

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 4/2026

Data: 4 agosto 2026

Vaccinazioni raccomandate e politiche regionali di nudging: un incrocio (tutto sommato) virtuoso, con alcuni interrogativi ... Nota a Corte cost., sent. n. 48 del 2025*

di Giuseppe Laneve – Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Macerata

TITLE: Recommended vaccinations and regional nudging policies: a positive intersection, with a few questions ...

ABSTRACT: Il contributo analizza la sentenza n. 48 del 2025 della Corte costituzionale, con la quale una particolare disciplina regionale (art. 1 legge Regione Puglia n. 22 del 2024), volta a sollecitare l'informazione sulla vaccinazione anti-HPV in occasione dell'iscrizione ai corsi di istruzione dei giovani pugliesi, è stata salvata dal Giudice costituzionale in quanto riconosciuta pienamente rientrando nelle competenze regionali nonché una vera e propria forma di nudge. Oltre a indagare questo prezioso incrocio tra competenze regionali in materia di salute e istruzione, il contributo si sofferma in particolare sul ruolo, sui rischi e sulle prospettive del nudge, una volta che dal piano delle scienze comportamentali si passa a quello delle politiche adottate e implementate dal legislatore.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

This article analyses Constitutional Court Judgment No. 48 of 2025, in which a particular regional regulation (Article 1 of Puglia Regional Law No. 22 of 2024) – designed to encourage the information and the awareness on HPV vaccination when young people in Puglia enrol in educational courses – was upheld by the Constitutional Court as it was recognised as fully falling within regional competences and as a genuine form of ‘nudge’. As well as examining this valuable intersection between regional competences in the fields of health and education, this article focuses in particular on the role, risks and prospects of ‘nudging’, once the focus shifts from the realm of behavioural sciences to that of policies adopted and implemented by the legislator.

KEYWORDS: vaccinazioni raccomandate; competenze Stato-Regioni; nudge; libertà di scelta e autonomia; dimensione orizzontale e relazionale del diritto; recommended vaccinations; allocation of powers between the State and the Regions; nudge; freedom of choice and agency; horizontal and relational Law

SOMMARIO: Note introduttive. – 1. L’approccio *soft* ai vaccini, fondato sulla capillare informazione: la disciplina regionale pugliese e il ricorso promosso dal Governo. – 2. L’ambito nel quale interviene il legislatore regionale è quello delle vaccinazioni raccomandate. – 3. La decisione della Corte. – 4. Il peculiare incrocio tra competenze regionali. – 5. La delicatezza della dimensione in cui opera il *nudge*... – 5.1 ...e delle politiche di *nudging*. – 5.2. Il *nudge* interroga il ruolo stesso del diritto. – 6. La “spinta gentile” della legge regionale pugliese. – Conclusioni.

Note introduttive

I vaccini interrogano e problematizzano, come noto, punti nevralgici della trama costituzionale, quali il diritto (fondamentale) alla salute, la libertà di autodeterminazione individuale e lo spazio che rispetto a questa il potere può occupare, il diritto a essere informati, la salute pubblica, la solidarietà, il ruolo della scienza¹. Nondimeno, consistendo in trattamenti medici che introducono in

¹ B. LIBERALI, *Le nuove dimensioni del diritto all’indennizzo fra vaccinazioni obbligatorie e raccomandate*, in B. LIBERALI – C. PADULA (a cura di), *Gli obblighi di vaccinazione davanti alla Corte costituzionale*, Napoli, 2024, 165, ha parlato di “eterogenea varietà di problematiche” posta dai vaccini. Cfr. M. PLUTINO, *Le vaccinazioni. Una frontiera mobile del concetto di “diritto fondamentale” tra autodeterminazione, dovere di solidarietà ed evidenze scientifiche*, in

organismi sani agenti patogeni, essi, sin dalla loro apparizione quasi tre secoli fa², coinvolgono, probabilmente in misura maggiore rispetto ad altri ambiti, quelle dimensioni psico-emotive – e anche culturali - dell’umano che sono altamente volubili e facilmente condizionabili³.

Il dilagare di canali comunicativi diversificati, di immediata accessibilità e capaci di raggiungere chiunque con un *click*, che caratterizza il nostro tempo, per un verso consente una maggiore diffusione delle informazioni, per altro, come noto, alimenta la costruzione di reti propagandistiche che, agendo proprio su quelle dimensioni emotive, incidono sull’immaginario collettivo, semplificano i problemi, finendo con l’ideologizzare le posizioni⁴. Occorre evidenziare, non a caso, come all’interno dei nuovi contenitori digitali si sia fatta strada una sorta di populismo antiscientifico che “teorizza” la necessità di liberarsi della comunità degli scienziati, individuati anch’essi come una sorta di “casta”, per lasciare spazio a decisioni da assumere in maniera diretta, sull’emozione personale e individuale, senza appunto l’intermediazione della competenza, relegando la dimostrazione e l’argomentazione (e le verifiche) a inutili e fastidiosi orpelli⁵. Tutto ciò ha prodotto, alimentato e diffuso, a fasi alterne, un disconoscimento – che ha avuto una ricaduta significativa proprio sul tema dei vaccini⁶ - del valore della scienza, o meglio dovremmo dire del rigore metodologico su cui essa si fonda e si giustifica. Un rigore che, lungi dal voler consegnare e

Dirittifondamentali.it, n. 1, 2017; D. VINCENZI AMATI, *Tutela della salute e libertà individuale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1982, 2462 ss.

² Cfr. E. TOGNOTTI, *Vaccinare i bambini tra obbligo e persuasione: tre secoli di controversie. Il caso dell’Italia*, Milano, 2020, spec. 105-122, e la bibliografia ivi richiamata. Vedi anche L. FORNI, *La vaccinazione obbligatoria sui minori in Italia, tra libertà e responsabilità*, in *Medicina e Morale*, n. 4, 2018, 437 ss. Vedi sempre F. MODUGNO, *Trattamenti sanitari «non obbligatori» e Costituzione (a proposito del rifiuto delle trasfusioni di sangue)*, in *Diritto e Società*, n. 2, 1982, 314.

³ A.C. JACOMUZZI, *La percezione dell’efficacia dei vaccini in ambito medico*, in *Sistemi intelligenti*, n. 2, 2024, 351, riprendendo quanto già mostrato in altri lavori, ha dimostrato come l’essere umano cada in “fraintendimenti ed errori quando deve pensare al concetto di ‘efficacia di un vaccino’”. L. FORNI, *I vaccini per i minori tra salute pubblica e giustificazione di scelte individuali. Argomenti e riflessioni critiche su un tema controverso*, in *BioLaw Journal*, n. 1, 2019, 334.

⁴ G. PASCUZZI, *La spinta gentile verso le vaccinazioni*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 1, 2018, 90, ha parlato di “polarizzazione di posizioni” tra chi riconosce l’utilità dello strumento e chi, al contrario, ingaggia una “feroce battaglia” contro di esso. Cfr., dalla prospettiva articolata degli Stati Uniti d’America, M. LASKOWSKI, *Nudging Towards Vaccination. A Behavioral Law and Economics Approach to Childhood Immunization Policy*, in *Texas Law Review*, 2015, 601 ss.; S. ROSSI, *Lezioni americane. Il bilanciamento tra interesse della collettività e autonomia individuale in materia di vaccini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2018, 749 ss.; H. J. LARSON ET AL., *Addressing the Vaccine Confidence Gap*, in *Lancet*, 2011, 526-28.

⁵ Rinvio sul punto alla premessa, sempre molto raffinata, di P. VERONESI, *La Corte costituzionale e la scienza: alcune tendenze e punti fermi*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2024, in part. 124.

⁶ Come ha scritto M. LASKOSWI, *op. cit.*, 612, “Anti-vaccine voices can create the impression online that a viewpoint has broad support when, in reality, only a small number of activists is necessary—or even just one really zealous one”. Vedi in tema S. MNOOKIN, *The Panic Virus: a True Story of Medicine, Science and Fear*, New York, 2011. Vedi V. DE SANTIS, *Esitazione vaccinale, disinformazione e fake news nella società digitale*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2022, 1 ss.

imporre verità inoppugnabili, e men che meno dati certi che devono essere supinamente recepiti, anche dal potere politico⁷, trova piuttosto nello studio e nella sperimentazione - supportata poi dalla verifica di dati empirici - il linguaggio per dialogare con (e comprendere) il reale. Com'è stato detto, la scienza è "l'avventura della ragione umana che cerca di dialogare con i dati e con i fatti, camminando sempre su quattro gambe differenti: il razionale e l'empirico, l'immaginazione e la verifica"⁸.

Su questo scenario - che ha coinvolto anche il nostro Paese soprattutto allorché nel 2017 il legislatore, indotto probabilmente dagli scarsi risultati delle azioni persuasive regionali agevolate anche da campagne di discredito diffuse in rete⁹, ha scelto di tornare all'obbligatorietà di alcune vaccinazioni¹⁰ - si è poi abbattuta la pandemia da Covid-19 che, in ragione anche della sua unicità, ha estremizzato e radicalizzato posizioni e buona parte del dibattito pubblico. Infatti, superata una prima fase, quella dell'emergenza assoluta, nella quale l'affidarsi agli esperti è stata forse l'unica via capace di assicurare un'opinione pubblica del tutto disorientata¹¹, non va dimenticato che nel successivo protrarsi ciclico delle ondate del virus si è registrato un rafforzamento dei sentimenti antiscientifici¹².

1. L'approccio *soft* ai vaccini, fondato sulla capillare informazione: la disciplina regionale pugliese e il ricorso promosso dal Governo

Queste brevi note introduttive paiono utili al fine di tracciare un quadro che faccia da sfondo alle recenti politiche vaccinali in Italia, e dunque anche a quella regionale coinvolta dalla pronuncia

⁷ Lo denuncia N. ZANON, *Riflessioni su valutazioni politiche e vincoli tecnici in materia vaccinale*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2024, 5 ss. In tema cfr. anche L. DEL CORONA, *Libertà della scienza e politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, 2022.

⁸ M. CALISE – F. BELLUSCI, *Umanizzare la modernità. Un modo nuovo di pensare il futuro*, Milano, 2023, 46.

⁹ C. PINELLI, *Gli obblighi di vaccinazione fra pretese violazioni di competenze regionali e processo di formazione dell'opinione pubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2018, 103-04.

¹⁰ Il riferimento è al d.l. n. 73 del 2017, convertito con modifiche dalla legge n. 119 del 2017. In tema cfr. B. LIBERALI, *Vaccinazioni obbligatorie e raccomandate tra scienza, diritto e sindacato costituzionale*, in *BioLaw Journal*, n. 3, 2019, in part. 117-128; L. SCAFFARDI – G. FORMICI, *Vaccini obbligatori e ruolo del diritto. Un tentativo di (ri)composizione della materia partendo dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, ivi, n. 1, 2020, 379 ss.

¹¹ G. E. VIGEVANI, *Sistema informativo e opinione pubblica nel tempo della pandemia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2020, in part. 790-1.

¹² Cfr. L. DEL CORONA, *La fiducia nella scienza alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in A. IANNUZZI – G. PISTORIO (a cura di), *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, Napoli, 2022, 17 ss.

Corte cost., n. 48 del 2025, nonché a evidenziare l'opportunità, quando possibile, di muoversi in un ambito così delicato privilegiando un approccio *soft*, costruito sulla (e orientato dalla) corretta e quanto più possibile capillare informazione. Un approccio siffatto è capace di disinnescare letture drastiche e assolutizzanti che conducono agli esiti visti in precedenza.

Riprova ne è il fatto che il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sulla vaccinazione obbligatoria per tutto il personale sanitario disposta dal legislatore durante la fase pandemica, peraltro in una tra le primissime decisioni giurisdizionali in cui compare la parola *nudge* prima che nell'occasione qui in commento¹³, si è soffermato e non poco sul punto. Vale la pena riportare un significativo stralcio della decisione: «la trasparenza delle informazioni scientifiche, le campagne di sensibilizzazione, le "spinte gentili" - c.d. *nudge* - alla vaccinazione, mediante un sistema di incentivi o disincentivi, come mostra il recente indirizzo dell'economia comportamentale, sono tutti elementi di sicuro impatto, e spesso di forte incidenza anche sulle libertà costituzionalmente garantite, che tuttavia concorrono a favorire il consenso informato nei singoli nelle decisioni sanitarie e, insieme, il formarsi di una coscienza collettiva favorevole alla necessità di vaccinarsi e di una profilassi generalizzata contro malattie altamente contagiose e non di rado mortali, creando nei cittadini fiducia (c.d. *confidence*) nella sicurezza e nell'efficacia dei vaccini»¹⁴. «La formazione del consenso informato in ciascuno» – ha aggiunto il Giudice amministrativo – «e l'adesione convinta dei più alla vaccinazione, sulla base delle informazioni rese disponibili dalla comunità scientifica e all'esito di una serena valutazione circa il rapporto tra rischi e benefici della vaccinazione all'interno della comunità e delle istituzioni democratiche, costituiscono certo la soluzione migliore e preferibile per combattere la malattia perché esaltano, da un lato, il ruolo di una scienza non richiusa in sé, nell'idolatria di un elitario scientismo, ma aperta al dibattito civile e partecipe al progresso morale e materiale dell'intera società e, dall'altro, valorizzano il fondamentale ruolo dell'autodeterminazione in sintonia, e non già in conflitto, con il principio di solidarietà»¹⁵.

È esattamente questo l'approccio che ha sposato la legge della Regione Puglia n. 22 del 2024, il cui art. 1, recante «Modifica alla legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di

¹³ Il fatto che la parola *nudge* compaia per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale è già stato messo in evidenza da L. GROSSI, *L'ingresso del nudge nella giurisprudenza della Consulta. Commento alla sentenza della Corte costituzionale 23 aprile 2025, n. 48*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2026, 206 ss.

¹⁴ C.d.S., sent. n. 7045 del 2021, p. 33.2 del Diritto.

¹⁵ Ivi, punto 33.3. Le motivazioni del C.d.S. sono poi ampiamente riprese anche dai Giudici di merito, vedi ad esempio recent., Tribunale Bari, sent. n. 1006 del 5 marzo 2026.

eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate) e misure per l'aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano (HPV) e misure per la prevenzione delle infezioni da Virus respiratorio sinciziale nel neonato (VRS - bronchiolite)», ha aggiunto l'art. 4-*bis*, dal titolo «Programma di vaccinazione anti-papilloma virus umano» al di poco precedente intervento legislativo. Con la nuova disposizione si è stabilito che «per rendere capillare il dovere di informazione a carico delle autorità sanitarie e scolastiche sull'utilità della vaccinazione anti papilloma virus umano, così da debellare le infezioni e prevenire le relative conseguenze cancerose», l'iscrizione dei giovani pugliesi nella fascia di età 11-25 anni ai percorsi di istruzione, compreso quello universitario, è subordinata, salvo formale rifiuto di chi esercita la responsabilità genitoriale oppure dei soggetti interessati maggiorenni, alla presentazione di una documentazione che certifichi l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, oppure di un certificato rilasciato dai centri vaccinali delle Aziende sanitarie locali che attesti la somministrazione, l'avvio del programma di somministrazione oppure il rifiuto alla somministrazione del vaccino. È altresì specificato che tale attestazione, su richiesta degli esercenti la responsabilità genitoriale o, ricorrendone i presupposti di legge, degli stessi interessati, può anche limitarsi al mero riferimento all'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione¹⁶.

Si tratta, in sostanza, di un intervento legislativo con il quale la Regione Puglia, rispetto a un vaccino non rientrante tra quelli obbligatori previsti dalla legge statale, ha optato, in base alla precisa valutazione politica di agevolare tale vaccinazione, per la scelta di prevedere che all'atto di iscrizione al relativo percorso di istruzione, sia presentata, direttamente dallo studente se maggiorenne ovvero dall'esercente la responsabilità genitoriale, una documentazione che attesti alternativamente l'avvenuta vaccinazione, l'inizio del procedimento di somministrazione ovvero il formale rifiuto o anche l'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui benefici del vaccino.

Il Governo ha impugnato tale intervento normativo regionale denunciandone l'incostituzionalità sotto diversi profili. Intanto, per violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di “norme generali sull'istruzione” (art. 117, comma 2, Cost., lett. n), in quanto la disciplina pugliese avrebbe regolato il rapporto tra assolvimento degli obblighi vaccinali e iscrizione ai percorsi di istruzione, richiedendo adempimenti ulteriori rispetto a quanto previsto dalla normativa

¹⁶ Art. 1, comma 1, l.r. n. 22 del 2024. Il comma 2 dispone che «[i] dati raccolti nell'applicazione della disposizione di cui al comma 1, rientrano nella gamma dei dati sensibili in materia di salute e per questo sono protetti con le garanzie e le tutele previste dalla legge».

statale; quindi, per violazione del principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.*, avendo introdotto una disciplina riguardante l'iscrizione scolastica disomogenea sul territorio nazionale, e dello stesso diritto all'istruzione *ex art. 34 Cost.*, la cui piena fruizione sarebbe stata pregiudicata dall'introduzione di una specifica condizione all'atto dell'iscrizione al percorso scolastico; ancora, il Governo, in considerazione del fatto che i vaccini sono inclusi nei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), ha ravvisato nell'intervento regionale un'invasione della competenza statale sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m); da ultimo, il Governo ha lamentato la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 9 del Regolamento 2016/679/UE che pone un divieto generale di trattamento dei dati personali, fra i quali quelli relativi alla salute.

2. L'ambito nel quale interviene il legislatore regionale è quello delle vaccinazioni raccomandate

La presente nota a commento vuole concentrarsi principalmente su due punti tematici: uno più specifico, strettamente connesso alla natura del giudizio in via principale e che riguarda, quindi, il rispetto del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, in ambiti peraltro sempre di grande rilievo quali quelli coinvolti dai diritti sociali; un altro, invece, che si distanzia dalle più circoscritte ragioni del giudizio innanzi la Corte e che concerne, in una prospettiva appunto più generale, il ricorso alla politica del *nudge*, quella che prova a indirizzare, con modalità che vedremo, i consociati verso determinate condotte, in un campo assai delicato per l'autodeterminazione individuale qual è quello delle vaccinazioni.

Ad entrambi però è necessario anteporre qualche precisazione rispetto al titolo sul quale la Regione Puglia fonda il proprio intervento in ambito vaccinale.

Siamo al cospetto, come risulta dal PNVP 2023-2025, di un vaccino che rientra tra quelli *raccomandati*, cioè quei vaccini che si distinguono certamente da quelli *obbligatori*, cioè imposti dall'autorità e quindi ricadenti nella competenza esclusiva statale, ma anche da quelli *facoltativi*, stante il diverso orizzonte teleologico che li anima: mentre i vaccini facoltativi mirano a soddisfare principalmente l'interesse individuale, di colui che per la tutela della propria salute opta per il trattamento sanitario, nei vaccini raccomandati a questo si aggiunge l'interesse collettivo, derivante

dalla ricaduta positiva che l'atto individuale, non imposto, ma liberamente scelto, produce per la comunità¹⁷. Si spiega così, in qualche modo, l'orientamento costruito dal Giudice costituzionale che, con una minuziosa opera di assemblaggio, partita con la decisione n. 27 del 1998 riferita alla vaccinazione anti-poliomelitica, e da lì portata avanti nel corso degli anni sino alla decisione n. 181 del 2023, riguardante proprio la vaccinazione anti-papilloma virus, ha finito per accomunare i vaccini raccomandati a quelli obbligatori per quel che concerne il profilo specifico del diritto all'indennizzo in caso di menomazione dell'integrità psico-fisica derivante dal trattamento vaccinale¹⁸. È stato, come noto, soprattutto il richiamo al principio di solidarietà, ancorato agli artt. 2, 3 e 32 Cost., il perno sul quale la Corte ha fondato l'estensione del diritto all'indennizzo anche in favore dei danni derivanti da vaccinazioni raccomandate, ritenendo che in forza del primo la collettività è spinta nella direzione del singolo allorché questi, proprio per perseguire un interesse (che è anche) della stessa collettività, si ritrova a soffrire conseguenze permanenti¹⁹, essendo del tutto irrilevante la particolare e specifica motivazione – il temere una sanzione o l'adesione a un invito - che soggettivamente spinge a sottoporsi alla vaccinazione²⁰. Un tale fondamento, pur non esente da qualche critica²¹, costituisce ormai un punto granitico nel pensiero della Corte.

¹⁷ A. FEDERICI, *L'indennizzo delle conseguenze irreversibili da vaccinazioni non obbligatorie*, in *Rivista giuridica lavoro e previdenza sociale*, n. 3, 2012, 607-8, dove si evidenzia che se il grado di vantaggio è elevato per il singolo ma scarso per la collettività, la vaccinazione rimane facoltativa mentre, in caso contrario, sarà raccomandata. Ecco perché le vaccinazioni raccomandate sono accomunate, per l'effetto, a quelle obbligatorie.

¹⁸ B. LIBERALI, *Le nuove dimensioni*, cit., *passim*. Vedi più recent. Cass., sez. lav., n. 16875 del 2024.

¹⁹ Nella nutrita giurisprudenza di cui si parla si ritrovano affermazioni importanti, tipo "la collettività è tenuta a essere "solidale" e a tutelare il diritto alla salute di chi sia stato, a sua volta, "solidale" con gli altri, per aver tenuto un comportamento che protegge la salute di tutti" (Corte cost., sent. n. 181 del 2023), mentre sarebbe del tutto "irrilevante, o indifferente, che l'effetto cooperativo sia riconducibile, dal lato attivo, a un obbligo o, piuttosto, a una persuasione o anche, dal lato passivo, all'intento di evitare una sanzione o, piuttosto, di aderire a un invito" (Corte cost., sent. n. 107 del 2012). Vedi anche Corte cost., sent. n. 27 del 1998. In dottrina, è stato detto che "in questo modo, quindi, il dovere di solidarietà adempiuto dal singolo individuo (al momento della vaccinazione) assume una connotazione del tutto peculiare, potendo rilevare (ai fini del successivo riconoscimento del diritto all'indennizzo che esprime, di converso, il dovere di solidarietà della collettività nei confronti del singolo) indipendentemente dalle motivazioni interiori che, di fatto, inducono alla sottoposizione al trattamento", così B. LIBERALI, *Vaccinazioni obbligatorie*, cit., 130. Vedi anche M. TOMASI, *Vaccini e salute pubblica: percorsi di comparazione in equilibrio fra diritti individuali e doveri di solidarietà*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. 2, 2017, in part. 472.

²⁰ V. MARCENÒ, *Criteri per un obbligo vaccinale legittimo. La Corte costituzionale detta il decalogo*, in B. LIBERALI – C. PADULA (a cura di), *op. cit.*, 32.

²¹ Cfr. G. BAROZZI REGGIANI, *Indennizzabilità dei danni da vaccinazioni raccomandate e principio di affidamento: una critica ragionata alla giurisprudenza costituzionale*, in *BioLaw Journal*, n. 3, 2024, il quale, proprio in sede di commento della decisione n. 181 del 2023, ritiene che le argomentazioni della Corte lascino intravedere, dietro l'indennizzo, una logica più di compensazione da parte di chi ha usufruito di un vantaggio (la collettività) nei confronti di chi ha, per quel fine, subito un danno (il singolo), logica che richiamerebbe questioni di giustizia sostanziale, volte a

Occorre sottolineare che, proprio in riferimento al diritto all'indennizzo da riconoscersi anche nei casi di vaccinazioni raccomandate, la Regione Puglia, successivamente alla sentenza n. 48 del 2025, ha promosso questioni di legittimità costituzionale avverso diverse disposizioni della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), nella parte in cui non prevedono in favore delle regioni né la restituzione delle risorse dalle stesse anticipate per i risarcimenti dei danni da vaccinazioni obbligatorie o raccomandate né i trasferimenti relativi al fabbisogno annuale per l'erogazione degli indennizzi per danni da vaccinazioni. Il Giudice costituzionale, rilevando la necessità di un'ulteriore istruttoria, ai sensi degli artt. 14 e 15 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, finalizzata ad acquisire informazioni aggiuntive indispensabili ai fini della decisione, con ordinanza n. 24 del 2026, ha richiesto ai diversi soggetti interessati, Ministero della salute, Conferenza Stato-Regioni, Ragioneria dello Stato e Regione Puglia, di depositare le relazioni illustrative presso la Cancelleria della Corte, e disposto il rinvio della causa a nuovo ruolo²².

Tornando alla distinzione tra vaccinazioni obbligatorie e raccomandate²³, rimane la differente impostazione tra le due tecniche, come peraltro affermato dalla sentenza n. 268 del 2017, dal momento che, pur funzionali a un medesimo fine, la tutela dell'interesse collettivo alla salute, nel rapporto con la popolazione caso per caso interessata assumono una postura diversa. Ci si trova, pertanto, di fronte a due leve distinte che il decisore politico può azionare alternativamente – ma anche cumulativamente in relazione a diversi tipi di vaccini –, in base a valutazioni che risentono fortemente delle condizioni non solo sanitarie, ma anche culturali, del contesto in cui si opera²⁴.

“porre rimedio” a una situazione ingiusta, piuttosto che la mera solidarietà, caratterizzata invece dalla gratuità, come attività che “nulla pretende in cambio”, 299-301.

²² Corte. cost., ord. n. 24 del 2026.

²³ Al netto di qualche ulteriore profilo equiparativo operato dalla sentenza n. 5 del 2018, come ad esempio il noto passaggio in cui la Corte osserva che nella pratica medica «raccomandare e prescrivere sono azioni percepite come egualmente doverose in vista di un determinato obiettivo», stante “l'autorevolezza propria del consiglio medico». Sul punto, cfr. le note critiche di B. LIBERALI, *ult. op. cit.*, 132.

²⁴ V. MARCENÒ, *op. cit.*, 33. Vedi Corte cost., sent. n. 5 del 2018. Come rilevato dal Consiglio di Stato nella già richiamata decisione n. 7045 del 2021, punto 33, “La storia delle vaccinazioni obbligatorie in Italia mostra come, per ragioni complesse, il pendolo legislativo abbia oscillato tra la raccomandazione e l'obbligo, anche a fronte del crescente fenomeno della c.d. esitazione vaccinale (*vaccine hesitancy*), fenomeno manifestatosi fin sin dall'introduzione, nel Settecento, delle prime terapie vaccinali contro il vaiolo ed oggetto di studio, ormai da anni, da parte del gruppo di esperti Sage (Strategic Advisory Group of Experts on Immunization) nominato nel 2012 dall'OMS”.

Condizioni, nel caso di quelle sanitarie, che non sono rimesse alla sola discrezionalità politica, ma rispetto alle quali *pesa* il dato delle acquisizioni medico-scientifiche²⁵.

È noto che la Corte costituzionale, in modo piuttosto netto, con la decisione n. 5 del 2018, poi ripresa in arresti successivi, ha consentito solo al decisore statale di azionare la leva della obbligatorietà dei vaccini, visto che «ragioni logiche, prima che giuridiche (...) radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività»²⁶. Di contro, per le vaccinazioni raccomandate, robusto è stato tradizionalmente, e lo è tuttora, il ruolo regionale²⁷, anche perché si tratta di un terreno particolarmente fertile per quelle buone pratiche che poi possono essere assunte a modello da altre realtà territoriali, rispondendo in pieno all'idea del regionalismo italiano²⁸.

Esattamente in quest'ultimo ambito s'inserisce l'intervento normativo oggetto della decisione della Corte, a differenza di quanto sostenuto, forse con eccessiva superficialità dal Governo, nel cui ricorso si legge che «il denunciato art. 1 della legge regionale in esame va ricondotto nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato in quanto regola il rapporto fra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione ai percorsi di istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni».

A dire il vero non è la prima volta che il Governo denuncia con ricorso in via principale la violazione, da parte di una legge regionale, della competenza statale sui vaccini obbligatori, quando nella sostanza l'intervento regionale non insisteva su tale ambito. Nel precedente della sentenza n. 137 del 2019, infatti, la Corte giunse persino a superare il titolo della legge regionale, anche in quel caso il legislatore resistente era quello pugliese, che in effetti recava «Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari», in favore di una lettura sostanziale della

²⁵ Corte cost., sent. n. 14 del 2023, p. 8 Cons. dir.

²⁶ Corte cost., sent. n. 37 del 2021 e le ivi richiamate 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002. Cfr. D. MESSINEO, *Problemi in tema di discipline regionali sui trattamenti sanitari: il caso dei vaccini*, in *Le Regioni*, n. 2, 2009, 331 ss.; L. SCAFFARDI – G. FORMICI, *op. cit.*

²⁷ Si rinvia, sul tema, alle acute osservazioni di fine anni Settanta di cfr. S. PANUNZIO, *Trattamenti sanitari obbligatori e Costituzione (a proposito della disciplina delle vaccinazioni)*, in *Diritto e Società*, n. 4, 1979, 875 ss., in part. 902-3.

²⁸ Commentando la sent. n. 48 del 2025, S. BARTOLE, *A proposito di un caso di sostegno regionale di un programma nazionale in materia sanitaria*, in *Le Regioni*, n. 6, 2025, 1430, ha evidenziato l'importanza arricchente dei contributi regionali in tale settore, laddove siano determinati entro i principi dei programmi nazionali.

disciplina impugnata in base alla quale, a detta della Corte, essa aveva ad oggetto l'ambito, certamente regionale, dell'organizzazione dei servizi sanitari della Regione²⁹.

3. La decisione della Corte

Il Giudice costituzionale, prima di risolvere la questione, ha per l'appunto collocato l'intervento normativo regionale nel contesto suo proprio, che è quello di un piano nazionale di prevenzione dal Virus HPV che, all'esito di un'accurata indagine scientifica ed epidemiologica dalla quale era emerso il rischio di una sua ampia diffusione, ha sin dal principio previsto il coinvolgimento attivo e organizzativo delle regioni (si veda l'Intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 20 dicembre 2007). È stata la pronuncia n. 181 del 2023, non a caso richiamata dalla decisione n. 48 del 2025, a ricostruire i dettagli di tale piano di prevenzione che, perfezionatosi via via nel tempo, anche in ragione di risultati iniziali non in linea con le attese, si è affidato senza indugi al ruolo strategico, di pianificazione e organizzativo, delle regioni, non perdendo mai di vista quanto stabilito dall'Intesa appena richiamata, restando nell'ambito del coordinamento da parte del Ministero della salute, che aveva il compito di individuare le azioni di arruolamento attivo, comprendenti «interventi di informazione e comunicazione rivolti ai soggetti target e alle loro famiglie»³⁰. Importante è stata, come già anticipato, la riconduzione, operata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017³¹, del vaccino anti-HPV nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza.

Dopo aver dichiarato inammissibile la questione relativa alla violazione ex art. 117, comma 2, lett. m), non avendo il Governo ricorrente spiegato come la legge regionale avrebbe inciso sull'attuazione del Piano Nazionale di Prevenzione vaccinale 2023-2025, entrando nel merito, la Corte ha riconosciuto l'estraneità della legge impugnata dalla categoria delle "norme generali sull'istruzione", giacché non si tratta di un intervento volto a definire la struttura portante del

²⁹ Per una lettura critica delle posizioni della Corte sul punto, cfr. P. GIANGASPERO, *Oneri vaccinali per gli operatori sanitari e competenze regionali concorrenti*, ivi, n. 4, 2019, 1057 ss. e F. POLITI, *L'obbligo di vaccinazione per operatori sanitari ospedalieri afferisce alla "organizzazione dei servizi sanitari"*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 3, 2019, 411 ss.

³⁰ Corte cost., sent. n. 181 del 2023, p. 9.2 Cons. dir.

³¹ Recante "Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502".

sistema di istruzione, né tantomeno a disciplinare l'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione ai percorsi di istruzione, visto che la Regione è intervenuta su vaccinazioni raccomandate. Altresì non fondate sono le questioni riguardanti le ipotizzate violazioni del principio di uguaglianza rispetto alle modalità d'iscrizione al sistema di istruzione a livello nazionale - la disciplina regionale, visto che rimane nei confini delle competenze costituzionalmente riconosciute, risponde in pieno alla natura del regionalismo, ovvero quello di poter differenziare alcune discipline da regione a regione -, e del diritto stesso all'istruzione *ex art. 34 Cost.*, dal momento che il legislatore pugliese mai impedisce o limita il pieno accesso al sistema, come dimostra il fatto che la stessa legge regionale prevede la possibilità di rifiuto formale a presentare alcuna documentazione (riguardante la vaccinazione ovvero il colloquio informativo) all'atto dell'iscrizione ai percorsi di istruzione. Né, infine, sussiste la violazione dell'art. 9 del GDPR, quale norma interposta, e dunque il contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. visto che la norma regionale è in linea con la normativa interna di attuazione di quella europea (art. 2 *sexies*, comma 1, del d.lgs. n. 196 del 2003) che ha espressamente previsto la possibilità di trattamento dei dati personali laddove necessario per motivi di interesse pubblico e sempre nel rispetto del principio di proporzionalità. Nel caso di specie, peraltro, la norma regionale non richiede che l'interessato riveli il proprio *status* di vaccinato o non vaccinato, consentendo che si attesti il mero svolgimento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione, o anche che si rifiuti la produzione di alcun documento³².

Il Giudice costituzionale ha però, soprattutto, messo in risalto il particolare incrocio di competenze regionali realizzato dal legislatore pugliese nel caso di specie, sul quale ci soffermeremo brevemente di seguito.

4. Il peculiare incrocio tra competenze regionali

Attuando una precisa indicazione contenuta nel Piano nazionale Prevenzione Vaccinale 2023-2025³³, volta a sviluppare un'estesa azione di informazione e comunicazione a supporto della

³² Su alcuni rilievi critici espressi sul punto, cfr. L. GROSSI, *op. cit.*, 221-2.

³³ Cfr. Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sul documento recante «Piano nazionale di prevenzione vaccinale (PNPV)

campagna nazionale di vaccinazione contro l' HPV, e che ha individuato proprio le scuole come uno dei tre fronti su cui agire (insieme ai punti di ritrovo dei giovani e ai social media), la Regione Puglia ha scelto di sollecitare e promuovere la vaccinazione individuando nel momento dell'iscrizione ai percorsi di istruzione quel passaggio che – obbligatorio sempre per una certa fascia d'età, e comunque tale quando si sceglie liberamente di proseguire gli studi - meglio si presta ad essere utilizzato come viatico per una corretta informazione rispetto al vaccino contro l'HPV. Da qui la duplice natura dell'intervento regionale riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale, che ha ritenuto la legge della Regione Puglia una normativa di dettaglio che rientra, dal punto di vista *teleologico*, nella tutela della salute, e da quello *organizzativo* nell'istruzione³⁴.

Insistendo sulla dimensione dei tradizionali diritti sociali, molto attenta alla soddisfazione sostanziale dei bisogni fondamentali della persona umana, e da tempo emancipata dallo statale³⁵, l'intervento regionale riflette quella precisa vocazione dell'ente dotato di autonomia a (predis)porsi come *servizio* in favore della comunità di riferimento, in ragione della sua prossimità, culturale, sociale e territoriale³⁶. Una vocazione che le regioni, enti dotati di autonomia politica, esprimono potendo contare su uno strumento ulteriore, quello appunto della legge³⁷. Una vocazione in forza della quale le stesse regioni hanno mostrato, in diverse occasioni, una sensibilità e un'efficacia nella capacità di offrire risposte concrete ben maggiori rispetto a quelle messe in campo dallo Stato³⁸.

2023-2025» e sul documento recante «Calendario nazionale vaccinale». (Rep. atti n. 193/CSR del 2 agosto 2023). (23A04685) (G.U. Serie Generale, n. 194 del 21 agosto 2023), Allegato A.

³⁴ Corte cost., sent. n. 48 del 2025, p. 4 Cons. dir.

³⁵ Così D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, 88. In tema, cfr. E. CATELANI, *Profili costituzionali della limitazione dei diritti sociali garantiti dallo Stato e dalle Regioni di fronte alla crisi economica*, in E. CATELANI, R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, 2015, 21; E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2007; se si vuole, cfr. G. LANEVE, *L'attenzione sui diritti sociali, paradigma di un tempo*, in *federalismi.it*, n. 12, 2014.

³⁶ Il riferimento è alle note tesi di A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *federalismi.it*, n. 24, 2011.

³⁷ Q. CAMERLENGO, *Le Regioni e le sfide dell'eguaglianza sostanziale*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, 2023, 253; A. MORELLI, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, 2, ricorda che “il principio autonomistico trova, pertanto, tra le sue giustificazioni principali, la migliore protezione possibile dei diritti, ben oltre i meri livelli essenziali delle prestazioni, che, a norma dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., devono essere garantiti dalla legislazione statale su tutto il territorio nazionale”.

³⁸ Non a caso si è parlato di Regioni che in alcune circostanze, o meglio in alcune stagioni, hanno svolto un vero e proprio ruolo di “ammortizzatori sociali” (così S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, 29) o di “welfare regions” al posto di welfare state, così E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal Welfare state al Welfare municipale*, Torino, 2003. In tema, cfr. C.B. CEFFA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2019, in part. 17-18; A. TROISI, *Legislazione regionale e diritti sociali*, ivi, n. 3, 2019; E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle*

La Regione Puglia, nel caso di specie, ha ritenuto necessario sensibilizzare i giovani pugliesi sull'opportunità di vaccinarsi contro il virus HPV e lo ha fatto, come già anticipato, in qualche modo approfittando di un passaggio compiuto da tutti i giovani, quello appunto dell'iscrizione ai percorsi di istruzione. La previsione, all'atto dell'iscrizione, di una pluralità di opzioni³⁹, appunto «contemplando espressamente la possibilità di rifiutare la produzione documentale richiesta dalla norma stessa»⁴⁰, incide non già sull'esercizio effettivo del diritto all'istruzione, mai precluso, ma sull'aspetto organizzativo del sistema di istruzione, vale a dire proprio sul piano che più caratterizza la competenza regionale in materia, soprattutto tenendo conto che è qui che possono essere fatte valere, se adeguatamente coniugate con l'imprescindibile bisogno di assicurare un uniforme standard essenziale di tutela del diritto fondamentale, le specifiche esigenze emergenti nelle diversità territoriali, da soddisfare mediante la costruzione di differenti sistemi di erogazione dei servizi.

La legge pugliese, al contrario, non incide sulla «struttura portante del sistema nazionale di istruzione»⁴¹, vale a dire quell'assetto che, nelle note parole del Giudice costituzionale, esige una riserva statale, che si rinviene appunto nelle «norme generali sull'istruzione», funzionali ad assicurare al sistema stesso quella imprescindibile «valenza generale ed unitaria»⁴², a tutela della coesione dell'ordinamento⁴³. Quello delle norme generali sull'istruzione è un complesso articolato di previsioni che richiede di essere applicato «in modo necessariamente uniforme in tutto il territorio nazionale», al fine di assicurare unitarietà ed uniformità nella fruizione del servizio - ecco perché ne fa parte la disciplina sull'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici, giacché volta «a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno»⁴⁴ -, nonché l'*identità culturale* del Paese⁴⁵. È su queste basi, come noto, che l'importante pronuncia n. 192 del 2024 sul regionalismo differenziato

autonomie, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012. Si vedano i vari contributi degli *Osservatori regionali* pubblicati su *Le Regioni*, nn. 2-3, 2023, 255 ss.

³⁹ Presentazione del certificato di avvenuta vaccinazione, avvio del procedimento, colloquio informativo o, in alternativa, il rifiuto di fornire alcuna informazione in merito.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 48 del 2025, p. 4 Cons. dir.

⁴¹ Corte cost., sent. n. 200 del 2009, p. 24 del Cons. dir.

⁴² Ivi, p. 21 Cons. dir.

⁴³ S. STAIANO, *Coordinate per la ricostruzione di un modello di regionalismo differenziato*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Napoli, 2021, 259.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 5 del 2018.

⁴⁵ Ivi.

ha ritenuto non «giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, stante l'intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell'identità nazionale»⁴⁶.

Nel caso di specie, tuttavia, come rileva la Corte, queste esigenze unitarie difettano nell'intervento legislativo regionale che, peraltro, riguardando un vaccino raccomandato e non già obbligatorio, non pone un requisito condizionante l'iscrizione al percorso di istruzione, ma si limita a prospettare un certo tipo di adempimento, finalizzato a un obiettivo specifico, nel momento stesso dell'iscrizione.

5. La delicatezza della dimensione in cui opera il *nudge*...

Veniamo al secondo profilo tematico, di carattere più generale. Secondo la Corte, la disciplina regionale è riconducibile alle c.d. “spinte gentili”⁴⁷, sulle quali è necessario soffermarsi un momento. Si tratta di un'espressione che traduce, seppur in senso non proprio letterale (che dovrebbe essere, invece, *pungolo*) la parola di derivazione anglosassone *nudge*, venuta alla ribalta grazie al noto libro di Richard H. Thaler e Cass R. Sunstein, ripreso poi in altri lavori, anche individuali, dai due Autori⁴⁸. Presupposto di partenza del *nudge* sono gli studi di economia

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, p. 4.4. del Cons. dir. Sul punto, cfr. G. LANEVE, *L'istruzione come fattore di identità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, in part. 491-4.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 48 del 2025, p. 2.2 del Cons. dir.

⁴⁸ R.H. THALER – C. R. SUNSTEIN, *Nudge. Improving decisions about health, wealth, and happiness*, Yale, 2008, trad. it., *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, 2020. R.H. THALER e C.R. SUNSTEIN, *Libertarian Paternalism*, in *The American Economic Rev.*, n. 2, 2003, 175 ss.; C.R. SUNSTEIN, *Effetto Nudge. La politica del paternalismo libertario*, Milano, 2015. Vedi anche S. CASSESE, *Exploring the Legitimacy of Nudging*, in A. KEMMER, C. MÖLLERS, M. STEINBEIS E G. WAGNER (eds.by) *Choice Architecture in Democracies*, Baden Baden, 2016, 241-245; A. ALEMANNI E A.- L. SIBONY (a cura di), *Nudge and the Law. A European Perspective*, Oxford, 2015; P.G. HANSEN - A.M. JESPERSEN, *Nudge and the Manipulation of Choice. A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy*, in *European Journal of Risk Regulation.*, n. 1, 2013, 3 ss.; G. GIGERENZER, *On the Supposed Evidence for Libertarian Paternalism*, in *Review of Philosophy and Psychology*, n. 3, 2015, 361 ss.; D.M. HAUSMAN - B. WELCH, *Debate: To Nudge or Not To Nudge*, in *Journal of Political Philosophy*, n. 1, 2010, 123 ss. Con riferimento al diritto pubblico italiano, A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, Napoli, 2021; S. VALAGUZZA, *Nudging pubblico vs. pubblico: nuovi strumenti per una regolazione flessibile di ANAC*, in *Rivista Regolazione e mercati*, n. 1, 2017, 91-121; G. TROPEA, *Spinte gentili per la pubblica amministrazione?*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2022, 31 ss.; N. MACCABIANI, *Tra nudge-regulation e technological management: orientamenti costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, 90 ss.; Y. M. CITINO, *Prime riflessioni sul “nudge” come tecnica di intervento nel diritto costituzionale*, in *Nomos*, n. 3, 2023, 1 ss.

comportamentale per i quali gli individui, allorché debbano prendere delle decisioni, generalmente prediligono affidarsi a scelte rapide, basate su criteri associativi, che non di rado utilizzano semplificazioni o euristiche⁴⁹ e che spesso si traducono in veri e propri errori cognitivi (*cognitive bias*)⁵⁰. L'effetto di decisioni adottate secondo uno schema di tal tipo, basato quindi su un'economia delle risorse cognitive, è quello per cui il decisore adotterà una scelta che magari lo soddisfa, pur non essendo, per lo stesso, realmente utile⁵¹.

I teorici del *nudging* sostengono l'opportunità di sfruttare questa sorta di "pigrizia" cognitiva per orientare il decisore (*nudgee*), spingendolo, appunto, verso opzioni di scelta che siano per lo stesso più vantaggiose. Per farlo, si servono di una certezza ereditata dalla feconda collaborazione tra studi di psicologia (cognitiva e sociale) e di comunicazione e tale per cui le opinioni, gli atteggiamenti e i comportamenti degli attori sociali possono essere condizionati e modificati. E questo è possibile ora agendo sul complesso cognitivo, si pensi alla *persuasione*⁵², cioè su quello che essendo «il prodotto della cultura e della personale esperienza, rimane sempre composto di elementi o parti eterogenee e caratterizzato da livelli di organizzazione delle singole parti notevolmente diversi», e quindi una sostanza tutt'altro che coerente e organica⁵³, ora sul piano emotivo, forse ancor più imperscrutabile del primo: l'esempio, in questo caso, della suggestione è utile, soprattutto se intesa seguendo le parole di Wilhelm Pöhl, e cioè come «un influsso reale che conduce alla accettazione di un elemento conoscitivo, non in base all'esame della sua esattezza o del suo fondamento, ma in conseguenza dell'impressione prodotta dalla forma o dalla maniera con la quale è stato trasmesso»⁵⁴.

È noto che le tecniche di marketing tradizionali si sono costruite e sviluppate attorno a queste certezze se, come detto da Ernst Dichter, non è il consumatore con le sue preferenze a scegliere "le

⁴⁹ Il noto "sistema 1" teorizzato da D. KAHNEMAN, *A perspective on judgments and choice: Mapping bounded rationality*, in *American Psychology*, n. 9, 2003, 697 ss., e cioè un modo di riflessione ampiamente inconscio, automatico, ultrarapido che ci permette di prendere un gran numero di decisioni quotidiane, minimizzando i nostri sforzi e economizzando le nostre risorse di attenzione, ma che si nutre di stereotipi e di associazioni.

⁵⁰ Cfr. D. KAHNEMAN – A. TVERSKY, *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases: Biases in judgments reveal some heuristics of thinking under uncertainty*, in *Science*, vol. 185, 1974, 1124 ss.; D. W. GRIFFIN – R. GONZALEZ – D.J. KOEHLER – T. GILOVICH, *Judgmental Heuristics: A Historical Overview*, in K. J. HOLYOAK – R. G. MORRISON (eds. by), *The Oxford Handbook of Thinking and Reasoning*, Cambridge (Mass.), 2012, 322 ss.

⁵¹ H. A. SIMON, *Theories of Bounded Rationality*, in C.B. MCGUIRE, R. RADNER (eds.), *Decision and Organization* Amsterdam, 1972, 161 ss. Vedi G. PRAVETTONI, *La mente impressionabile: come utilizzare le spinte gentili per fare scelte salutari*, in *Giornale Italiano di Psicologia*, n. 2, 2020, 501.

⁵² Cfr. N. CAVAZZA, *La persuasione*, Bologna, 1996.

⁵³ G. MOSCONI, *Il pensiero discorsivo*, Bologna, 1978, 18-20.

⁵⁴ W. PÖHL, *Die Suggestion – Wesen und Grundformen*, Munchen, trad. it. *La suggestione*, Roma 1960, 21.

cose”, ma è il modo con cui queste sono costruite e presentate a innescare le sue preferenze così da spingerlo a una scelta invece di un'altra⁵⁵.

Il *nudge*, quindi, ricorre a tecniche incentivanti o persuasive che possono assumere le forme più diverse, andando da un predeterminato ordine con cui esibire i prodotti “spinti”, per esempio sugli scaffali di un supermercato, alla semplificazione delle procedure previste per determinate scelte da preferire, allo *shock* emotivo generato da alcune immagini (quelle sui pacchetti di sigarette per disincentivare il fumo o quelle delle vittime delle strade per promuovere una maggiore attenzione alla guida dei veicoli), sino alle più “robuste” opzioni di *default*, in forza delle quali, in assenza di una volontà contraria, la scelta (ritenuta dal *nudger*) preferibile sarà automaticamente opzionata⁵⁶.

Due sono i principali tratti caratterizzanti il *nudge*. Un primo lavora sul contesto, che va costruito e definito (è la nota “architettura delle scelte”) in modo tale che il *nudgee* tenda a preferire determinate opzioni. La scelta suggerita, pungolata, dal *nudger* infatti, non deve essere particolarmente gravosa per il destinatario della spinta, dal momento che appartiene allo spirito del *nudge* l'idea di facilitare una certa condotta, offrendola come semplice, senza che comporti un aggravio in termini di tempo e di costi (anche cognitivi)⁵⁷. In secondo luogo, occorre preservare, da qui la *gentilezza* della spinta, lo spazio di libertà che deve consentire al decisore di volere – e dunque scegliere - una condotta alternativa rispetto a quella suggerita. Come precisano Thaler e Sunstein, «per essere considerato un semplice pungolo, l'intervento deve poter essere evitato facilmente e senza costi eccessivi»⁵⁸. È quest'ultimo tratto quello che edulcora il *paternalismo* che aleggia attorno a questa “tecnica” connotandolo come *libertario*⁵⁹.

⁵⁵ E. DICHTER, *Handbook of Consumer Motivations*, New York, 1964, 6.

⁵⁶ Questa è la tecnica ora adottata per la donazione degli organi. Il default è probabilmente la tecnica più efficace tra le tante tecniche di nudging, cfr. D. HUMMEL – A. MAEDCHE, *How Effective is Nudging? A Quantitative Review on the Effect Sizes and Limits of Empirical Nudging Studies*, in *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, n. 1, 2019, 47 ss.

⁵⁷ Sebbene i *nudges* non debbano rendere significativamente più difficile per le persone agire o non agire in un certo modo, la loro applicazione può comportare comunque che prendere determinate decisioni richieda un po' più di tempo rispetto “al solito”, cfr. R. ZEILSTRA, *Formal Legality for Nudges*, in *Ratio Juris*, n. 1, 2025, 45 ss.

⁵⁸ R. H. THALER – C. SUNSTEIN, *op. cit.*, p. 12: un pungolo “è ... una spinta gentile, cioè qualsiasi aspetto dell'architettura delle scelte che altera il comportamento degli individui in maniera prevedibile, senza proibire alcuna opzione”. E, infatti, in un lavoro di poco precedente, i due Autori avevano escluso che l'espressione potesse configurare un ossimoro, cfr. ID., *Libertarian Paternalism is Not an Oxymoron*, in *University of Chicago Law Review*, n. 4, 2003, 1159 ss.; Q. CAMERLENGO, *Costituzione e coscienza sociale: il contributo della teoria del nudge*, in *Lo Stato*, n. 1, 2023, 20-21, lo ha sintetizzato così: “nessun intervento coercitivo (proibizionismo, secondo la logica del *command and control*), e nel contempo però nessuna libertà di scelta assoluta e incondizionata (antipaternalismo o principio del danno *à la Mill*), ma un intervento discreto che si concretizza nella definizione di una “architettura delle scelte”.

⁵⁹ L. SAVADORI, *Nudge: opportunità o moda passeggera?*, in *Giornale italiano di Psicologia*, n. 2, 2020,

5.1. ...e delle politiche di *nudging*

La vera novità del *nudging*, quindi, non consiste nel fatto che ad esso si deve la scoperta delle dinamiche condizionanti il comportamento umano. «L'influenza sociale è imprescindibile, è l'elemento in cui viviamo tutti e a cui attivamente contribuiamo», è stato detto qualche anno fa da una psicologa sociale⁶⁰, a testimonianza non solo del peso di tali dinamiche nelle inclinazioni decisionali di ciascuno, peraltro potenziato negli ultimi anni grazie agli algoritmi e all'intelligenza artificiale, ma altresì del fatto che esse costituiscano l'oggetto tradizionale di studio da parte di diversi ambiti disciplinari⁶¹. La novità sta piuttosto nell'aver utilizzato esattamente quella capacità di influenza dei comportamenti umani per passare dal piano psicologia comportamentale a quello delle *policies*. Forzando, ma non troppo, la mano, può dirsi che il lavoro Thaler e Sunstein ha provato ad assegnare un fine, una direzione a queste forme di condizionamento⁶², facendo indossare ai poteri pubblici le vesti di "architetti delle scelte"⁶³ per indirizzare le decisioni dei singoli, preservando sempre il tratto *libertario*, e dunque la possibilità che questi compiano scelte diverse e ritenute più opportune⁶⁴. Le politiche di *nudging* dunque propongono una sorta di nuovo paradigma - per dirla con il Parere reso dal Comitato economico e sociale dell'Unione europea sull'Integrazione del *Nudge* nelle politiche europee⁶⁵ - un "quinto strumento" nella mani del potere pubblico, che in qualche modo affianca al modello classico della legislazione⁶⁶, basato

370, riconosce che questo tipo di paternalismo è ciò che differenzia maggiormente il *nudging* da un semplice sistema di rinforzi.

⁶⁰ N. CAVAZZA, *Il nudge e le tattiche di persuasione*, ivi, 405.

⁶¹ Recentemente A. RAZ, *Il potere della suggestione. Come funziona il cervello tra illusione e scienza*, trad. it., Milano, 2025, ha sostenuto che la suggestione sia da sempre il motore di una buona convivenza, la preconditione per un rapido adattamento a comunità nuove.

⁶² N. CAVAZZA, *op. cit.*, 405.

⁶³ R. H. THALER – C. SUNSTEIN, *op. cit.*, 15-16.

⁶⁴ Cfr. F. SCUDERI DI MICELI, *Spinte gentili e partecipazione pubblica: un'indagine sull'innovazione nella regolazione*, *Nuove Autonomie*, n. spec. 1, 2025, 661 ss. G. TIBERI, *Governare con 'spinte gentili'? Quando le scienze comportamentali incontrano la regolazione*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, 299 ss.

⁶⁵ Tradizionalmente i poteri pubblici dispongono di quattro tipi di strumenti per modificare il comportamento degli individui: l'informazione e la sensibilizzazione, gli incentivi finanziari, la legislazione (divieti od obblighi) e l'esempio. Ma questi quattro strumenti hanno mostrato i loro limiti, segnatamente in materia di comportamento e di consumo responsabile, ossia caratterizzato da un minor uso di risorse naturali. Continua ad esservi infatti uno scarto tra la consapevolezza degli individui e le loro abitudini quotidiane", Parere NAT/685 - Integrazione del "nudge" nelle politiche europee, Comitato economico e sociale, 15 dicembre 2016.

⁶⁶ Per G. TROPEA, *Spinte gentili*, cit., 35,

principalmente sui divieti e sugli obblighi (*command and control*), quello improntato, appunto, alla spinta *gentile* verso determinate opzioni di condotta⁶⁷, ritenute maggiormente vantaggiose per gli individui e per la collettività. All'interno degli studi di diritto amministrativo si è sostenuto che il *nudge* proponga davvero una forma ibrida di potere, «tanto sfuggente (se non addirittura inesistente) dal punto di vista formale quanto pregnante dal punto di vista sostanziale»⁶⁸.

Diversi Paesi, invero soprattutto quelli ad alto reddito⁶⁹, hanno istituito centri in cui si studiano le politiche di *nudging* (noti come *nudge units*, *behavioral units* o *behavioral insight teams*)⁷⁰, soprattutto nel campo sanitario e della sostenibilità ambientale.

5.2. Il *nudge* interroga il ruolo stesso del diritto

Quando certe forme di condizionamento interessano a vario titolo il diritto pubblico esse squadernano criticità di maggiore intensità rispetto a quelle scaturenti nell'ambito dei rapporti privati o regolati dal mercato, perché in gioco vi è la pienezza e la effettività della libertà del singolo di autodeterminarsi e di riconoscersi *autore* delle proprie scelte e delle personali condotte (*agency* del soggetto) al cospetto dei poteri pubblici⁷¹. Per cogliere la problematicità della questione basterebbe tornare ai tradizionali studi di Norberto Bobbio il quale, come noto, distingueva la libertà *negativa*, identificata in una qualità dell'*azione*, che si realizza nel momento in cui l'agire non trova ostacoli e impedimenti e può dunque (liberamente) compiersi, dalla libertà *positiva* che, invece, è una qualità della *volontà*, in modo che il mio volere è (libero) se non è determinato dal volere altrui. La non libertà, nel primo caso, si presenta sotto forma di qualunque “nomia”, il cui contrario è una situazione di “non-nomia”, mentre nel secondo essa si presenta sotto forma di “eteronomia”, il cui contrario è l’“autonomia”. Pertanto, «affinché si possa dire che un'azione è libera basta il fatto negativo di non essere impedita o costretta; affinché si possa dire che è libera la

⁶⁷ Cfr. M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire*, trad. it., Torino, 2014; ID., *Microfisica del potere*, trad. it. Torino, 1977; ID., *L'ordine del discorso*, trad. it. Torino, 2004.

⁶⁸ A. ZITO, *op. cit.*, 41.

⁶⁹ Cfr. H. THIRUMURTHYA – A.M. BUTTENHEIMB, C. CHETTY-MAKKAND – S. PASCOED, *Maximizing the value of nudge units for global health*, in *Lancet*, 8, 2023.

⁷⁰ Cfr. G. TROPEA, *op. cit.*, pp. 36-38; F. SCUDERI DI MICELI, *Spinte gentili*, cit., 667 ss.

⁷¹ Per uno sguardo fenomenologico-cognitivo, cfr. S. GALLAGHER, *Philosophical Conception of the Self: Implications for Cognitive Science*, in *Trends in Cognitive Sciences*, n. 1, 2000, in part. 15; J. GOLDIN, *Which Way To Nudge? Uncovering Preferences in the Behavioural Age*, in *The Yale Law Journal*, 125, 2015, 226 ss. Vedi anche Cfr. L. GROSSI, *op. cit.* in part. 212 ss.

volontà occorre non già il fatto negativo di non essere determinata, ma il fatto positivo di essere autodeterminata»⁷². Sempre tenendo a mente, però, quanto ricordato da Natalino Irti, e cioè che la *libertas* «sta dentro la cornice positiva della legge, che la definisce e determina. Non è individuale arbitrio (...) generica facoltà di seguire i tornanti del proprio volere, ma osservanza di legge»⁷³.

L'esistenza del problema relativo alla pienezza dell'autodeterminazione del soggetto in caso di politiche di *nudging* non è in dubbio se si considera che appartiene alla natura del *nudge*, come visto, e pur nella ampia varietà dei modelli utilizzati, la tendenza in qualche modo a sfruttare un "abbassamento" cognitivo del soggetto dovuto al contesto così come preparato e "architettato" dal *nudger* in vista di una scelta che sia ritenuta da questo più vantaggiosa per il *nudgee*⁷⁴.

Va tuttavia osservato come sia altrettanto vero che la concezione per cui l'essenza del diritto risieda nella forza della norma imperativa, che appunto obbliga o vieta⁷⁵, oltre ad essere entrata in crisi già con le costituzioni del Secondo Novecento, se oggi venisse attuata nella sua absolutezza dipingerebbe un quadro piuttosto scollato dalla realtà. Si deve, come noto, soprattutto all'avvento dello Stato sociale, e poi al suo sviluppo concreto, l'idea per cui compito del potere pubblico non dovesse essere solo di tipo negativo, limitandosi alla mera repressione ma potesse, e forse dovesse, ampliarsi in senso positivo verso una vera e propria promozione di comportamenti socialmente auspicabili. È lo stesso Bobbio (ancora) a svelarci l'immagine nuova che l'ordinamento giuridico acquista una volta che fa propria quella funzione promozionale che è ben scolpita nelle costituzioni post-liberali, e dunque nella nostra: «si può utilmente distinguere un ordinamento protettivo-repressivo da un ordinamento promozionale, dicendo che al primo interessano soprattutto i comportamenti socialmente non desiderati, onde il suo fine precipuo è di impedirne quanto più è possibile il compimento; al secondo interessano soprattutto i comportamenti socialmente desiderati, onde il suo fine è di provocarne il compimento anche nei confronti dei recalcitranti»⁷⁶. Sullo sfondo

⁷² N. BOBBIO, *Libertà, ad vocem*, in *Enc. del Novecento*, III, Roma, 1978, ora in ID., *Etica e politica. Scritti di impegno civile*, Milano, 2009, 851.

⁷³ N. IRTI, *Viaggio tra gli obbedienti*, Milano 2021, 149-150.

⁷⁴ Di meccanismo opaco parla L. GROSSI, *op. cit.*, 219.

⁷⁵ T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Roma-Bari, 2021, 16, ricorda, richiamando F. SCHAUER, *La forza del diritto* (2015), Milano, 2016, che "tutto il nostro sistema (di pensiero) giuridico (...) sembra fondato sulla convinzione che non solo 'senza la forza il diritto risulta spesso impotente', ma che addirittura senza la forza il diritto non sia nemmeno diritto".

⁷⁶ N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma-Bari, 2007, 15.

aleggia la differente *ratio* giustificatrice anche del diritto stesso, quella della mera conservazione sociale, da un lato, e quella del mutamento e della trasformazione, dall'altro⁷⁷.

Persino la Costituzione è stata vista come un «panorama normativo, in cui si intrecciano principi e regole, ragionevolmente congeniate alla sperimentazione di forme di ‘spinte gentili’» che, se certamente non intende edificare una struttura sociale con caratteristiche primarie e secondarie già definite dai suoi principi e dalle sue regole, «pungola, stimola, suggerisce, incoraggia, esorta la coscienza sociale a seguire un percorso di rimeditazione compatibile con i principi fondamentali a maggiore impatto sociale»⁷⁸.

Il campo sanitario pare essere, anche guardando a esperienze comparate⁷⁹, un terreno di elezione per azioni di incoraggiamento da parte dei poteri pubblici verso comportamenti virtuosi dei consociati, soprattutto se si guarda alle politiche di prevenzione.

Non è da escludere che la complessità dell'epoca attuale, nella quale sono affiorate le profonde e strutturali interconnessioni, che superano distanze fisiche e temporali, tra sistemi viventi, umani e naturali, possa aver bisogno di un potenziamento di questa funzione promozionale, positiva e comunitaria del diritto.

6. La “spinta gentile” della legge regionale pugliese

Torniamo in conclusione alla questione affrontata dal Giudice costituzionale con la sentenza n. 48 del 2025 perché adesso può evidenziarsi un profilo critico o quantomeno meritevole di attenzione.

Esso si risolve in un interrogativo: è corretto dire, come ha fatto la Corte, che la disciplina regionale pugliese configuri un *nudge*? La domanda trova un suo fondamento soprattutto se si tiene conto del fatto che il reale fine perseguito dal legislatore è un'adeguata e completa informazione degli adolescenti e dei giovani sulla vaccinazione contro l'HPV piuttosto che la vaccinazione stessa, invero difficilmente conseguibile senza una piena presa di consapevolezza da parte del soggetto.

⁷⁷ Ivi, 19.

⁷⁸ Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, 21-22.

⁷⁹ F. SCUDERI DI MICELI, *op. cit.*, 673 ss.

Com'è stato già rilevato in sede di commento della decisione n. 48 del 2025, «questo costante aggancio all'esigenza di provocare la consapevolezza degli individui (...) non appare una caratteristica propria del *nudge*» che, infatti, «è estraneo alla consapevolezza dell'individuo»⁸⁰.

Rispetto a questa osservazione, che mette in risalto un profilo certamente critico una volta che si è visto il *modus operandi* del *nudge*, si vogliono portare due riflessioni ulteriori. La prima è che proprio quell'ampio spettro di possibilità che gli stessi teorici del *nudge* propongono rende in qualche modo più fluidi i confini identificativi dello stesso. Non per niente, si è parlato anche di una specie particolare di *nudge* chiamata “*nudge plus*” che prevede, o meglio si dovrebbe dire persegue, proprio una qualche forma di riflessione da parte dei destinatari, nel quale quindi la spinta verso l'opzione di scelta preferibile è combinata con una sollecitazione all'attivazione di un pensiero più lento e riflessivo⁸¹. Ipotesi che sembrerebbe attagliarsi a quella della normativa pugliese.

La seconda concerne la particolare costruzione del contesto operata dalla legge regionale che pure merita una certa attenzione. Nel caso di specie, a ben guardare, è la particolare collocazione temporale della “spinta” verso la riflessione sulla vaccinazione ad assumere rilievo. Infatti, nel momento in cui, per un fine specifico (obbligatorio o scelto, il percorso di istruzione), è necessario sempre svolgere un passaggio preliminare (l'iscrizione), si è sollecitati, *spinti*, a riflettere su qualcos'altro (la vaccinazione contro l'HPV). Insomma è la *contestualità* tra iscrizione e informazione, che poi riflette quell'incrocio tra competenze su istruzione e tutela della salute che si è visto in precedenza, il tratto caratteristico della normativa regionale e non già la semplice opera informativa e persuasiva sulla vaccinazione. Una contestualità per la quale una volta che un soggetto (lo studente), o chi per lui (il genitore), *vuole* una determinata azione, l'iscrizione a un percorso di istruzione all'interno della Regione Puglia, si trova di fronte alla possibilità, in qualche modo sollecitata, spinta, di determinarsi verso qualcos'altro. L'opzione non è particolarmente gravosa per il soggetto, perché appunto in un certo senso viene “offerta” dal legislatore. Detto ancora in parole più semplici: la legge regionale approfitta di *una* scelta, per sollecitarne un'*ulteriore*, che nulla ha a che vedere con la prima. Se, quindi, in un processo mentale orientato liberamente verso un fine (l'iscrizione al percorso di istruzione) s'innesta la possibilità di scegliere

⁸⁰ L. GROSSI, *op. cit.*, 216-7, che infatti propone di parlare di *empowerment* piuttosto che di *nudge*.

⁸¹ S. BANERJEE – P. JOHN, *Nudge Plus: Incorporating Reflection into Behavioural Public Policy*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Papers (232), London School of Economics and Political Science, London, 2020.

qualcosa di differente, non è da escludere che quest'ultima scelta possa essere il frutto di una consapevolezza non così piena e assoluta come avviene ordinariamente, e che dunque il contesto così costruito possa presentare alcune caratteristiche del *nudge*.

Occorrerebbe semmai aggiungere che l'effetto che si viene a determinare vede la prima scelta, quella del tutto autonoma e consapevole, l'iscrizione al percorso di istruzione, andare incontro a un certo aggravio della procedura ordinaria⁸², finendo quasi per operare, nei confronti di questa, una sorta di c.d. *sludge*⁸³.

Si tratta solo di alcuni appunti rispetto a una riflessione che merita di proseguire.

Conclusioni

Alla luce di quanto sin qui detto, una conclusione può forse trarsi: proprio per la complessità che ruota attorno al *nudge*, tanto teorica, visto il coinvolgimento di diverse discipline (anche) non giuridiche, quanto pratica – scaturente dalla concreta implementazione quale *policy*, che si apre a una pluralità di situazioni e dunque a modelli di riferimento cangianti - la Corte avrebbe potuto svolgere qualche considerazione ulteriore per motivare una riconducibilità della legge della Regione Puglia nell'alveo del *nudge* che non pare così solare (e pacifica) come sembra a leggere le parole del Giudice costituzionale.

L'occasione è stata comunque preziosa non solo per tornare a evidenziare l'utilità degli approcci *soft* rispetto al tema delle vaccinazioni⁸⁴, ma anche perché ha consentito di immergersi un po' di più – si spera – nel significato che il potere pubblico può scoprire e sviluppare attorno (e grazie) al *nudge*.

Con molte domande rimaste inevase e con altre da formulare - ad esempio quella sollecitata da Nick Chater e George Loewenstein, studiosi ben consci dell'universo *nudge*⁸⁵, e cioè se sia corretto

⁸² Lo riconosce, in qualche modo, anche il Giudice costituzionale, quando afferma che la norma in questione “incide in misura assai limitata sulle modalità di iscrizione scolastica”, Corte cost., sent. n. 48 del 2025, p. 4 Cons. dir.

⁸³ Recent. cfr. S. MILLS, *Nudge/sludge Symmetry: on the Relationship Between Nudge and Sludge and the Resulting Ontological, Normative and Transparency Implications*, in *Behavioural Public Policy*, n. 2, 2023, 309 ss.

⁸⁴ N. VETTORI, *L'evoluzione della disciplina in materia di vaccinazioni nel quadro dei principi costituzionali*, in *Rivista italiana di Medicina legale*, n. 1, 2018, 247.

⁸⁵ Entrambi hanno fatto parte della Nudge Unit costituita dall'allora Primo ministro britannico David Cameron,

focalizzarsi, come la teoria *nudge* fa, sul singolo (e sulla sua “responsabilità” rispetto alle scelte) senza considerare il contesto sistemico, che vede anche una responsabilità delle istituzioni nel creare le giuste condizioni affinché la libertà di scelta di ciascuno prenda forma⁸⁶ - resta il fatto che le politiche di *nudging* contribuiscono, per parte loro, a svelare, o se si vuole a rigenerare, l’esistenza e la solidità di una dimensione *orizzontale* del diritto, fondata sulla sua natura intrinsecamente *relazionale*⁸⁷, che si aggiunge alla (non più sola) dimensione verticale, fondata sulla forza. Un diritto, per dirla con Alberto Predieri curvilineo, flessibile⁸⁸. Come scritto da Salvatore Natoli, «contrariamente a quel che per lo più si ritiene, il senso delle norme è in prima istanza cognitivo e orientativo (...): le norme sono fatte per indirizzare le azioni, non per costringerle, anche se per consuetudine, vengono associate alla sanzione»⁸⁹.

Esiste, cioè, una «potenza relazionale del diritto che non deriva dalla presenza del guardiano»⁹⁰ e che matura nella responsabilità di appartenere a una comunità⁹¹.

⁸⁶ N. CHATER – G. LOEWENSTEIN, *It's On You. How Corporations and Behavioral Scientists Have Convinced Us That We're to Blame for Society's Deepest Problems*, New York, 2026.

⁸⁷ T. GRECO, *op. cit.*, p. XIII.

⁸⁸ A. PREDIERI, *La curva e il diritto. La linearità del potere, l'eversione barocca*, Milano 2003, 35-6.

⁸⁹ S. NATOLI, *Il rischio di fidarsi*, Bologna, 2016, 107.

⁹⁰ T. GRECO, *op. cit.*, 153.

⁹¹ Ivi, 150.