

# La semplificazione amministrativa

Un cambiamento complesso,  
un risultato indispensabile



in collaborazione con



Centro  
ICONA



# La semplificazione amministrativa

Un cambiamento complesso,  
un risultato indispensabile

in collaborazione con



*a cura di*  
ANCI Lombardia

*In collaborazione con*  
Centro Icona



Via Rovello, 2 Milano  
[www.anci.lombardia.it](http://www.anci.lombardia.it)

# Sommario

<i>Introduzione</i> .....	7
<i>Prefazione</i> .....	9
<b>1. Dieci idee controintuitive per la semplificazione amministrativa</b> .....	<b>11</b>
1. <i>La semplificazione non è un problema prevalentemente giuridico</i> .....	12
2. <i>La semplificazione non si fa per eliminazione, ma per aggiunta: di evidenze, e di competenze capaci di decifrarle</i> .....	13
3. <i>L'omogeneità calata dall'alto può generare più complicazioni che semplificazioni</i> ..	14
4. <i>Lost in translation: regulation non è regolamentazione</i> .....	15
5. <i>Burocrazia è l'incapacità di adattare la regolazione alle specifiche situazioni</i> .....	16
6. <i>Burocrazia è l'incapacità di apprendere dagli errori attraverso la valutazione</i> .....	18
7. <i>Burocrazia è una visione miope del ruolo della politica</i> .....	19
8. <i>Burocrazia è ignorare i costi dell'inazione</i> .....	20
9. <i>La semplificazione richiede strumenti differenziati</i> .....	21
10. <i>Servono urgentemente innovazioni verificabili e coerenti</i> .....	23
<b>2. Semplificazione: una questione di fiducia</b> .....	<b>27</b>
<i>Il cuore della semplificazione</i> .....	28
<i>La 241 incompiuta</i> .....	28
<i>Una questione di fiducia e il potere di veto</i> .....	30
<i>Due proposte</i> .....	32
<i>Riferimenti bibliografici</i> .....	33
<b>3. La semplificazione amministrativa in un sistema complesso: lo Sportello Unico per le Imprese come caso paradigmatico</b> .....	<b>37</b>
<i>Il SUAP come caso esemplare di riforma amministrativa</i> .....	38

20 anni di SUAP in poche parole .....	40
20 anni di SUAP: più ombre che luci? .....	42
Uno sguardo retrospettivo .....	45
<b>4. Le recenti normative e le principali modalità di attuazione .....</b>	<b>51</b>
<i>Le recenti normative di semplificazione .....</i>	<i>52</i>
<i>L'agenda per la semplificazione .....</i>	<i>56</i>
<i>La modulistica unificata e standardizzata .....</i>	<i>57</i>
<b>5. La complessità della semplificazione, ovvero quanto è difficile amministrare in modo semplice .....</b>	<b>63</b>
<i>La semplificazione in Regione Lombardia:     ambiti di intervento, metodo e strumenti .....</i>	<i>64</i>
<i>Semplificazione dei bandi regionali .....</i>	<i>65</i>
<i>Cartella sociale informatizzata .....</i>	<i>69</i>
<i>Moduli edilizi unificati regionali .....</i>	<i>71</i>
<i>Autorizzazione unica ambientale .....</i>	<i>72</i>
<i>Siti Web per approfondimenti .....</i>	<i>74</i>
<b>6. Un Progetto Innovativo di Regione Lombardia per la Semplificazione Amministrativa - Gli Angeli Anti Burocrazia - Il caso degli Sportelli Unici .....</b>	<b>77</b>
<i>Per approfondire .....</i>	<i>84</i>
<i>Atti della Giunta Regionale .....</i>	<i>84</i>
<b>7. Spunti su Semplificazione e PA .....</b>	<b>87</b>
<i>Un necessario disegno unitario .....</i>	<i>88</i>
<i>la semplificazione della struttura della Repubblica .....</i>	<i>88</i>
<i>La semplificazione per i Comuni .....</i>	<i>92</i>
<i>La semplificazione come responsabilità e trasparenza .....</i>	<i>94</i>
<i>La semplificazione della PA come rinnovamento .....</i>	<i>96</i>
<i>Le società partecipate .....</i>	<i>97</i>

# 1

## **Dieci idee *controintuitive* per la semplificazione amministrativa**

**Gloria Regonini**

.....  
Professoressa ordinaria di Scienza politica  
all'Università degli Studi di Milano



## 1. La semplificazione non è un problema prevalentemente giuridico

L'impostazione italiana del problema della semplificazione ha generato risultati inferiori alle aspettative, se non veri e propri fallimenti. Come è riconosciuto in documenti dello stesso Governo a proposito degli adempimenti per le imprese, *"Negli anni si sono susseguiti annunci e interventi normativi, che non hanno affrontato efficacemente questo problema cruciale per la crescita e lo sviluppo del paese."*<sup>1</sup>

La prima tesi riguarda la causa principale di questo fallimento: l'aver considerato la semplificazione come un problema di riscrittura dei testi normativi, affidando ai giuristi la sua soluzione. E' come se al Google Lab, davanti all'obiettivo di costruire l'auto che si guida da sola, fossero partiti dalla riforma del Codice della strada. Gli effetti sono paradossali. Una Guida del 2013 della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome sui *"Principali (!!! ndr) interventi normativi di semplificazione per le imprese adottati a livello nazionale nel periodo 2008-2012"* è di 409 pagine. E sono esclusi tutti gli interventi di semplificazione regionali e locali.

Il risultato complessivo è l'implosione del significato stesso di legge, come viene riconosciuto nella sentenza del Tar Piemonte, n. 1946/14 sulle autorizzazioni per i pannelli fotovoltaici: *"La sequenza dei rinvii a cascata (...) rende pressochè imperscrutabile la voluntas legis"*.

Il monopolio della prospettiva giuridica è originato anche dal ritardo delle altre discipline (scienze dell'organizzazione, scienze cognitive, scienze sociali e politiche, psicologia, informatica, intelligenza artificiale..) nel cogliere l'importanza del tema e la specificità del loro contributo. Ben più delle leggi elettorali o del costo della politica, la qualità dei rapporti tra amministrazione pubblica da un lato, e cittadini e imprese dall'altro, è un problema centrale per la fiducia nelle istituzioni e per la stessa sopravvivenza dello stato di diritto nel

---

<sup>1</sup> Governo Italiano, Agenda per la semplificazione 2015-2017, Rapporto di monitoraggio agosto 2015, [www.italiasemplice.gov.it/versione-testuale-news/agenda-impresa/](http://www.italiasemplice.gov.it/versione-testuale-news/agenda-impresa/).

nostro Paese. Per dimostrare l'apporto che una prospettiva multidisciplinare può recare al miglioramento della semplificazione, qui di seguito compaiono contributi di esperti con diverse competenze tecniche. In particolare, è decisivo il dialogo tra le scienze giuridiche e la ricerca empirica sui concreti comportamenti di chi si trova davanti a un modulo o a una pagina web delle amministrazioni.

## **2. La semplificazione non si fa per eliminazione, ma per aggiunta: di evidenze, e di competenze capaci di decifrarle.**

In Italia è forte la credenza che, per ottenere la semplificazione, basti tagliare, eliminare, togliere di mezzo norme, uffici, procedure. Questa 'semplificazione attraverso l'eliminazione' è una strategia perseguita da almeno tre decenni, da governi di opposti orientamenti politici, con un'ampia serie di strumenti, dai testi unici alle sanzioni, dai roghi delle leggi inutili ai moduli unificati.

L'obiettivo non è stato raggiunto perché il metodo è sbagliato, in quanto prende a riferimento una logica da amanuense medievale, che misura la fatica cognitiva di un testo in base al numero di parole che occorre leggere e scrivere. L'epoca degli ipertesti, delle parole chiave, dei menu ad albero per la selezione progressiva delle alternative ci ha insegnato che la difficoltà di una procedura amministrativa si basa su ben altri parametri, che dipendono dalla nitidezza cognitiva delle situazioni da certificare, dalla linearità delle norme che la regolano, dalle competenze di chi deve compilare le domande e da quelle di chi deve valutarle. Il modulo semplice è quello che si spiega da sé perché si adatta perfettamente alle alternative della situazione concreta. Ad esempio, è molto dubbio che predisporre un unico modulo che valga sia per chi deve iscrivere un figlio all'anagrafe municipale, sia per chi deve registrare il cane all'anagrafe canina sia un gioco che vale la candela. Occorrerebbe prevedere la domanda "Quante gambe ha?", con una nota esplicativa per il caso di amputazioni. Occorrerebbe spiegare che cosa si intende per altezza nei due casi... Eppure, l'idea che un modulo unico per diverse funzioni sia in

ogni caso una semplificazione è considerata un'ovvia verità. Se poi il modulo per funzionare e ricondurre a poche caselle la grande varietà degli interventi che devono essere descritti richiede istruzioni di 100 pagine, questo non impedisce ai politici di sbandierare il successo, ai dirigenti di ricevere gli incentivi per i risultati raggiunti, ai giornalisti frettolosi di parlare di tagli alla burocrazia.

### 3. L'omogeneità calata dall'alto può generare più complicazioni che semplificazioni

Anche il secondo obiettivo della semplificazione *Italian style* - l'omogeneità delle definizioni nei regolamenti edilizi, cimiteriali ecc, da Vipiteno a Lampedusa - se considerato con attenzione rivela un'ampia incongruenza tra il suo forte appeal politico e mediatico e la sua scarsa concreta rilevanza. Gli '8 mila modi per definire una veranda'<sup>2</sup> sono sicuramente un problema. Ma nessun gestore di una piattaforma per il commercio di alimentari online penserebbe di risolvere in questo modo il problema degli 8 mila termini usati dai suoi clienti per acquistare un pezzo di pane. L'enorme sviluppo delle tecnologie cognitive permette a ciascuno di usare le parole che gli sono più familiari, affidando alla tecnologia il problema di ridurre la complessità, di identificare gli equivalenti, di convertire e tradurre vocaboli, unità di misura, definizioni diverse, ricorrendo alla geolocalizzazione e alle precedenti esperienze degli utenti. Se vi sembra che 8 mila varianti siano troppe da gestire, potete dare un occhio al programma *Digital India* ([digitalindia.gov.in](http://digitalindia.gov.in)) e ai risultati conseguiti in pochi anni da un paese con 122 'lingue principali' e 1599 'altre lingue'. Per altro, già Maria Teresa aveva risolto brillantemente il problema del rapporto tra pertiche bresciane e pertiche cremonesi.

Il fatto è che l'omogeneità semantica forzata non è priva di costi: può generare problemi di comprensione tra gli utenti finali; può

---

<sup>2</sup> Sergio Rizzo, *Burocrazia e regolamenti edilizi: 8 mila modi per definire una veranda*, Corriere della sera, 27 gennaio 2016

richiedere la creazione, gestione e consultazione di pesantissimi dizionari; può mettere in difficoltà i processi decisionali nelle varie comunità locali, ingabbiate in una logica *'one size fits all'*.

Dunque, a valutare il rapporto costi-benefici e l'effettivo grado di semplificazione di una procedura rispetto alla precedente dovrebbe essere un team composto da psicologi cognitivisti, esperti di analisi delle decisioni, esperti del passaggio dai linguaggi naturali ai linguaggi formalizzati, sociologi delle organizzazioni, analisti delle dinamiche burocratiche, statistici e, *last but not least*, un esperto di diritto amministrativo. E il giudizio dovrebbe essere espresso dopo aver raccolto dati e registrato i comportamenti con riferimento alle diverse procedure, alle diverse tipologie di destinatari, alle diverse competenze professionali dei funzionari pubblici.

#### 4. **Lost in translation:** *regulation non è regolamentazione*

In Italia per decenni si è considerato il termine inglese *'regulation'* come equivalente di *'regolamentazione'*, cioè definizione delle norme e delle procedure formali. Questo errore di traduzione, colto in altri paesi neolatini, quali la Spagna e la Francia<sup>3</sup> da decine di anni, ha impedito di capire la fondamentale distinzione tra i due termini e tra le discipline che li utilizzano. La regolazione è un tipo di politica pubblica che ha come obiettivo la tutela di un bene pubblico (l'ambiente, la salute dei consumatori, la sicurezza dei trasporti...) che il mercato tende a garantire in modo inferiore a ciò che sarebbe utile e giusto. Gli strumenti per fare politiche regolative sono molteplici: l'informazione (etichette sugli alimenti...), l'educazione (le campagne contro le stragi del sabato sera...), la tecnologia (gli autovelox...), gli incentivi (detrazioni per il risparmio energetico...) e, infine le norme, le regolamentazioni, che vincolano la libertà di scelta di individui e imprese, richiedono specifiche autorizzazioni e

---

<sup>3</sup> V. ad esempio Michel Crozier, *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Fayard, 1987

impongono sanzioni a chi non si adegua. Tipicamente, è nell'ambito della regolamentazione, delle sue procedure e della sua applicazione per 'comando e controllo' che nasce il problema dei carichi burocratici, delle scartoffie, delle esasperanti lungaggini.

Ricondurre la regolamentazione a una logica più ampia di regolazione (*regulation, or regulative policy*) permette di valutare la razionalità dei metodi scelti per tutelare i beni pubblici. Infatti la regolazione ben disegnata, ben implementata e ben valutata non aumenta, ma riduce **i costi per i cittadini, nel medio lungo periodo**. I fallimenti della regolazione possono avere conseguenze molto pesanti per la comunità, per le persone, per le imprese, per i contribuenti. Si pensi ai casi dell'Ilva, dell'hotel di Rigopiano, del condominio di Torre Annunziata. La mancata prevenzione ha generato costi in termini di dolore per i morti, per i malati e per le loro famiglie e costi in termini di offese a beni pubblici quali il paesaggio, l'ambiente, la sicurezza. Ma i fallimenti della regolazione generano anche costi in termini di soldi per i contribuenti, che di fatto si fanno carico del finanziamento dei soccorsi pubblici, dell'assistenza medica, della bonifica, dei procedimenti giudiziari, dell'esecuzione delle pene..., come un'assicurazione si fa carico dei rimborsi ai suoi assicurati in caso di incidenti.

Larga parte di quello che chiamiamo 'burocrazia' nasce dall'incapacità dell'amministrazione italiana di capire la differenza tra regolazione e regolamentazione, tra il fine - la tutela di un bene pubblico - e uno dei mezzi per raggiungerlo.

## 5. Burocrazia è l'incapacità di adattare la regolazione alle specifiche situazioni

La regolazione ben disegnata, ben implementata e ben valutata è una politica pubblica assolutamente conveniente per una comunità, perché è basata sui concetti di

- valutazione dei rischi,
- analisi dello specifico rapporto tra costi dell'intervento pubblico e benefici,

- spostamento dell'azione repressiva dalla fase ex ante, quella delle autorizzazioni, alla fase ex post, con la messa a punto di specifici 'marcatori di difformità' capaci di rilevare ogni precoce scostamento dai comportamenti virtuosi,
- proporzionalità (inversa) tra la propensione al rispetto delle regole dei singoli destinatari e l'incisività dei controlli.

Dunque, la regolazione richiede competenze tutte diverse da quelle che abbondano nella nostra amministrazione:

- competenze tecniche per l'esatta valutazione del rischio nei luoghi e nei tempi specifici,
- capacità di analisi dei big data per la profilazione della correttezza dei diversi gruppi di destinatari,
- competenze informatiche, didattiche e psicologiche per migliorare l'esperienza degli utenti (user experience) nell'interazione tra regolati e responsabili dell'implementazione.

Più queste competenze sono diffuse e utilizzate e meno c'è bisogno di ricorrere alla regolamentazione attraverso le scartoffie.

Ovviamente nessuno, in nessun paese, può pensare che le competenze geologiche, botaniche, fisiche, chimiche, mediche, statistiche, informatiche, economiche, psicologiche necessarie per queste valutazioni siano possedute dagli ultimi anelli della catena amministrativa. Per questo, oggi, l'obiettivo della semplificazione richiede innanzi tutto un forte investimento in banche dati capaci di integrarsi in sistemi di Intelligenza Artificiale, in modo da fornire risposte immediate a domande del tipo: "Quale rischio presenta un intervento di sopraelevazione di un'abitazione nel Comune di Castelnuovo, Mappale 403 sub.I, 413, in ambito 'Nuclei di antica formazione' del P.G.T, la cui autorizzazione è richiesta da una cittadina con una storia di fedeltà amministrativa e fiscale superiore alla media? Dato il tipo di intervento, quali sono i più ricorrenti scostamenti e inadempienze? Quando si manifestano rispetto all'inizio dei lavori? Come si manifestano? Sono rilevabili dall'esterno? Sono rilevabili da remoto?". Naturalmente, le risposte dei sistemi esperti sostengono, e non eliminano, la funzione del giudizio umano. Ma per un'amministra-

zione che ha commesso errori madornali per **non** realizzare l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr), la mancanza di queste infrastrutture è una vera emergenza nazionale.

## 6. Burocrazia è l'incapacità di apprendere dagli errori attraverso la valutazione

Secondo Crozier, "Un'organizzazione burocratica è un'organizzazione che **non riesce a correggersi sulla base dei suoi errori**."<sup>4</sup>

Il fatto di non incorporare nelle politiche regolative fasi di valutazione - sia interna, sia indipendente - condanna le amministrazioni a rimanere burocrazie.

La valutazione istituzionale delle **politiche regolative** è sostanzialmente inesistente. Le cause rinviano al grande equivoco tra regolazione e regolamentazione. Per quanto riguarda il Parlamento, è nelle sue strutture tecniche che negli anni '90 nasce e cresce l'errore. L'**Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR)** si autopropone come la traduzione italiana della *Regulatory Impact Analysis* di matrice anglo-americana: ma in realtà ne travisa completamente il significato, collocando questa valutazione in sequenza con l'"analisi tecnico-normativa". Di fatto, quel che è avvenuto è una 'cattura' da parte del paradigma giuridico - l'unico conosciuto dai parlamentari e dai funzionari della Camera e del Senato - di tecniche che in altri paesi richiedono invece, come abbiamo visto, tutt'altro tipo di competenze. Ancora oggi, a differenza di quanto avviene in altri paesi, il nostro Parlamento reagisce ai più clamorosi fallimenti di policy con Commissioni di indagine che ignorano la logica della valutazione delle politiche pubbliche e procedono con tempi e modi ben lontani da quelli necessari per una efficace *evidence based evaluation*.

Per quanto riguarda l'esecutivo, basta ricordare un dato. La delega contenuta all'Art. 8 (Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato) della Legge 124/2015 (Riforma Madia) prevedeva la definizione

---

<sup>4</sup> Michel Crozier, *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963

delle “attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche”. Ebbene, questa delega è rimasta priva di qualunque attuazione, e non per difficoltà tecniche.

Se poi passiamo a considerare le risorse esterne alle istituzioni, dobbiamo constatare che in Italia i ricercatori con una qualche formazione nelle scienze comportamentali hanno dedicato scarsa attenzione alle cause e agli effetti dei fallimenti della regolazione, a differenza di quanto è avvenuto nei principali paesi con gli studi sui *nudge*, sulla *user experience*, sul *policy design*. Da questo campo non sono quindi venute indicazioni 'dalla conoscenza alle politiche'.

Purtroppo, anche dai media, che in una democrazia hanno la funzione essenziale di ‘cani da guardia’ dei beni pubblici, difficilmente provengono diagnosi utili. La formula ‘per colpa della burocrazia’ è divenuta una comoda etichetta che permette di riunire in un’unica, sbrigativa e popolare sentenza le cause di fallimenti che invece sono riconducibili a pattern diversi, perché riguardano beni pubblici diversi, con gradi di rischio o di incertezza diversi. Come per i terremoti o per i tumori, la conoscenza inizia quando si è in grado di riconoscere e differenziare i pattern ricorrenti negli eventi negativi. Solo in questo modo si possono riconoscere le specifiche tipologie degli eventi indesiderati e mettere a punto rimedi adeguati.

## 7. Burocrazia è una visione miope del ruolo della politica

Fare ricerca empirica significa in primo luogo provare a capire le logiche - e le ‘illogiche’ - che orientano le scelte dei diversi attori coinvolti nella semplificazione.

Partiamo dai politici. Purtroppo, a causa della debolezza delle istituzioni cui compete garantire l'*accountability*, cioè la rendicontazione dei risultati effettivamente conseguiti dai governi, il contesto italiano fornisce pochi incentivi ai politici per migliorare sia il loro ruolo di ‘agenti’ rispetto alle preferenze dei cittadini - elettori - contribuenti, sia il loro ruolo di ‘principali’ rispetto alla burocrazia.

Per quanto riguarda il loro ruolo di 'agenti', criteri di regolazione quali la valutazione del rischio, la proporzionalità, il rigore dei controlli *ex post*, sono in contrasto con forme di acquisizione del consenso basate sul clientelismo, sul protezionismo localistico, sull'invocazione della specificità per eludere la competizione e garantire deroghe. Come dovrebbe essere chiaro da quanto abbiamo scritto a proposito dell'esigenza di adattare la regolazione alle specifiche situazioni, con queste osservazioni non si intende mettere in discussione il sacrosanto diritto delle comunità locali ad esercitare un potere deliberativo sul futuro dei loro territori. La costrizione al centralismo, all'omogeneità procedurale e semantica non è sinonimo di efficienza quando sono in gioco scelte che richiedono una grande conoscenza e sensibilità per i concreti contesti sociali, ambientali, economici. E tuttavia nemmeno la rivendicazione dell'eccezionalità e della differenziazione di per sé è sinonimo di efficienza, se mancano criteri di valutazione per distinguere l'*empowerment* virtuoso dal localismo clientelare e protezionistico.

Per quanto riguarda il ruolo dei politici come 'principali' dei funzionari amministrativi, occorre sottolineare che le loro denunce contro la burocrazia in molti casi sono le mosse di un *blame game* che mira solo a scaricare le loro responsabilità. La bassa qualità dei testi normativi primari, con commi incomprensibili, deroghe infilate dove nessuno se le aspetta, eccezioni senza alcuna motivazione, sono in larga parte dovute non all'incompetenza dei tecnici che si occupano del *drafting*, ma a pressioni, negoziazioni, colpi di mano che avvengono nell'arena politica.

## 8. Burocrazia è ignorare i costi dell'inazione

Se passiamo a esaminare le logiche e le 'illogiche' dei funzionari amministrativi, conviene partire da Victor Thompson che, nel 1964, ha collegato in modo convincente la 'buropatologia' con il senso di insicurezza personale che induce un funzionario a privilegiare in modo abnorme la propria autotutela rispetto ai fini dell'organizzazione in cui opera. Per il funzionario-tipo, il principio 'meglio un modulo (o un timbro, o una firma) in più, che uno in meno' è una forma di assicurazione contro l'elevato rischio di sanzioni da parte dei superiori e

degli organi di controllo in caso di indagini o di incidenti. L'eventualità di un incidente, un terremoto, una valanga, una fuga di gas, non è mai zero. Quindi, in Italia come in altri paesi, non è mai zero il rischio che gli inquirenti vadano a rivedere le procedure autorizzative all'origine delle opere coinvolte. Come nella medicina difensiva, l'avversione al rischio e l'autotutela sono i criteri che improntano le strategie del professionista sostanzialmente indifferente all'impatto delle sue precauzioni sul benessere del suo 'cliente'. Sulla base di questa logica perversa, i genitori non dovrebbero più portare a scuola i loro figli, dato che il rischio di un incidente stradale non è uguale a zero.

Nei paesi con una buona regolazione, che permette una ragionevole integrazione tra esigenze degli individui e delle imprese e tutela dei beni pubblici, anche nei tribunali è attribuito un valore probatorio alle evidenze su cui si basano i ragionamenti di comparazione dei costi e dei benefici, di valutazione del rischio, di profilazione degli utenti, di proporzionalità dei controlli. E anche nei tribunali è possibile far pesare i costi dei rinvii, dell'inazione, della perdita di tempo, in un mondo in cui le tecnologie, i mercati, le mode sono in continua evoluzione, e nessuno confermerebbe oggi a occhi chiusi l'acquisto di un bene considerato buono un anno fa.

Quel che differenzia il caso italiano è il fatto che questo tipo di argomenti tende a soccombere rispetto al criterio dell'applicazione indifferenziata, non discrezionale delle norme, considerata come l'unica declinazione valida del principio dell'uguaglianza dei cittadini - e dei funzionari amministrativi - davanti alla legge. Una riflessione su questo punto esige uno stretto confronto tra scienze empiriche e scienze giuridiche. L'obiettivo è studiare soluzioni tecniche che siano, nel contempo, trasparenti e verificabili, tali da non suonare all'opinione pubblica come scudi a protezione della casta dei burocrati, ma siano anche un sostegno all'uso responsabile della discrezionalità da parte dei dirigenti amministrativi.

## **9. La semplificazione richiede strumenti differenziati**

Nessun passo sulla strada della semplificazione è realmente consolidato se manca una chiara idea della radicale differenza e della complementarietà

- tra *front-office* e *back-office*
- tra fattore digitale e fattore umano

	Fattore digitale	Fattore umano
<b>Front-office</b>	1 front-office digitale (pagine web, email, social network, app, robot..)	2 front-office umano (uffici per il pubblico, intermediari, angeli antiburocrazia..)
<b>Back-office</b>	3 back-office digitale (tecnologie cognitive, banche dati, analitiche..)	4 back-office umano (elaborazione e valutazione di strategie per il <i>Citizen Relationship Management</i> )

Solo la ricerca empirica permette di capire meglio i diversi significati della semplificazione nei concreti contesti organizzativi. Innanzi tutto: semplice per chi? per chi fornisce un servizio, o per chi lo usa? Per il *back-office* o per il *front-office*? Le vecchie macchine fotografiche erano sicuramente più semplici per chi le costruiva rispetto alle attuali camere digitali 'inquadra e schiaccia'. Ma l'impegno richiesto agli utenti finali per avere risultati decenti era molto, molto superiore a quello di oggi.

In genere, la semplicità del front-office richiede un enorme e complicato lavoro di back-office. Maggiore è la differenza tra quel che vedono gli utenti finali e quel che è stato trasformato nel back-office, e maggiori sono le probabilità di un'esperienza soddisfacente per l'utente.

Purtroppo, in molti siti - fisici e web - delle amministrazioni italiane non c'è traccia di questo impegno, perché la loro organizzazione continua a piegare il *front-office* alle esigenze del *back-office*. Per uscire

da questa logica, occorre un enorme lavoro di osservazione dei concreti comportamenti degli utenti, per verificare empiricamente quali mappe cognitive usano e quali scorciatoie adottano quando interagiscono con un ufficio pubblico, fisicamente o online. Questi fattori hanno una imperiosità maggiore di ogni norma o codicillo nel determinare il successo o il fallimento della regolazione. Ma questi fattori, più che dagli editti dei governi, sono condizionati dalla *user experience* che gli utenti accumulano navigando in siti globali per acquistare da Amazon o per scaricare film da Netflix. Ignorare questo dato è come ignorare la forza di gravità nella progettazione di un edificio pubblico, e pensare che bastino i commi delle leggi per farlo stare su.

La distinzione *front-office/back-office* non è utile solo per la gestione delle risorse informatiche, ma serve anche per riprogettare l'impiego delle risorse umane. Di nuovo, solo la stretta osservazione dei concreti comportamenti può dirci che cosa funziona meglio. In generale, nel *Citizen Relationship Management*, il trend va indubbiamente nella direzione di aumentare la rilevanza del digitale, anche con robot o personaggi quali Emma ([www.uscis.gov/emma](http://www.uscis.gov/emma)), l'assistente virtuale che guida gli utenti nel sito dell'*U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS)*, l'agenzia del governo americano che controlla l'immigrazione negli Stati Uniti.

Tuttavia questa tendenza può avere l'effetto inatteso di far risaltare il valore aggiunto del contatto umano esclusivo a 'metro zero'. La valorizzazione del rapporto diretto, personale, tra regolato e regolatore è del resto la strategia seguita da alcuni cantoni svizzeri o da alcune regioni austriache, quali la Carinzia, nelle loro incursioni in territorio italiano, per promuovere la delocalizzazione di piccole e medie imprese.

## 10. Servono urgentemente innovazioni verificabili e coerenti

Una strategia per integrare fra loro front-office e back-office, fattore digitale e fattore umano è di fondamentale importanza e urgenza in un paese che ha livelli di competenze tra i più bassi in Europa da tutti

e due i lati dell'interazione amministrativa. Chi sta dietro lo sportello è un gruppo professionale caratterizzato dall'età avanzata, dalla formazione quasi esclusivamente giuridica, dalla mancanza di conoscenza dell'inglese, dall'ignoranza e dalla diffidenza verso le nuove tecnologie. Gli adulti che stanno davanti allo sportello hanno in media bassissime capacità di comprensione di un testo più lungo di tre righe, usano l'ICT prevalentemente attraverso i cellulari e hanno difficoltà a risolvere i più elementari problemi matematici. Rimontare questo svantaggio richiede politiche di lungo periodo che vanno ben al di là dell'obiettivo della semplificazione amministrativa. Ma l'emergenza creata dal crescente scollamento tra le aspettative dei cittadini e le prestazioni del settore pubblico esige una risposta immediata. Più precisamente, quel che occorre è una qualche consapevolezza delle diverse opzioni disponibili per migliorare la qualità del rapporto, qui e ora.

Una schematica rassegna dovrebbe quanto meno considerare:

- una strategia di internalizzazione della funzione di *consumer advocate* da parte della stessa amministrazione, sia prestando un'assistenza diretta e personalizzata nella compilazione dei moduli, sia offrendo soluzioni preconfezionate, sul modello del servizio fornito dall'Agenzia delle Entrate con il '730 precompilato'
- un aumento della delega delle funzioni di controllo ex ante agli intermediari su base profit (i consulenti) e quasi no profit (Caf...)
- un forte investimento nelle applicazioni di intelligenza artificiale 'a portata di mano', con app in grado di compilare un modulo sulla base di poche, semplici indicazioni fornite in linguaggio naturale
- la sperimentazione di rapporti più flessibili e personalizzati, quali quelli delineati in Lombardia dal progetto degli 'angeli antiburocrazia'.

Queste linee di intervento possono convergere, ma possono anche entrare in conflitto tra loro. E' chiaro, ad esempio, che un'assistenza più attiva e personalizzata da parte delle amministrazioni riduce la domanda di servizi di consulenza su base profit o quasi no profit. Di

nuovo, non c'è che un metodo per prevenire iniziative contraddittorie: osservare da vicino come i diversi attori utilizzano e giudicano le innovazioni, dare loro strumenti per farsi sentire e impiegare queste evidenze per imparare dagli errori. Ma il tempo a disposizione per riprendere il contatto con le migliori esperienze internazionali è veramente poco.



---

**GLORIA REGONINI** è professoressa ordinaria di Scienza politica all'Università degli Studi di Milano, dove insegna Analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Ha contribuito all'avanzamento di questa disciplina con ricerche nel campo delle politiche previdenziali, dell'istruzione universitaria, della regolazione per le piccole e medie imprese. Ha svolto attività di consulenza per le istituzioni pubbliche con l'obiettivo di aumentare la loro capacità di valutare gli effetti delle scelte compiute. Tra i suoi lavori, *Capire le politiche pubbliche* (2001), *Administrative Simplification between Utopia and Nightmare* (2016), *Le riforme amministrative come politiche pubbliche. Il problema della semplificazione* (2017), *Governmentalities without policy capacity* (2017).