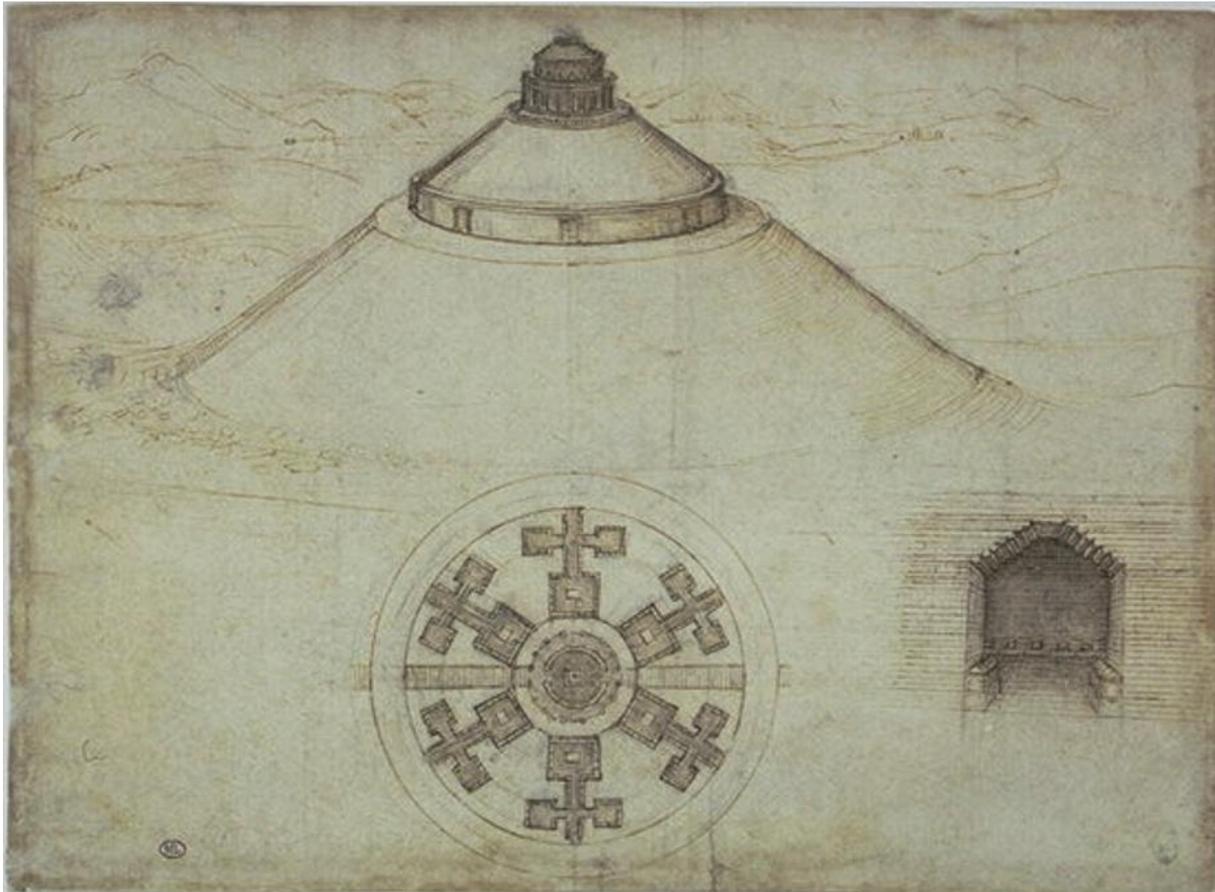


Augusto VINO

**Amministrare con semplicità. L'esperienza
USA nella semplificazione della Pubblica
Amministrazione**



Dialoghi

**Rivista di studi sulla formazione
e sullo sviluppo organizzativo**

Anno VI, numero 1, Luglio 2015

Descrizione immagine

Leonardo da Vinci, Tomba a pianta centrale: elevazione di fronte, pianta, dettaglio di una camera funeraria, disegno, 19.8 × 26.7 cm., prima decade del XVI secolo, Département des Arts Graphiques du Louvre

Il disegno di Leonardo fa parte del codice Villardi, una straordinaria collezione di disegni acquistata dal Museo del Louvre nel 1856 da Giuseppe Villardi, un mercante e antiquario milanese.

Il soggetto del disegno è una grandiosa tomba etrusca (che tradizionalmente si è guadagnata l'appellativo di "mausoleo"), che alcuni studiosi - sulla base delle similitudini date dalla monumentalità della costruzione, dalla pianta circolare, dello spaccato della camera funeraria e finanche dal paesaggio collinare che s'intravede sullo sfondo - identificano con il grande tumulo funerario di Montecalvario (datato al VII sec. a.C.) presente a Castellina in Chianti (SI), tumulo che tuttavia non fu mai completato.

C'è nel disegno sicuramente quell'amore per le arti ed i miti del mondo antico con cui Leonardo si confrontò costantemente, e che gli aveva fatto dire che «l'imitazione delle cose antiche è più laudabile delle moderne». Qui il confronto con gli antichi non riguarda la classicità greco-romana, ma concerne una civiltà a quel tempo avvolta nel mistero, evocata soprattutto da resti archeologici che parlano del mondo delle tenebre: una suggestione che anche noi cogliamo subito nel disegno osservando lo scorcio di camera funeraria, tracciata a matita nera, in cui si nota una fila di piccole urne cinerarie. Qui tuttavia si arresta l'imitazione delle cose antiche, perché Leonardo reinterpreta il tradizionale tumulo etrusco a pianta rotonda sormontato da una volta a calotta, facendolo diventare una piramide circolare formata da due tronchi di cono (di cui solo il secondo ha funzioni di sepolcro funerario), essendo la proporzione tra l'altezza della intera costruzione e quella del primo tronco di cono pari al rapporto aureo. A chi guarda oggi il disegno potrebbero venire in mente tombe di civiltà esotiche, non fosse per quel tempietto circolare circondato da colonne posto sulla cima, dalla cui cupola sembra elevarsi, attraverso un oculo, il pennacchio del fumo delle cremazioni. Si tratta di una architettura di gusto genuinamente rinascimentale che richiama da vicino l'edificio posto al centro della piazza nella celebre tavola (1480-90) che porta il titolo di Città Ideale, conservata ad Urbino nella Galleria nazionale delle Marche, edificio che a sua volta si ispira al "De architectura" di Vitruvio.

La ricerca di una ideale armonia per queste dimore dell'Ade si palesa anche nella pianta del "mausoleo", composta attraverso simmetrie circolari, con i cunicoli che conducono alle camere funerarie disposti a raggiera a partire da un vano centrale di forma esagonale: il tutto ubbidisce ad una gelida razionalità architettonica che fa pensare alla struttura urbanistica di una città ideale, come la concepiva nel XV secolo un'altra mente poliedrica, quella del senese Francesco di Giorgio Martini.

In questo disegno del codice Villardi - nato forse, una volta tanto, come puro esercizio di immaginazione creativa - troviamo dunque l'amore per gli antichi unito alla ricerca di armonie ideali ed alle suggestioni dell'invenzione geometrica. Le stesse cose scopriamo in tanti altri artisti rinascimentali, a cominciare ovviamente da Piero della Francesca (che alla produzione pittorica unì la stesura di trattati matematici). Per comprendere quanto in profondità la matematica (e in particolare l'abaco, i metodi del calcolo aritmetico studiati dalla crescente borghesia commerciale) abbia condizionato i modi vedere l'arte nel Rinascimento italiano è sempre utile leggere "Pittura ed esperienze sociali nell'Italia del Quattrocento", testo in cui il critico d'arte inglese Michael Baxandall si sforza di indicarci un modo di guardare l'arte cercando di adottare la prospettiva visuale delle persone dell'epoca.

Si fa fatica, partendo da queste basi, a comprendere come si sia arrivati a mettere in contrapposizione tra loro la cultura umanistica e quella scientifica, con contrastanti rivendicazioni di superiorità dell'una sull'altra; e ancor più si stenta a capire come tale contrapposizione si perpetui nell'attuale dibattito sulla scuola.

Se ne parla anche in questo numero di Dialoghi.

Dialoghi

***Rivista di studi sulla formazione
e sullo sviluppo organizzativo***

Comitato di Redazione: Giuseppe Andriolo, Lauro Mattalucci, Giovanni Gaetano Reale, Elena Sarati, Tiziana Teruzzi, Antonio Zanardo

Referente Scientifico: Lauro Mattalucci **Direttore Responsabile:** Elena Sarati

Hanno contribuito a questo numero: Paolo Bottazzi, Marcella Farioli, Claudia Mattalucci, Lauro Mattalucci, Giovanni Gaetano Reale, Elena Sarati, Augusto Vino, Antonio Zanardo.

Si ringraziano per le testimonianze: Laura Bruno, Alessandra Kustermann e Paola Corna Pellegrini.

E per la collaborazione: Susanna Minghetti e Sara Rossetti di ASL Milano.

Il disegno di Leonardo da Vinci in copertina è introdotto da Lauro Mattalucci

Sito della rivista:
www.dialoghi.org

AMMINISTRARE CON SEMPLICITÀ. L'ESPERIENZA USA NELLA SEMPLIFICAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Augusto Vino

1. Introduzione. La regolazione

Governare implica anche promuovere e gestire politiche pubbliche, cioè "azioni e decisioni mirate a risolvere un problema di rilevanza collettiva".

Le politiche pubbliche spesso si concretizzano nella erogazione di sussidi o servizi, o nella produzione da parte dell'attore pubblico di beni messi a disposizione della collettività – basti pensare alle politiche sanitarie, sociali, formative, dei trasporti, della giustizia o della difesa, e via dicendo.

Altrettanto numerose e rilevanti sono però le politiche cosiddette di regolazione, quelle che, attraverso la produzione di regole, definiscono le modalità di accesso e fruizione a beni e servizi, anche pubblici, e più in generale orientano le modalità di comportamento dei cittadini – ad esempio nei riguardi di temi come la sicurezza della guida, la salvaguardia dell'ambiente, l'utilizzo dell'energia e simili.

Questa ultima categoria di politiche è sovente poco considerata nei discorsi sulla riforma della Amministrazione, in particolare da quegli autori che, avendo un background prevalentemente gestionale, sono portati a focalizzare l'attenzione sulla produzione di beni e servizi e di conseguenza su categorie come l'efficienza, l'economicità, la semplificazione operativa dei processi. Il libro che presento in queste brevi note¹ si concentra invece proprio sulla Amministrazione come produttrice di regole, e sul modo per produrre regole più semplici e più efficaci.

L'autore, Cass Sunstein, è giurista e studioso dei comportamenti economici. Insegna alla Harvard Law School ed è stato direttore dell'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) dal 2009 al 2012. Il volume, "L'arte del governo nel terzo millennio", racconta non tanto della esperienza di Sunstein a capo dell'OIRA, quanto della impostazione che ha inteso dare ai lavori dell'Agenzia:

«Questo è un libro sulla semplificazione delle cose. In particolare, tratta di come i governi sarebbero molto migliori e farebbero molto meglio, se rendessero più semplice la vita dei cittadini e si sbarazzassero di complicazioni superflue.» (p.11)

Ufficio nello staff della Casa Bianca, l'OIRA fu creato nel 1980 nel quadro di una legge per la riduzione della documentazione cartacea, che prevedeva che nessuna agenzia federale fosse autorizzata a chiedere ai cittadini americani di fornire informazioni o compilare

¹ Cass R. Sunstein (2013), *Simpler. The Future of Government*, New York, Simon & Schuster; trad. it. *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Milano, Feltrinelli 2014.

moduli, senza il nullaosta dell'OIRA stesso. L'anno successivo, nel 1981, Reagan ampliò i compiti dell'Ufficio, assegnandogli la supervisione del sistema regolativo federale e stabilendo che "nessuna iniziativa di regolazione dovrà essere intrapresa, a meno che i benefici sociali che potrebbero derivarne non superino i costi potenziali". La valutazione della opportunità di introdurre o modificare il quadro delle regole in un determinato settore veniva affidato all'OIRA. Esso attualmente sovrintende alla regolamentazione federale su questioni come la qualità dell'aria e delle acque, la sicurezza alimentare, la stabilità finanziaria, la sicurezza nazionale, l'assistenza sanitaria, l'energia, la sicurezza sui luoghi di lavoro, le discriminazioni sessuali o razziali, la sicurezza stradale, l'immigrazione e via dicendo.

In particolare, scrive Sunstein, la valutazione delle regole può partire dal domandarsi quali gruppi siano favorevoli o contrari, chi potrebbe essere soddisfatto o scontento. Oppure ponendosi domande del tipo: che cosa sappiamo con precisione dei probabili effetti delle regole proposte? Quali saranno le loro conseguenze per gli esseri umani? Quali i costi e quali i benefici? In che modo il governo può evitare di affidarsi a congetture e impressioni? Come fare per rendere le regole più semplici? Naturalmente, l'approccio dell'OIRA è orientato alla seconda opzione.

Si tratta quindi di produrre regole che siano il più possibile semplici, i cui effetti siano prevedibili sulla base della teoria del comportamento economico e per le quali i costi di implementazione, per l'insieme dei soggetti coinvolti, siano tendenzialmente inferiori ai benefici prevedibili. E questo sia per l'approvazione di nuove regole, sia per l'analisi retrospettiva delle regole esistenti, con la finalità di emendarle, semplificarle, eliminarle.

2. I due concetti chiave: architettura della scelta e "spinte gentili"

L'approccio alla regolazione promosso da Sunstein ha il suo fulcro su due concetti: l'architettura della scelta e le "spinte gentili".

L'architettura della scelta è "l'ambiente sociale in cui noi prendiamo le decisioni" (p. 22): la disposizione delle merci in un supermercato, gli sconti che sono praticati, le campagne di fidelizzazione dei clienti o di promozione dei prodotti. Tutto questo orienta e condiziona le scelte di acquisto del consumatore.

In tal senso, il regolatore pubblico è innanzi tutto un progettista delle "architetture della scelta": a seconda di come comunica, costruisce le alternative possibili, promuove o rende più difficoltose alcune scelte, è nelle condizioni di orientare i comportamenti dei cittadini.

Della architettura della scelta fanno parte, classicamente, la costruzione di sistemi di incentivi o sanzioni: se voglio promuovere un certo comportamento posso prevedere incentivi di qualche forma, se voglio dissuadere i cittadini da comportamenti giudicati pericolosi o dannosi, posso sanzionarli. Non sempre incentivi e sanzioni sono però l'unica possibilità, non sempre sono la più efficace.

Una possibilità alternativa – sostiene il nostro autore, attingendo alle scoperte della economia comportamentale – è data dalle "spinte gentili": "Le spinte gentili costituiscono un approccio che non costringe nessuno a fare alcunché e salvaguarda la libertà di scelta di ognuno" (p. 21).

Il termine spinte gentili non è del testo inglese, ma è il modo con cui il traduttore ha scelto di rendere il termine utilizzato da Sunstein: "*the nudge*".

Nudge significa, secondo l'Oxford Dictionary: *Prod (someone) gently with one's elbow in order to attract attention*, cioè "Pungolare (qualcuno) delicatamente con il proprio gomito al fine di attirarne l'attenzione", o anche: *Gently encourage (someone) to do something*, Delicatamente incoraggiare (qualcuno) a fare qualcosa.

È insomma l'accento di spinta, il tocco con cui segnaliamo al nostro partner che si è liberato un posto a sedere in platea e che, se vuole, può andare ad occuparlo.

Utilizzare le spinte gentili è in molti casi, per Sunstein, il modo migliore per costruire una efficace architettura della scelta, che invogli a compiere quelle scelte favorite dal decisore pubblico perché in grado di portare benefici, anche quando tali benefici non sono immediatamente colti dai cittadini.

3. L'economia comportamentale e alcuni esempi

"L'economia comportamentale è una branca dell'economia che, a partire dall'analisi sperimentale e impiegando concetti tratti dalla psicologia, elabora modelli di comportamento alternativi rispetto a quelli formulati dalla teoria economica standard"; così l'Enciclopedia Treccani².

L'economia comportamentale recupera all'analisi economica le acquisizioni della psicologia sociale e della psicologia cognitiva in ordine ai processi attraverso i quali gli individui operano le proprie scelte, per dimostrare empiricamente la fallacia di molte delle presunzioni della teoria economica "classica". Tra le acquisizioni dell'economia comportamentale – correndo tutti i rischi di banalizzazione di una materia di grande complessità – possiamo citare le seguenti.

- Il peso eccessivo attribuito agli eventi vicini rispetto a quelli lontani: gli individui assegnano minore rilevanza agli stati futuri rispetto a quelli più prossimi perché hanno difficoltà a rappresentarsi stati futuri con la stessa vividezza di quelli più prossimi; scrive Sunstein:
«se alle persone si mostra un'immagine [elaborata al computer] di come saranno tra qualche decennio, sarà molto più probabile che decidano di mettere da parte denaro per il futuro» (p. 79).

È questo il motivo per cui, per superare l'inerzia degli individui rispetto a scelte che hanno effetti sul lungo periodo, può essere utile prevedere meccanismi di iscrizione automatica a programmi previdenziali: è la cancellazione dal programma che deve essere fatta attivamente dall'individuo e non la iscrizione; ciò salvaguarda la libertà di scelta, ma al tempo stesso supera la distorsione che deriva dalla sottovalutazione degli stati futuri.

- L'euristica affettiva: è un comportamento economico deviante rispetto alla teoria normativa dell'utilità, per la quale le persone attribuiscono un maggior valore ai beni in loro possesso rispetto ai medesimi disponibili sul mercato. Una volta acquistato un bene si ha difficoltà nel privarsene, anche verso un bene del tutto equivalente ma non "proprio"; nel momento in cui il bene non è più posseduto si ha una percezione di perdita maggiore del suo valore corrente di mercato. Vi è quindi una componente affettiva, e non solo meramente utilitaristica, nella valutazione del valore di un bene, che porta a definire un principio di "avversione alla perdita".
- Il valore dell'inquadramento: le persone sono molto influenzate nelle proprie decisioni dal modo con cui vengono proposte le diverse opzioni:

² http://www.treccani.it/enciclopedia/economia-comportamentale_%28Dizionario_di_Economia_e_Finanza%29/

«Supponiamo che voi vogliate far sapere ai cittadini che l'utilizzo di prodotti a basso consumo energetico può produrre consistenti risparmi. Converrà dire che guadagneranno trecento dollari se acquistano frigoriferi e lavatrici efficienti, o che perderanno trecento dollari se non li acquisteranno? La seconda opzione è di gran lunga la più efficace" (p. 86).

Questo perché l'inquadramento offerto dalla seconda opzione utilizza il principio di avversione alle perdite, secondo il quale, come abbiamo visto, gli individui assegnano maggiore valore al rischio di una perdita piuttosto che alla possibilità di un guadagno, seppure della stessa entità. Allo stesso modo, sarà più facile convincere un paziente a operarsi se gli dice che a cinque anni di distanza dall'operazione il novanta per cento di chi si è sottoposto all'operazione stessa è sopravvissuto, piuttosto che se gli si dice che il dieci per cento è deceduto, sempre a cinque anni di distanza dall'operazione.

- Il valore delle norme sociali: più che incentivi o sanzioni, conta il comportamento delle persone che sono a noi vicine, e da cui siamo influenzati. Una lettera inviata a centoquarantamila contribuenti scelti a caso dall'autorità fiscale britannica, con la quale si informavano i contribuenti che la maggioranza dei cittadini pagava le imposte nei tempi previsti, ottenne l'effetto di elevare, nella popolazione raggiunta dalla lettera, del 15% il numero dei contribuenti in regola con le scadenze.
- Le informazioni chiare e semplici hanno effetti molto forti sulla scelta delle persone. Ancor più: è necessario fornire informazioni salienti, che possano emergere dallo sfondo indistinto delle infinite informazioni di cui disponiamo. A questo proposito Sunstein fa un esempio che richiama, del tutto casualmente, una recente esperienza del governo italiano. Se si vuole aumentare la propensione al consumo attraverso sgravi fiscali, scrive il nostro autore, si possono scegliere due strade: incorporare lo sgravio nella busta paga sicché il totale a disposizione del cittadino risulti più alto di quello normalmente percepito; oppure produrre una busta paga identica a quella consueta, e, contestualmente, recapitare ai cittadini un assegno con cui restituire l'importo della ulteriore detrazione. La seconda strategia è ovviamente più costosa e laboriosa, ma può produrre migliori risultati in termini di aumento dei consumi, per il semplice motivo che nel primo caso la differenza tra quanto percepito normalmente e quanto percepito a seguito degli sgravi può sfuggire, o non essere adeguatamente considerata, mentre nel secondo caso risulta del tutto evidente che c'è un "bonus" che eccede la normale retribuzione, e che può quindi essere destinato a consumi anch'essi non ordinari. (pp. 181-2)
- L'euristica della disponibilità: gli individui sono più influenzati dalla gravità di un evento che non dalla sua probabilità, così come i giudizi sulla probabilità di un evento sono condizionati dalla vividezza con cui ricordiamo un evento simile. Se un evento simile o analogo non è presente nella nostra esperienza, siamo portati a sottovalutarne il rischio: «Nei giorni caldi la gente è più incline a credere ai cambiamenti climatici e a sostenere gli sforzi per limitare le emissioni dei gas serra» (p. 98)

Gli esempi cui abbiamo fatto cenno – informazioni chiare e semplici, informazioni salienti, automatismi nelle scelte, comunicazioni che puntano sulla "avversione alla perdita", regole e informazioni che valorizzano le norme sociali, l'adozione di strategie di

inquadramento dei problemi che sottolineino i rischi di determinati comportamenti per i cittadini – sono tutti esempi di "spinte gentili", modalità che può adottare il regolatore per influenzare i comportamenti nella direzione desiderata.

Esse funzionano perché, in definitiva, l'evidenza empirica sperimentale e gli studi degli psicologi cognitivi hanno mostrato che il giudizio umano in condizioni d'incertezza segue regole euristiche, cioè regole semplici ed efficienti, basate sull'intuito e sulle circostanze contingenti per risolvere problemi complessi, piuttosto che valutazioni oggettive basate sulle leggi della probabilità.

4. In conclusione

Il libro è scritto in maniera piana e accattivante, pieno di esempi ma anche di riflessioni e approfondimenti di natura più teorica. Ha il suo punto di forza, naturalmente, nel fatto che riferisce di un'esperienza di governo effettivamente realizzata durante il periodo in cui l'autore ha avuto la direzione dell'OIRA, ed ha pertanto i caratteri della concretezza e della realizzabilità.

L'ultima parte del volume è dedicata ad approfondire il senso dell'analisi costi-benefici – elemento centrale nella valutazione sulle nuove regole e i cui limiti, quando trasposta nel campo dei sistemi di regolazione, non sono affatto sottaciuti – che viene presentata, in ultima istanza, come una sorta di "spinta gentile" per l'Amministrazione:

«L'analisi dei costi e dei benefici non è un algoritmo: non dovrebbe mettere al governo [...] una camicia di forza aritmetica. Tuttavia è un mezzo indispensabile per aiutare i regolatori a compiere scelte oculate. [...] Come minimo è un modo importante per sollecitare (*to nudge*) i regolatori. Esigere una tale analisi è un modo per creare una valida architettura della scelta per coloro che devono occuparsi delle regole.» (p. 199)

In questo senso la semplificazione non assume i caratteri del dogma, può comportare l'eliminazione di regole, così come la loro revisione o anche la produzione di nuove regole, se possibile nella forma delle "spinte gentili", che hanno il pregio di essere semplici e poco costose:

«Quel che importa è il contesto. Se il governo è in grado di ridurre i costi e accrescere la flessibilità garantendo ai cittadini un margine di discrezionalità, senza con ciò creare incertezza, evasione o confusione, dovrà senz'altro concedere discrezionalità. Se il governo trova il modo di ridurre i costi e di accrescere la semplicità producendo regole chiare, senza con ciò creare rigidità costose o inutili, dovrà optare per regole chiare. Il progetto di semplificazione richiederà un aumento della discrezionalità in alcuni ambiti e un aumento di regole chiare in altri». (p. 26)