
[Recensione] Il contributo dell'approccio comportamentale per una migliore consultazione europea

Nicoletta Rangone (2022), *Improving consultation to ensure the European Union's democratic legitimacy: From traditional procedural requirements to behavioural insights*, in «European Law Journal», advance online publication, <https://doi.org/10.1111/eulj.12439>.

Ludovica Sabato*

1. La consultazione pubblica: i requisiti minimi europei sono sufficienti?

La consultazione è uno strumento fondamentale per la raccolta di evidenze e informazioni empiriche utili alle autorità pubbliche al fine del miglioramento della regolazione, di una maggior accettazione da parte dei cittadini e anche di una ricostruzione della fiducia pubblica che possa accrescerne l'efficacia e il rispetto delle regole. Essa è ritenuta un passo cruciale nel percorso per affrontare il deficit democratico percepito dell'Unione Europea, tanto che la Commissione europea ne ha cambiato l'approccio passando da quello relativo alla «legittimità dei risultati e di attuazione efficiente»¹ a quello che prevede un maggiore coinvolgimento della società nella preparazione delle iniziative politiche e un dialogo sociale per «una più ampia accettazione da parte del pubblico delle po-

litiche dell'UE»². Sebbene la consultazione sia una «pratica consolidata nel processo decisionale dell'Unione Europea»³, è però solo dall'inizio del nuovo millennio che ne sono state formalizzate regole specifiche a seguito di una crescente consapevolezza del ruolo legittimante che la consultazione può svolgere. In questo senso sono stati formalizzati requisiti minimi europei, basati su concetti quali apertura, responsabilità, chiarezza e trasparenza.

A dispetto degli sforzi profusi e deliberatamente perseguiti per disegnare processi consultivi trasparenti e inclusivi, il risultato di tale coinvolgimento, però, non sempre ha portato agli esiti sperati. È proprio intorno a questo «difetto» che ruota la domanda di ricerca dell'Autrice, Nicoletta Rangone, la quale nel suo articolo in commento, *Improving consultation to ensure the European Union's democratic legitimacy: From traditional procedural requirements to behavioural insights*, formula una riflessione e un'analisi sui rischi basata

* Ludovica Sabato è dottoressa in Scienze del Governo presso l'Università degli Studi di Torino.

¹ A. Skorkjaer Binderkrantz & J. Blom-Hansen & R. Senninger (2020), *Countering bias? The EU Commission's consultation with interest groups*, in «Journal of European Public Policy», 28(4), p. 473 (trad. propria).

² *Ibidem*, trad. propria.

³ A. Bunea & R. Thomson (2015), *Consultation with interest groups and the empowerment of executives: evidence from the European Union*, in «Governance», 28(4), p. 520.

sulle mappe della razionalità limitata⁴. Tali rischi, ad avviso dell'Autrice, sono dovuti a un approccio cognitivo talora insufficiente, poiché inficiato da alcuni pregiudizi ed euristiche che possono impedire alle autorità pubbliche di trarre pieno vantaggio dalla consultazione o comunque ostacolare il coinvolgimento delle parti interessate. Da un lato, i pregiudizi delle autorità pubbliche potrebbero portare la consultazione a fallire uno dei suoi scopi, ossia quello di adottare decisioni ben informate e, dall'altro, i pregiudizi delle parti interessate potrebbero impedire alle persone di esprimere le proprie opinioni e valutazioni reali su un determinato problema o opzione normativa.

L'Autrice, nel fornire alcune interessanti soluzioni, getta anche le basi per lo sviluppo di una nuova analisi: integrare questo studio con esperimenti *ad hoc* intesi a raccogliere prove sull'esistenza e la rilevanza di un determinato pregiudizio che colpisce le autorità pubbliche o le parti interessate in un processo di consultazione, consentendo così di testare le soluzioni suggerite nell'articolo.

2. I pregiudizi cognitivi delle autorità pubbliche

L'efficacia della consultazione, secondo l'Autrice, potrebbe risultare ostacolata da pregiudizi cognitivi delle autorità pubbliche che, ove presenti, potrebbero indurle a porre in essere scelte normative poco sagge

⁴ D. Kahneman (2003), *Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics*, in «The American Economic Review», 93(5), p. 1449.

e imprudenti deviando così l'agenda legislativa. Tra i principali pregiudizi cognitivi, ella richiama il *framing effect*, ossia l'essere più in sintonia con il danno potenziale che con i benefici persi, l'*availability heuristic*, cioè il sopravvalutare la prevalenza di eventi facili da ricordare e la *representativeness heuristic*, ovvero il trascurare del tutto la prevalenza di un evento nel valutarne l'importanza⁵.

Per contrastare tali possibili distorsioni, l'Autrice propone di servirsi dell'ausilio di esperti, mettendo al contempo in guardia da possibili rischi legati al loro coinvolgimento, quali quelli relativi alla *tunnel vision* (incapacità ad avere una prospettiva ampia o capacità di concentrazione solo su un singolo obiettivo)⁶, all'*optimism bias* (sopravalutazione della probabilità di successo futuro), e l'*illusion of control* (sovrastima della capacità di controllare i risultati)⁷.

L'accesso alle informazioni e la capacità di calcolo, secondo l'Autrice, sono gli strumenti adatti per costituire una potenziale risposta all'*availability heuristic* degli esperti, mentre la responsabilità delle proprie azioni e la giustificazione delle regole finali potrebbero garantirla contro l'eccessiva fiducia e la *tunnel vision*: l'essere obbligati a difendere e giustificare la propria posizione di fronte a un organismo di revisione esterno potrebbe appunto aiutare a mitigarne l'impatto. È il caso, ad esempio, dell'organismo di controllo normativo per

⁵ J.J. Rachlinski & C.R. Farina (2001), *Cognitive Psychology and Optimal Government Design*, in «Cornell Law Review» 87(1), p. 572.

⁶ *Ivi*, p. 581.

⁷ M. Hallsworth *et al.* (2018), *Behavioural Government. Using behavioural science to improve how governments make decisions*, The Behavioural Insights Team, p. 11.

le valutazioni d'impatto della Commissione europea.

Tra i pregiudizi cognitivi specifici della consultazione l'Autrice prende in esame il *confirmation bias* (secondo cui le persone selezionano le informazioni che confermano le proprie convinzioni), mettendo in luce come ciò possa risultare pregiudizievole per la consultazione. Chi la guida, ad esempio, potrebbe non possedere una conoscenza onnicomprensiva dell'argomento, ma avere comunque una propria idea della posta in gioco. Sempre secondo l'Autrice, regolatori altamente specializzati con missioni specifiche potrebbero inoltre soffrire di miopia cognitiva (la cosiddetta *narrow framing*), tale da indurli a selezionare autonomamente gli argomenti da affrontare o i problemi a cui dare la priorità. Ad esempio, e qui l'Autrice ne propone una successiva verifica, il *confirmation bias* e il *narrow framing* potrebbero influenzare i funzionari della Commissione europea che eseguono le valutazioni d'impatto (e le consultazioni a loro sostegno). La valutazione del comitato per il controllo normativo infatti «ha regolarmente espresso preoccupazione che le conclusioni della valutazione fossero letture selettive delle prove»⁸. In particolare, secondo Rangone, molte relazioni di valutazione d'impatto presentate non integrano le posizioni delle parti interessate su temi rilevanti; una falla confermata dallo *European Parliamentary Research Service*. Quale utile rimedio a tale pregiudizio, nell'articolo viene indicato il confrontarsi su posizioni diverse, come, ad esempio, potrebbe avvenire in una col-

laborazione interdisciplinare all'interno della Commissione europea tra le diverse Direzioni Generali coinvolte o potenzialmente interessate al tema in questione e tra le agenzie che potrebbe fornire una soluzione adeguata, a patto ovviamente che la collaborazione non coinvolga solo persone che la pensano allo stesso modo. Quale altra soluzione al *confirmation bias*, l'Autrice prende in esame la consultazione nella fase iniziale, argomentando che se il legislatore «ha già dedicato molto tempo e fatica alla predisposizione delle norme proposte, ed eventualmente ha anche effettuato annunci pubblici in cui esprimeva il proprio impegno a emanarle»⁹, è più probabile che sia stato influenzato dal suddetto *bias*.

L'Autrice mette anche in guardia contro il sovraccarico di informazioni, individuandolo quale pregiudizio cognitivo specifico della consultazione che può verificarsi qualora i legislatori arrivino a trovarsi di fronte a un livello di informazione maggiore di quello che sono in grado di elaborare. Al contrario, sottolinea sempre Rangone, è invece importante raccogliere tutti i contributi di valore, scegliere gli strumenti di consultazione più efficaci per coinvolgere solo le parti interessate rilevanti, spiegando quali sono le reali possibilità di influenzare il processo decisionale.

Tra pregiudizi cognitivi specifici della consultazione viene citato anche lo *status quo* e la *loss aversion*¹⁰. Il primo, ossia la tendenza a preferire lo *status quo* nel prendere le proprie

⁹ E. Zamir & D. Teichman (2018), *Behavioural law and economics*, Oxford, Oxford University Press, p. 589.

¹⁰ W. Samuelson & R. Zeckhauser (1988), *Status Quo Bias in Decision Making*, in «Journal of Risk and Uncertainty», 31(1), p. 8.

⁸ Regulatory Scrutiny Board (2019), *Annual report 2019*, p. 20.

decisioni, potrebbe teoricamente impedire alle autorità pubbliche di promuovere riforme che incidano sulle loro funzioni o risorse e, di conseguenza, di organizzare una consultazione. Il secondo, ovvero l'inclinazione a dare un valore negativo maggiore alle perdite piuttosto che ai guadagni equivalenti, viene talvolta legato al primo. A questo proposito, l'Autrice propone un approccio comparativo che classifichi le autorità che guidano le consultazioni, ad esempio diverse DG della Commissione europea o diverse altre istituzioni, come l'Organismo di regolamentazione europea delle comunicazioni elettroniche o le autorità di vigilanza europee, per costituire un'efficace spinta verso le riforme.

3. I limiti cognitivi delle parti interessate

In merito alle strategie di consultazione utili ad affrontare i pregiudizi cognitivi delle parti interessate (diverse quindi da quelle delle autorità pubbliche), l'Autrice mette subito in luce il prerequisito necessario, ovvero la presenza di consapevolezza da parte dei potenziali soggetti interessati e dei cittadini circa l'esistenza stessa di una consultazione, nonché della possibilità e dei mezzi del contributo. Generalmente, infatti, spiega l'Autrice, le informazioni sulle consultazioni in corso sono facilmente monitorate da imprese o associazioni grandi e organizzate ma non da quelle piccole o dai privati. Al fine di coinvolgere il maggior numero di persone, ella ritiene che le informazioni debbano essere diffuse attraverso diversi canali, quali i social media, le associazioni delle parti interessate e anche dai governi nazionali o regionali. Più in genera-

le, nell'articolo viene indicata, quale via per raggiungere una maggior partecipazione ai canali della consultazione, la presenza di una partecipazione più semplice, attraverso, per esempio, la standardizzazione dei siti web di consultazione, l'implementazione dei punti di accesso unici per tutte le consultazioni (in grado di ridurre i costi di ricerca delle parti interessate) o l'utilizzo di un linguaggio chiaro e la semplificazione dei documenti di consultazione. È il caso, ad esempio, del punto di accesso unico europeo denominato «Di la tua»¹¹, piattaforma dove i cittadini e le imprese possono condividere le loro opinioni sulle nuove politiche e sulla legislazione vigente dell'UE.

Quale passaggio cruciale per consentire a tutti i soggetti potenzialmente interessati il coinvolgimento in una consultazione, Rangoone suggerisce la stesura della Mappatura degli obiettivi della consultazione, per identificare gli stakeholder e includere così non solo le persone direttamente interessate, ma anche coloro che potrebbero trarre vantaggio da una determinata norma, nonché la valutazione dei diversi interessi coinvolti. In quest'ultimo caso è possibile che la *prospect theory*¹², ovvero la reazione cognitiva che induce le persone a prendere decisioni soppesando maggiormente le perdite potenziali rispetto ai guadagni, porti i beneficiari attesi di una norma a essere meno attivi delle parti che dovrebbero sostenere i costi, ostacolando così l'effettiva partecipazione di tutte le parti interessate.

¹¹ Consultabile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it.

¹² D. Kahneman & A. Tversky (1979), *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, in «Econometrica», 47(2), pp. 263-292.

Il processo per rendere la partecipazione più semplice non include solo la standardizzazione del sito web di consultazione, un linguaggio chiaro e la semplificazione dei documenti di consultazione, ma dovrebbe anche prendere in considerazione la selezione del metodo di consultazione su misura per le parti interessate coinvolte. La scelta del metodo di consultazione è infatti fondamentale per evitare i cosiddetti *self-selection biases*, che possono portare a non coinvolgere tutte le parti interessate e così a rendere inefficaci le consultazioni. Gli strumenti più comunemente utilizzati nelle consultazioni sono documenti o questionari, interazioni dirette tramite riunioni o conferenze, forum di discussione online (una consultazione efficace richiede anche l'uso di una combinazione di strumenti). Inoltre, la selezione dello strumento più efficace deve tenere conto di alcuni aspetti quali, per esempio, la rilevanza del tema in questione, i vincoli di tempo o il grado di interattività da garantire. L'Autrice propone quale sollecitazione al coinvolgimento nella consultazione il *comparative feedback*, segnalando a un gruppo target che «altri comparabili», per esempio, hanno già risposto a un questionario, o la ricompensa immateriale immediata in caso di partecipazione alla consultazione tramite piattaforme online.

L'analisi dell'Autrice prosegue con riflessioni sulla capacità di attenzione, che viene considerata una risorsa scarsa e che il sovraccarico di informazioni potrebbe mettere a dura prova. In questo senso, la strategia della *simplification-saliency* secondo l'Autrice potrebbe evitare che le persone si trovino a dover consultare documenti troppo lunghi o complicati (queste soluzioni sono state testate con il rego-

lamento sui mercati finanziari dell'UE e sono ampiamente utilizzate per responsabilizzare gli investitori privati). Ella spiega che, come primo passo, anche le immagini possono servire a integrare le informazioni semplificate, al fine di aiutare le parti interessate a cogliere a prima vista il contenuto principale di un documento (i formati visivi, per esempio gli opuscoli, sono previsti dalla nuova normativa europea sul prospetto, unitamente a una maggiore semplificazione delle informazioni fornite.), per poi approfondire l'analisi attraverso informazioni più dettagliate e precise.

Buona pratica alternativa per Nicoletta Rangone è la progettazione di questionari diversi per i vari target di consultazione, ogni volta che è dimostrato che un pregiudizio cognitivo li colpisce in modo diverso: l'idea è quella di rivolgersi a parti interessate «raggruppate», cioè persone con profili simili. Nel caso in cui risulti difficile coinvolgere le persone anche in presenza di argomenti rilevanti, il *self-selection bias*, ad esempio, secondo l'Autrice potrebbe essere controbilanciato da domande aperte e commenti generali. Allo stesso tempo, sottolinea l'Autrice, i responsabili delle decisioni devono sapere che se, da un lato, questo approccio richiede in chi lo deve compilare uno sforzo maggiore rispetto ad un questionario a risposta chiusa, dall'altro, devono essere consapevoli che le risposte potrebbero risultare distorte da precedenti esperienze o eventi che possono essere facilmente richiamati. Si potrebbe incorrere cioè nella *availability heuristic*. Secondo l'Autrice è compito dei responsabili delle decisioni individuarne le verificarsi e motivare le informazioni fornite come necessario.

Altra soluzione proposta dall'Autrice è quella di fornire un facilitatore-moderatore esterno all'autorità pubblica per la consultazione online, al fine di aiutare coloro che hanno meno esperienza in determinati processi decisionali. Anche la varietà delle alternative offerte alle persone costituisce, secondo Rangone, un parametro importante. Il sovraccarico di scelta può infatti sopraffare le persone quando si trovano di fronte a numerose opzioni, paralizzandole e portandole a non rispondere. Per contrastare tale sovraccarico l'Autrice suggerisce la semplificazione degli attributi di scelta o del numero di opzioni disponibili.

Un altro *bias* sul quale ella si sofferma nell'articolo è quello che impedisce alle persone di esprimere i propri reali punti di vista, condannando pertanto la consultazione all'inefficacia. Si tratta del *confirmation bias*, per la cui neutralizzazione o riduzione di influenza ella propone di chiarire nei documenti di consultazione una varietà di possibili punti di vista sull'argomento in questione. Ad esempio, «nei sondaggi e in altri tipi di processi di consultazione strutturati, le domande possono e devono essere progettate in modo tale da costringere i partecipanti a considerare ipotesi contrastanti e prove contrastanti per una data ipotesi»¹³.

Tra altri pregiudizi che possono ostacolare l'efficacia della consultazione nel raccogliere le reali convinzioni delle parti interessate reali, l'Autrice cita il *framing effect bias*, che descrive una situazione diffusa in cui le persone sono influenza-

te dal modo in cui le informazioni vengono presentate. Per far fronte a questo pregiudizio, sempre secondo l'Autrice, le informazioni dovrebbero possibilmente essere presentate in modo neutrale e qualora non fosse possibile redigerle in questo modo, potrebbe essere utile ricorrere a *counter-frames* per ridurre l'impatto del *framing effect bias* rendendo evidenti altre posizioni.

4. Le conclusioni: gli spazi per nuove attività di ricerca

Il contributo di Nicoletta Rangone mostra come l'arricchimento dell'approccio per legiferare meglio con approfondimenti cognitivi aumenti l'efficacia della consultazione. In questo senso, i tentativi di *de-biasing* finora mostrati rivestono un ruolo cruciale. L'Autrice, oltre a suggerire possibili soluzioni per affrontare i pregiudizi che influenzano le autorità pubbliche e le parti interessate, getta le basi per una nuova attività di ricerca: integrare l'analisi con esperimenti cognitivi *ad hoc* per individuare i pregiudizi e la loro rilevanza e sostenere, sempre attraverso esperimenti, l'adeguatezza della soluzione più adatta per affrontarli. Tale approccio sperimentale alla consultazione richiede tempo e competenze specifiche e, se portato avanti, imporrebbe alcuni cambiamenti radicali nel processo di consultazione e, di conseguenza, un aumento dei costi e delle tempistiche. L'Autrice, pertanto, consiglia di giustificare gli esperimenti comportamentali solo laddove i pregiudizi appaiano diffusi e rilevanti al punto da ostacolare l'efficacia stessa della consultazione.

¹³ F. Cafaggi & D. Sillari (2018), *Behavioural Insights in Consultation Design: A Dialogical Architecture*, in «European Journal of Risk Regulation», 9(4), p. 613.