli specifici argomenti (tutti rilevanti), ma del concetto di "spinta gentile" in relazione alla recente riforma della Pubblica amministrazione (legge 124/2015, GU n.187 del 13/8/2015)<sup>1</sup>. Tra il volume e la

\* Ordinario di informatica giuridica e direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche ed economiche, Università degli Studi di Roma "Unitelma Sapienza"; primo professore di Informatica giuridica in Italia (dal 1985); fondatore dell'insegnamento "Scienza dell'amministrazione digitale" (dal 2007). Presidente di Andig (Associazione nazionale docenti informatica giuridica e diritto dell'informatica). Fondatore e direttore di *Rivista elettronica di diritto, economia, management* (dal 2010).

<sup>1</sup> Il presente volume riproduce e aggiorna la tesi di laurea discussa nella sessione di luglio 2015, Corso di laurea in Scienze dell'amministrazione, Università degli studi di Roma "Unitelma Sapienza".

riforma c'è una stretta correlazione se si considera non solo l'impianto della riforma ma, in particolare, l'art. 1 della stessa legge (Carta della cittadinanza digitale). Un'occasione, quindi, particolarmente significativa perché il volume tratta di "condizioni" non formali per la formazione delle amministrazioni digitali.

Il lavoro di Andrea Casu mi permette di fare alcune considerazioni: alcune di carattere generale sulle riforme delle amministrazioni pubbliche in Italia; altre relative all'amministrazione digitale.

La pubblica amministrazione è stata "riformata" nel 1993 con il d. lgs. 29/1993 in attuazione della legge delega 421/1992 (in un contesto socio-istituzionale particolarmente in crisi: il Parlamento "fantasma" dell'epoca rinunciò (di fatto) a legiferare su materie fondamentali quali la sanità, il pubblico impiego, la previdenza e la finanza territoriale e delegò il governo per questo). Il d. lgs. 29/1993 fu poi sostituito dal d. lgs. 165/2001. Questi decreti hanno regolamentato l'organizzazione del lavoro pubblico in tutti gli aspetti. Un bilancio della riforma del 1993 dopo 22 anni? (anche per attuare meglio la legge 124/2015). Non posso fare un bilancio dettagliato in una prefazione ma intendo sottolineare che la riforma del 1993 (e successive modifiche) ha inciso molto poco sui processi reali di innovazione istituzionale e amministrativa (le macchine burocratiche continuano a essere costose, poco funzionali, non semplificate, non trasparenti, con servizi al cittadino di basso livello ecc.). In una parola: un fallimento. La riforma si è arenata in un "groviglio" di formalismi giuridici e amministrativi che ha finito con il bloccare tutto. Le cose sarebbero andate diversamente se si fosse fatto ricorso alla "spinta gentile", cioè a processi legati a logiche di cambiamento dal basso, con il coinvolgimento "vero" degli *stakeholders* o portatori di interessi e della dirigenza in una logica di partecipazione autentica non perché stabilita da una legge o da adempimenti formali. Negli ultimi 25 anni possiamo (tranquillamente) registrare il fallimento di un'intera stagione di riforme: legge 241/90 sulla semplificazione amministrativa (la recente riforma riprende il tema perché il costo della non semplificazione è rilevante); la legge 150/2000 sulla comunicazione pubblica è servita a nominare i responsabili degli uffici stampa ma certamente a non fare comunicazione verso i cittadini; il Codice dell'amministrazione digitale (2005): l'amministrazione digitale è "ritornata" a essere amministrazione analogica; la valutazione delle performance della dirigenza (d. lgs. 150/2009): i dirigenti risultano sempre ad alti profili e i servizi invece sono di basso profilo (qualcosa non torna); la verifica della qualità dei servizi e della soddisfazione dei cittadini (chi fa le verifiche in modo sistematico e permanente?) ecc.

2. Considerazioni sull'amministrazione digitale: cosa è successo in Italia dal 1997 (a partire dalla legge 59/97, art. 15, comma 2, sul valore giuridico del documento informatico) a oggi? Cosa fare (anche con spinte gentili) con l'art. 1 della legge 124/2015?

Cosa è successo con l'attuazione del Codice dell'amministrazione digitale? Dopo 10 anni (d. lgs. 82/2005 e sm) possiamo solo verificare che il Codice è rimasto quasi del tutto inapplicato; che il sistema documentale analogico (la carta) resta la documentazione giuridicamente e amministrativamente valida (insignificante è il sistema documentale nativamente digitale, art. 23-ter del Cad); che i servizi in rete sono "mediati" dalle dichiarazioni e/o istanze analogiche (artt. 63 e 65); che i siti web sono stati realizzati più per le burocrazie che per i cittadini (art. 53); che la formazione dei dati pubblici non rispetta i requisiti stabiliti (art. 50 e ss.); che i decisori pubblici non hanno dato indirizzi programmatici adeguati per realizzare l'amministrazione digitale e che i dirigenti si sono occupati per niente sia per la semplificazione amministrativa sia per la digitalizzazione (artt. 12 e 15). *Un fallimento totale.* Le amministrazioni digitali prima di essere un insieme di tecnologie sono soprattutto un nuovo modello di amministrazione e si possono attuare solo con interventi formativi, culturali, comportamentali di tipo innovativo. *Lo stato italiano nella sua complessità è uno stato di carte, di procedimenti contorti, vecchio, superato, chiuso, bloccato; lo stato digitale (l'opposto del primo) è di là da venire.* La riforma offre l'occasione di definire una "Carta della cittadinanza digitale" nella quale possano trovare risposte concrete (non solo formali) relative alla semplificazione, alla digitalizzazione, ai servizi in rete, alla burocrazia digitale, al telelavoro, alla trasparenza e accessibilità totale. Risposte per il cittadino digitale che con la stessa logica (senza differenza) deve potere fare commercio elettronico e inviare un'istanza all'amministrazione pubblica (oggi questo non avviene).

Con la recente riforma della Pubblica Amministrazione e con la revisione (mi auguro intelligente e accorta) del Codice dell'amministrazione digitale dobbiamo cercare di non ripetere gli errori commessi. La sola forza della legge o dell'adempimento abbiamo rilevato non essere funzionale alla conduzione di una riforma concreta (che serve alla gente e alla stessa burocrazia). È necessaria una "spinta gentile" che può essere attivata soprattutto a livello del "governo locale", là dove il cittadino incontra "quotidianamente" la burocrazia per richieste ed esigenze. La "spinta gentile" può riguardare forme di partecipazione alla vita politica e amministrativa anche tramite la democrazia elettronica e l'uso dei social network; forme di controllo sociale sull'operato dei pubblici amministratori e della dirigenza; l'aumento di trasparenza e accessibilità totale; la formazione di amministrazioni "nativamente" digitali.

3. “Spinta gentile” da parte di tutti: decisori pubblici, dirigenza, dipendenti, sindacati, cittadini. Per integrare i vincoli/opportunità delle riforme e delle leggi.

Il volume di Andrea Casu presenta diversi esempi di “spinta gentile” che potrebbero essere considerati come “buone prassi”. Per questo raccomando la lettura del capitolo che tratta dei *nudges* per l’amministrazione digitale.

A questo giovane studioso (come ad altri, e mi auguro a molti altri) spetta l’impegno di continuare a percorrere strade nuove, fuori dagli schemi spesso “inutilmente” consolidati, per contribuire al passaggio definitivo verso un’amministrazione pubblica che opera nella società dell’informazione.

*Roma, 20 agosto 2015*

## Introduzione

Fare meglio spendendo meno. Un'azione all'apparenza molto difficile, come navigare contro vento. Uno dei principali obiettivi dichiarati di tutti i tentativi e proposte di riforma che hanno caratterizzato negli ultimi quarant'anni la vita democratica del nostro Paese. Proposta dopo proposta, riforma dopo riforma, si è affermata nel nostro ordinamento un'idea nuova di amministrazione pubblica, un modello generale e astratto che fatica non poco ad affermarsi nella realtà. In un Paese dove già nel 2012 il tasso di penetrazione di Internet ha raggiunto oltre il 60% della popolazione<sup>1</sup>, nel 2013 il numero dei cellulari in circolazione è stato superato da quello dei palmari<sup>2</sup> e nel 2014 sono stati venduti venticinque milioni e mezzo di nuovi smartphone e tablet<sup>3</sup> il nuovo contesto della società digitale può offrire finalmente l'occasione di realizzare concretamente questo modello, come l'introduzione della vela latina ha consentito alle navi antiche di sfidare per la prima volta il vento e sperimentare la navigazione di bolina.

Solo una rivoluzione digitale può permettere all'imponente imbarcazione della nostra Pubblica Amministrazione (PA) di percorrere finalmente la rotta tracciata sulla carta, perché una vela triangolare e un'amministrazione digitale possono portarci dove una vela quadrangolare e una burocrazia di carte non possono arrivare. Anche nei mari inizialmente la vela latina ha affiancato la vela quadra, per poi con il tempo sostituirla completamente, determinando

<sup>1</sup> Dati contenuti in Censis, *46° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2012*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

<sup>2</sup> Dal sito de *Il sole 24 ore*, articolo di B. Simonetta del 28 giugno 2014, [http://www.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2014-06-28/in-italia-smartphone-superano-cellulari-boom-traffico-mobilita-111734.shtml?uuiid=ABuCjjVB&refresh\\_ce](http://www.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2014-06-28/in-italia-smartphone-superano-cellulari-boom-traffico-mobilita-111734.shtml?uuiid=ABuCjjVB&refresh_ce).

<sup>3</sup> Dal sito de *Il sole 24 ore*, articolo di A. Biondi del 21 gennaio 2015, <http://www.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2015-01-21/in-crisi-cellulari-e-tablet-italia-bene-solo-smartphone-094853.shtml?uuiid=ABHx9QhC>.

i cambiamenti che hanno reso possibile la navigazione moderna. Non tutti hanno cominciato a usarla nello stesso momento, e chi ha tardato di più ne ha dovuto pagare le conseguenze.

Già nel 2011 l'osservatorio *e-government* del Politecnico di Milano rilevava come semplicemente erogando online i circa 16,5 milioni di certificati prodotti annualmente dalle PA lo Stato avrebbe potuto risparmiare oltre 90 milioni di euro<sup>4</sup>. Amministrazione digitale però non può significare solo questo, deve essere l'occasione per ripensare i processi e i procedimenti in un nuovo contesto. Oggi può essere molto più facile di quanto pensiamo rendere agili e veloci le nostre navi e coinvolgere equipaggio e passeggeri nel perseguimento degli obiettivi. Lo dimostrano le esperienze internazionali che hanno saputo attingere sapientemente al patrimonio di conoscenze della psicologia cognitiva e sociale e dell'economia comportamentale, il coraggio di chi nell'esercizio di responsabilità politiche e amministrative piccole e grandi sta scegliendo di percorrere, in tutto il mondo e nel nostro Paese, la via della semplificazione e della collaborazione attiva dei cittadini. In un contesto di grandi innovazioni e mutamenti fare meglio con meno è possibile. Bisogna solo riconoscere le vele giuste, e imparare presto ad alzarle.

Quando nel giugno 2013 Luca Pancalli viene chiamato dal neo-eletto sindaco Ignazio Marino ad assumere il nuovo incarico di assessore alla qualità della vita, sport e benessere di Roma Capitale si trova, come molti amministratori locali del nostro Paese, nella difficile condizione di non avere a disposizione, almeno inizialmente, risorse economiche<sup>5</sup>. Luca Pancalli, da vero uomo di sport, accoglie comunque con entusiasmo questa sfida e come primo passo decide di chiamare a raccolta intelligenze ed esperienze per sperimentare soluzioni innovative e riempire di contenuti la nuova delega<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Dati contenuti nella relazione Osservatorio e-gov, PA digitale, 15 marzo 2012 tratti da [http://www.corrierecomunicazioni.it/pa-digitale/14333\\_comuni-dalla-digitalizzazione-dei-servizi-tesoretto-da-23-miliardi.htm](http://www.corrierecomunicazioni.it/pa-digitale/14333_comuni-dalla-digitalizzazione-dei-servizi-tesoretto-da-23-miliardi.htm).

<sup>5</sup> La delega alla qualità della vita non era presente nella precedente amministrazione e le risorse disponibili per lo sport nel bilancio già approvato erano già state tutte impegnate. Il nuovo bilancio di previsione per l'anno 2013 viene approvato dal Consiglio comunale solo nel mese di dicembre, praticamente alla fine dell'anno.

<sup>6</sup> Luca Pancalli è avvocato e dirigente sportivo. È stato nazionale juniores di Pentathlon moderno e, successivamente, campione paralimpico nel nuoto, dove ha conquistato 15 medaglie, di cui otto del metallo più pregiato, durante quattro edizioni dei Giochi paralimpici, a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta. Nel 1996 lascia l'attività agonistica e continua la sua vita d'impegno per lo sport guidando, dal 2000, l'allora Federazione italiana sport disabili e, successivamente, il Comitato italiano paralimpico (Cip) dalla sua costituzione a oggi, ricoprendo, nel contempo, incarichi delicati e prestigiosi, tra i quali quello di commissario straordinario della Fige tra il 2006 e il 2007 e la vice presidenza del Coni dal 2005 al 2013.

Così durante il corso dell'anno 2014, mentre Roma Capitale per affrontare il disavanzo strutturale di circa 440 milioni di euro annui definisce in collaborazione con il governo un piano triennale di rientro, si costituisce ufficialmente un gruppo di lavoro composto da personalità del mondo accademico, sportivo, medico e associativo chiamate a prestare gratuitamente il proprio contributo in stretta collaborazione con l'assessore e la segreteria dell'assessorato. Nasce in questo modo l'esperienza del *Q-Team* (letteralmente: squadra Q) di Roma Capitale.

L'impegno di questo gruppo di lavoro porta all'elaborazione di un programma di interventi, denominato "Abq – l'abc della qualità della vita". L'obiettivo è rendere più semplice per i romani la scelta di uno stile di vita corretto attraverso la creazione di una rete sociale tra tutti i soggetti pubblici e privati che operano sul territorio per stimolare l'adozione di comportamenti virtuosi. Come un vero alfabeto di un nuovo linguaggio, Abq si compone di dieci parole d'ordine e di sette azioni sul territorio, occasioni concrete per imparare a usare correttamente queste parole<sup>7</sup>. Non solo nuovi strumenti informativi dunque, ma un aiuto effettivo per passare agevolmente dalla teoria alla pratica.

Vediamo un piccolo esempio. Per portare avanti il programma viene siglato un protocollo d'intesa tra Roma Capitale e la Federazione italiana dei medici di medicina generale (Fimmg). Tutti ormai sappiamo quali possano essere gli effetti benefici dell'attività motoria quotidiana per la salute, e i medici di famiglia sono solito ricordarcelo durante le visite. Ma quante persone pur condividendo questa utile raccomandazione tendono poi davvero a metterla in pratica?

Se però il medico al termine della visita ci consegnasse, oltre alla consueta indicazione di farmaci e terapie, anche una sorta di ulteriore "ricetta" contenente una serie di informazioni utili ad avviare un'attività motoria, l'indicazione di un parco del nostro quartiere dove è possibile fare attività sportiva gratuitamente sotto l'occhio vigile e rassicurante di un istruttore qualificato, l'elenco delle strutture sportive pubbliche del nostro Municipio, contatti utili

Attualmente è anche vice-presidente del Comitato promotore per le Olimpiadi e Paralimpiadi di Roma 2024.

<sup>7</sup> Le sette azioni previste dal programma sono: presenza nelle piazze e nell'ambito dei grandi eventi sportivi di punti informativi Abq per la sensibilizzazione circa le attività del programma e i corretti stili di vita, una mostra itinerante nelle scuole finalizzate all'educazione alla qualità della vita, istruttori sportivi nei parchi, interventi per favorire l'*active ageing* (letteralmente: invecchiamento attivo) e gli stili di vita attivi nella terza e quarta età, corsi di sport integrati gratuiti per minori in condizioni di disagio sociale ed economico, campagne informative per l'utilizzo delle scale negli uffici pubblici e per la corretta alimentazione.

ad avere maggiori informazioni, quanto potrebbe stimolarci a non far cadere nel vuoto questa raccomandazione tanto importante?

Con una simile iniziativa si può valutare quanto può essere determinante rendere direttamente *azionabile*, termine qui utilizzato nell'accezione di traduzione letterale del termine inglese *actionable*<sup>8</sup>, una raccomandazione del nostro medico di famiglia. E dopo aver avviato la sperimentazione sarà possibile quantificare i benefici sulla salute pubblica di questo tipo d'intervento, metterli in correlazione con i costi necessari alla realizzazione, calcolare quale potrebbe essere il risultato complessivo se questa nuova procedura venisse adottata in tutti gli studi dei medici di famiglia in termini di rapporto tra costi e benefici per la collettività.

Una piccola spintarella, nella direzione di un maggiore benessere attraverso l'attività motoria. Questo è un semplicissimo esempio di *nudge* (letteralmente: spinta gentile). Una spinta gentile, come quella che l'elefante adulto opera nei confronti dell'elefantino in cerca di cibo e acqua suggerendogli con la proboscide la giusta direzione verso cui dirigersi. Questo termine è stato portato alla ribalta dell'attenzione pubblica internazionale dagli studi di Richard H. Thaler e Cass R. Sunstein e in particolare con la pubblicazione, nel 2007, della prima edizione di *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness* per i tipi della Yale University Press<sup>9</sup>. Un *nudge* è uno strumento di intervento dolce, che non impone o vieta nulla, e garantisce comunque l'autonomia di scelta individuale. Un passo oltre l'obiettivo del famoso proverbio africano "se un uomo ha fame puoi dargli del pesce ma meglio ancora è dargli una lenza e insegnargli a pescare" il *nudge* si pone l'obiettivo non solo di aiutarci a capire quale possa essere la tecnica migliore per imparare a pescare, ma anche di indicarci la zona dello stagno dove potrebbe potenzialmente trovarsi più pesce. Il tutto senza limitare la nostra possibilità di non seguire queste indicazioni e scegliere comunque una dieta diversa, priva di pesce.

Una notazione personale. Lavorando nel *Q-Team* ho avuto l'opportunità di contribuire all'elaborazione di proposte utili a pungolare i romani a migliorare il proprio stile di vita attraverso lo sport, l'alimentazione, e l'ado-

<sup>8</sup> "Il termine *actionable* ('traducibile in atto') è brutto e burocratico, ma è utile in quanto segnala l'immensa importanza di offrire alle persone un'idea chiara e concreta di quali azioni devono intraprendere per ricevere aiuto o evitare danni. I messaggi riguardanti la salute pubblica dovrebbero essere 'traducibili in atto'" (C.R. Sunstein, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Feltrinelli, Milano, 2014, p. 85).

<sup>9</sup> Pubblicato in Italia con il titolo *Nudge: la spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, prima edizione in "serie bianca", Feltrinelli, Milano, 2009.

zione di comportamenti sani e virtuosi in ogni contesto, al lavoro, come a casa o a scuola. Le esperienze di questo tipo che sono state portate avanti in questi anni, in Italia e all'estero dimostrano come interventi apparentemente molto piccoli possano determinare cambiamenti molto grandi. Nel tempo in cui maturavo quest'esperienza professionale ho avuto modo di approfondire i miei studi sui temi cruciali dell'amministrazione pubblica italiana, intesa come parte del nostro sistema politico, con la quale nella mia vita mi ero già confrontato più volte e in vari modi, come amministratore locale eletto in un Municipio della capitale e attraverso alcune esperienze professionali, presso la Regione Lazio, l'Anci e Roma Capitale.

Dall'incontro di queste differenti esperienze di lavoro e di studio nasce la presente ricerca. Che muove da una considerazione e da una domanda di partenza. Un'amministrazione pubblica digitale oggi può offrire un contributo decisivo a un maggior rendimento delle istituzioni, sviluppare "nuove capacità di risposta, in una logica di *problem solving*, alle domande dei cittadini, mediante la predisposizione di efficaci soluzioni e problemi di rilevanza collettiva"<sup>10</sup>. Una burocrazia che funziona meglio costando meno è razionalmente un obiettivo che la stragrande maggioranza dei cittadini ritengono un interesse prioritario, sul piano individuale e collettivo. I cittadini come i dirigenti, i dipendenti come le imprese tutti possono trarne grandi benefici.

Alla vigilia di una nuova stagione di riforme dell'amministrazione, i principi dell'economia comportamentale e il ricorso a *nudges* possono aiutarci a spingere gentilmente il nostro Paese verso un'amministrazione digitale finalmente in grado di passare dalla teoria alla pratica, dalla declinazione formale all'affermazione concreta dei principi di economicità, efficacia, efficienza, trasparenza dell'azione amministrativa?

Per cercare una risposta a questa domanda, nel primo capitolo sono sinteticamente analizzate le caratteristiche principali del modello di amministrazione digitale del nostro Paese attraverso una rapida panoramica storica dei principali passaggi normativi che hanno portato alla definizione dell'attuale quadro di riferimento, con particolare attenzione verso i programmi e le azioni attualmente in atto, il ruolo che l'Agenzia italiana per il digitale (AgId) è chiamata oggi a svolgere e le nuove prospettive offerte dal progetto di riforma complessiva delle PA contenuto nella legge 124/2015, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 187 del 13/8/2015.

Nel secondo capitolo si illustra il concetto di *nudge*, con una breve introduzione ai principi che lo ispirano. In particolare si fa riferimento ad alcuni dei risultati raggiunti nei Paesi dove questi interventi sono stati applicati con

<sup>10</sup> F. Girotti, *Amministrazioni pubbliche: un'introduzione*, Carocci, Roma, 2007, p. 64.

maggiore convinzione, con particolare attenzione riservata alle esperienze inglesi e americane sotto la guida di Cameron e di Obama, e a un'ampia panoramica sul crescente interesse che stanno suscitando nel mondo, anche nel nostro Paese, come testimonia il piccolo esperimento romano dell'Abq e la proposta di istituzione di una *Nudge unit* nella Regione Lazio.

Infine, nel terzo capitolo, sono valutati alcuni possibili ambiti d'azione di un approccio comportamentale in alcuni dei settori strategici delle PA, chiamate oggi a realizzare nuovi paradigmi nella prospettiva dell'*open government*, passare dall'accessibilità all'usabilità dei siti Web, dalla relazione con il cittadino utente alla sinergia con il cittadino collaboratore. Una Pubblica Amministrazione che deve essere in grado di garantire un'effettiva semplificazione dei processi amministrativi nell'orizzonte della *smart regulation* e contrastare efficacemente il diffuso fenomeno della corruzione e delle pratiche a essa collegata, radicate tanto profondamente nel nostro Paese come dimostrano tristemente i recenti fatti di cronaca politica e giudiziaria.

In quest'ottica il ricorso ai *nudges* offre una duplice opportunità.

Può essere intrapreso immediatamente a ogni livello dell'amministrazione centrale e territoriale come nuovo metodo che può favorire il raggiungimento di obiettivi specifici, per cominciare a raccogliere il guanto di sfida lanciato dalle recenti esperienze internazionali con la ovvia consapevolezza che non possono esistere soluzioni valide per tutte le realtà e che ogni contesto nazionale o locale richiede sempre interventi differenti, la cui efficacia deve essere opportunamente sperimentata.

Oppure può essere inteso in termini più ampi, come una chiave di lettura ulteriore del percorso di riforma e di ammodernamento del Paese. Una chiave indispensabile se si vuole schiudere il lucchetto del rigido formalismo e aprire anche in Italia la porta a una crescente ed effettiva collaborazione tra amministrati e amministrazione, nel perseguimento concreto del benessere individuale e sociale.

Oggi chi nel mondo ha già scelto di cogliere quest'opportunità prosegue su questa strada con convinzione sempre crescente. Il 15 settembre 2015 il presidente degli Stati Uniti Barack Obama ha firmato un nuovo Ordine esecutivo per promuovere l'utilizzo delle indicazioni e delle prospettive offerte dalle scienze comportamentali. In questo importante atto sono indicati chiaramente metodi e strumenti finalizzati a servire gli interessi del popolo americano nel modo migliore e realizzare un'azione governativa effettivamente orientata a fare meglio con meno:

To more fully realize the benefits of behavioral insights and deliver better results at a lower cost for the American people, the Federal Government should design

its policies and programs to reflect our best understanding of how people engage with, participate in, use, and respond to those policies and programs. By improving the effectiveness and efficiency of Government, behavioral science insights can support a range of national priorities, including helping workers to find better jobs; enabling Americans to lead longer, healthier lives; improving access to educational opportunities and support for success in school; and accelerating the transition to a low-carbon economy<sup>11</sup>.

Anche l'Italia può decidere di percorrere la via dei *nudges*, tenendo naturalmente conto delle grandi differenze che vi sono tra il nostro Paese e gli Stati Uniti. In questo senso il percorso di riforma in atto nella pubblica amministrazione può rappresentare una prima straordinaria occasione per avviare concretamente questo percorso.

<sup>11</sup> Letteralmente: “Per realizzare pienamente i vantaggi dei *behavioral insights* ottenere risultati migliori a costi inferiori per il popolo americano, il governo federale deve concepire le sue politiche e i suoi programmi in modo da riflettere la nostra migliore comprensione di come le persone interagiscono con tali politiche e programmi, vi partecipano, li usano e rispondono a quanto loro richiesto. Con l'effetto di migliorare l'efficacia e l'efficienza del governo, i *behavioral science insights* sono in grado di favorire una vasta gamma di priorità nazionali, come aiutare i lavoratori a trovare impieghi migliori; permettere agli americani di condurre una vita più lunga e più sana; migliorare l'accesso alle opportunità educative e di sostegno per conseguire un percorso formativo di successo; accelerare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio” (dal sito della Casa Bianca: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>).



# *1. L'amministrazione digitale*

## **1. Un nuovo modello**

### *1.1. L'orizzonte della Costituzione*

“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

È nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, che i padri costituenti indicano la via per realizzare un'effettiva uguaglianza tra i cittadini. Per raggiungere questo scopo si rende necessaria un'amministrazione dello Stato in grado di produrre pienamente i risultati richiesti, su ogni fronte, attraverso il minore dispiego di risorse possibili. Gli uffici devono essere organizzati “secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”, come prevede il primo comma dell'articolo 97 della Costituzione.

Piero Calamandrei, con una profetica definizione, appellò per primo la nostra Carta con la fortunata espressione di “Costituzione presbite”. L'illustre giurista e politico scelse questo termine facendo riferimento al fatto che, come avviene per effetto del noto disturbo della vista, anche la nostra Costituzione non sempre mette correttamente a fuoco ciò che si trova nelle immediate vicinanze, ma riesce a vedere bene ciò che è più lontano. Una Costituzione capace di guardare al futuro. Nessuno nel 1948 avrebbe potuto immaginare come la società dell'informazione avrebbe cambiato la vita delle persone nel 2015 ma ancora oggi la Costituzione indica una rotta estremamente attuale: buon andamento e imparzialità nel rimuovere gli ostacoli all'uguaglianza formale e sostanziale tra i cittadini. Più che una destinazione, un verso.