

CAROLINA RAIOLA

## LA CONSULTAZIONE TELEMATICA PER LA SEMPLIFICAZIONE

### *Introduzione*

Negli ultimi anni i governi hanno cominciato a perseguire la semplificazione delle regole, dei procedimenti e dei processi attraverso la formulazione di programmi pluriennali strategici, che hanno spesso il merito di individuare obiettivi quantitativi e azioni di riduzione degli oneri amministrativi. I destinatari di tali misure (imprese, cittadini, professionisti, amministrazioni...) sono, in alcuni casi, chiamati dai governi a partecipare all'individuazione degli oneri e alla stesura dei piani di semplificazione. Dopo anni di tumultuosa sperimentazione, tale coinvolgimento sta assumendo la forma della consultazione telematica, strumento prima utilizzato soltanto dagli esperti per il commento via web degli atti normativi. L'obiettivo di questo scritto è partire dall'analisi delle maggiori consultazioni telematiche pubbliche avviate in Europa (dalla Commissione europea e in Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito) per arrivare a costruire dei modelli e dei percorsi evolutivi a cui possano ispirarsi le nuove consultazioni online lanciate per semplificare.

### *1. La consultazione telematica pubblica come strumento di coinvolgimento*

#### *1.1. La consultazione pubblica*

Le consultazioni pubbliche sono strumenti di partecipazione che avviano dei flussi di comunicazione a due vie tra gli apparati amministrativi e i singoli destinatari (singole imprese, singoli cittadini, singoli funzionari...) delle politiche pubbliche. In questa relazione bidirezionale, l'organo amministrativo sottopone ai destinatari questioni relative a temi e politiche che ha avviato o che sta programmando di avviare, allo scopo di ricevere commenti o indicazioni utili a rendere tali politiche più rispondenti alle loro esigenze.

Per definizione, la consultazione è dunque uno strumento di coinvolgimento che consente all'amministrazione di migliorare i risultati del processo di *policy making* mediante lo scambio di informazioni, senza che si verifichi uno scivolamento della responsabilità decisionale a favore degli utenti. Il suo scopo generale è infatti quello di raccogliere i punti di vista dei destinatari della policy, in modo che la decisione finale presa dall'amministrazione rifletta gli input ricevuti.

Se la consultazione assume tratti tendenti al sondaggio, al *public hearing*, (e persegue dunque l'obiettivo di ottenere maggiore legittimazione testando le opinioni del pubblico rispetto a una proposta di legge o di approfondire la conoscenza di temi già noti) allora lo strumento tende a scivolare verso l'informazione, il livello più basso di coinvolgimento. Se invece assume l'obiettivo di migliorare le decisioni (ottenendo idee nuove da segmenti di popolazione che hanno differenti caratteristiche demografiche, psicografiche o di stili di vita), allora tende a sfiorare l'*engagement*. Lungo un ideale continuum che va da un basso a un alto grado di partecipazione della società nell'attività di *policy making*, la consultazione è posta al secondo stadio, dopo il livello di informazione e prima di quelli di *engagement* e di collaborazione [Lukensmeyer e Torres, 2006, 16-17]. Il confine tra consultazione e informazione (intesa come raccolta delle opinioni degli utenti rispetto a decisioni già prese) da un lato, e consultazione ed *engagement* (inteso come l'impegno costruttivo e influente dei singoli cittadini nello sviluppo dei programmi di policy, come la condivisione del potere di *problem solving*, di prioritizzazione e di deliberazione) dall'altro, è sottile.

Tanto che le caratteristiche stesse della consultazione possono diventare discriminanti per la sua collocazione verso l'una o l'altra frontiera.

Da più parti si auspica<sup>1</sup> che i cittadini si trasformino da semplici utenti a modellatori attivi dei programmi di governo e che la consultazione abbia lo scopo di fornire ai governi idee e informazioni nuove rispetto a quelle definite dai policymakers. Che la consultazione aiuti i governi a modellare una regolazione che raggiunga i propri obiettivi evitando impatti imprevisti e oneri eccessivi e conquistando un ampio supporto pubblico: a modellare, in una sola espressione, una *better regulation* [Better Regulation Task Force, 2005, 11].

## 1.2. La consultazione pubblica telematica

La consultazione telematica (che ricorre all'uso combinato di telecomunicazione e informatica) è il tipo di consultazione che amplia, più di ogni altro, la gamma di voci individuali sentite all'interno del processo di *policy making*. La sua caratteristica principale è gettare i presupposti per la democrazia diretta su larga scala, aiutando a trascendere le limitate capacità del singolo di creare un effettivo e influente legame con l'apparato amministrativo attraverso due *killer applications*: l'interfaccia del web e l'interattività di Internet. Siti web, portali governativi, mailing list, form e sondaggi online, forum: le tipologie di consultazione telematica possono essere posizionate, come quelle della consultazione pubblica non telematica, lungo un continuum che sfiora da un lato la *e-information* e, dall'altro, la *e-participation*. Ma, a differenza loro, azzerano le distanze geografiche e sociali e consentono ai singoli di portarsi (almeno in teoria) allo stesso livello degli stakeholders che tipicamente influenzano la definizione delle politiche.

L'uso della consultazione telematica è stato, in generale, largamente incentivato. Nelle sue raccomandazioni l'Ocse ha sottolineato, già dal 1997, che a tutte le parti interessate si dovrebbe dare l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista nello sviluppo delle riforme di policy, mediante consultazione, il più estesamente possibile; nei principi guida del 2005 ha raccomandato che i siti web abbiano come priorità la messa a disposizione di informazioni e la ricezione di commenti del pubblico su problemi inerenti alla regolazione [Oecd, 2005, 5]. E così, la Commissione europea ha affiancato la consultazione telematica ai consueti metodi di coinvolgimento, lanciando nel 2001 *Interactive Policy Making*, un sistema di gestione di questionari online realizzato dalla Digit per facilitare il processo di consultazione delle parti interessate. In Italia, d'altronde, la possibilità di impiegare la consultazione telematica è contemplata all'articolo 55 del Codice dell'Amministrazione digitale.

## 2. La consultazione a supporto del processo di semplificazione

Se la partecipazione dei cittadini ha, tra le proprie finalità, il miglioramento della qualità della regolazione, allora è possibile affermare che il suo uso (sia che prenda la forma della consultazione, sia che prenda invece quella dell'*engagement* vero e proprio) dia un valido contributo al processo di semplificazione, impiantandovi la capacità manageriale oggi richiesta nella *governance*.

La semplificazione amministrativa è, dagli anni Novanta, una priorità dell'agenda politica di molti Paesi e l'ambito di azione su cui attualmente stanno puntando le misure di semplificazione è la riduzione delle barriere al commercio, all'investimento e

---

<sup>1</sup> Si veda, ad esempio, OECD, *Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, Paris, 2001, p. 11.

all'imprenditorialità [Oecd, 2006, 9] e la riduzione degli oneri amministrativi a cui sono soggette le imprese e i cittadini.

La tendenza è quella di procedere a tale riduzione seguendo un approccio olistico, radicato all'interno delle politiche di qualità della regolazione e indirizzato al raggiungimento di obiettivi quantitativi sul lungo termine attraverso un'attività di pianificazione strategica, che dia omogeneità e coordinamento agli interventi.

L'uso dei programmi strategici per la riduzione degli oneri è stato introdotto nei Paesi Bassi già nel 1994, con il programma MDW – *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*, e ha continuato ad essere raffinato nel tempo (prima con il programma *Andere Overheid* per il 2003/2007, e poi con il piano REAL), sempre mantenendo, però, lo stesso metodo<sup>2</sup>. Al modello olandese si è ispirato il Regno Unito che, sebbene sia una delle nazioni con più esperienza nella riforma della regolazione, ha fissato l'obiettivo quantitativo di riduzione (25% entro il 2010) soltanto nel 2005, grazie alla spinta del report *Less is More*. Per la Commissione europea, l'impellenza dello snellimento della burocrazia compare già nel Libro bianco sulla *governance*, ma prende forma con le misure contenute nel Programma di Azione per la Riduzione degli Oneri amministrativi (2007), attraverso il quale la Commissione ha fissato l'obiettivo di raggiungere entro il 2012 la riduzione del 25% degli oneri amministrativi imputabili alla legislazione Ue in vigore. In Belgio l'interesse verso l'onere economico portato alle imprese dagli oneri derivanti dalla regolazione è all'origine della creazione dell'ASA, dello sviluppo del primo *Piano strategico per la semplificazione amministrativa* del 1999 e dell'accordo federale del 2003, che ha affiancato il *Kafka Plan* alla nuova politica globale strutturata intorno alle *XII Œuvres*. In Francia il programma di semplificazione si basa invece su un programma continuo di leggi di semplificazione, partito nel 2002 e ravvivato dalle disposizioni del rapporto 2008 della commissione Attali. Il piano strategico francese ha l'obiettivo di riduzione degli oneri (fissato per il -25% entro il 2012) e segue quattro step: censimento delle procedure da semplificare e misurazione degli oneri (entrambi da sviluppare attraverso la consultazione dei destinatari); stesura di piani e valutazione dei risultati. In Italia, sebbene il processo di modernizzazione abbia avuto la propria spinta massima negli anni Novanta e si sia sviluppato attraverso le leggi annuali di semplificazione, il primo Piano di azione per la semplificazione è stato pubblicato nel 2007 sotto la forte spinta data dal Piano della Commissione, e ha fissato l'obiettivo di riduzione degli oneri del 25% entro il 2012.

In quanto strumento plasmabile e versatile di raccolta di input del pubblico la consultazione (anche telematica) lanciata pubblicamente al *target* degli interventi di riduzione può plasmare in senso strategico qualsiasi stadio del processo di *policy making*, visto che consente di poggiare l'analisi degli oneri burocratici sui bisogni avvertiti dagli utenti. La consultazione telematica pubblica consente, dunque, al *target* di avere peso nell'individuazione e nella prioritizzazione degli oneri realmente gravosi (attraverso l'invio di segnalazioni prese dall'esperienza quotidiana), nonché nella fase di definizione delle azioni (da inserire all'interno dei piani) utili al loro abbattimento.

Ricorrere alla consultazione nelle fasi in cui si definiscono le strategie o si segnalano nuovi oneri concede alla consultazione di scivolare (lungo il *continuum* della partecipazione) verso l'*engagement* e alla società civile di avere maggiore influenza nel *policy making* soprattutto nel caso in cui i governi internalizzino le nuove informazioni.

---

<sup>2</sup> La struttura dei programmi di semplificazione nei Paesi Bassi è un modello a cui gli altri Paesi si sono fortemente ispirati. I punti cardine sono: alleviamento del carico degli oneri; obiettivi quantitativi; supporto delle forze politiche; forte coordinamento centrale (ad opera dell'Ipal fino al 2007 e poi del Regulatory Reform Group); corpo consultivo indipendente (l'Actal); collegamento al ciclo del budget di Stato.

### 3. Esempi di consultazioni telematiche sugli oneri amministrativi

Una volta appurata la funzione strategica della consultazione nei programmi di riduzione degli oneri, occorre definire una serie di parametri che riescano a coprirne le caratteristiche fondanti, in rapporto alla relazione che instaura tra i governi (responsabili, nei casi studiati) e i loro destinatari.

Le consultazioni lanciate via web dalla Commissione europea e in Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito, benché perseguano lo stesso obiettivo di base (permettere a particolari segmenti della società civile di intervenire nella definizione dei piani di riduzione degli oneri) sono installate in contesti normativi diversi e strutturate secondo forme, tempi e modalità diverse.

La Commissione ha lanciato la sua Consultazione online il 21 settembre 2007, per consentire alle imprese di partecipare via web alla definizione del Programma di Azione per la riduzione degli oneri amministrativi 2007-2012.

La consultazione telematica belga sugli oneri (chiamata Kafka Point) invece è partita nel 2003 come un'iniziativa trimestrale e poi è stata rilanciata in forma permanente il 6 febbraio 2005, a supporto del Kafka Plan. Ancora oggi (gestita totalmente dall'Asa), supporta il programma di riduzione.

La spinta al coinvolgimento del grande pubblico nel programma di semplificazione è stata data in Francia dal programma di consultazione online *Ensemble Simplifions*, accessibile dall'ottobre 2007 all'url [www.modernisation.gouv.fr/consultation/](http://www.modernisation.gouv.fr/consultation/). La consultazione presenta agli utenti due form a domanda aperta (chiamati *boîtes*) per segnalare gli oneri e suggerire soluzioni. Ma sempre sullo stesso sito la Dgme (responsabile della modernizzazione) lancia consultazioni temporanee a tema.

In Italia, per la stesura del Piano di Azione 2008 è stata lanciata *Le tue idee per semplificare*, aperta sul sito della Presidenza del Consiglio dall'11 febbraio al 10 marzo 2008.

Nel Regno Unito la consultazione telematica *Better Regulation: let us have your ideas* è stata lanciata nel maggio del 2007 (all'indirizzo web [betterregulation.gov.uk](http://betterregulation.gov.uk)) in occasione della formulazione degli obiettivi e delle strategie di riduzione degli oneri, approvati alla fine del 2006.

Nei Paesi Bassi, il coinvolgimento telematico nel processo di semplificazione è particolarmente articolato. Il programma REAL per il 2007-2011 è stato steso in modo da differenziare i piani in ragione dei loro target (imprese, cittadini, funzionari pubblici e amministrazioni) e del ministero responsabile. Allo stesso modo, anche i punti di ascolto sono stati differenziati: il ministero dell'Economia e della Finanza è responsabile della consultazione permanente destinata alle imprese (collocata dal settembre del 2008 all'url [antwoordvoorbedrijven.nl/meldpunt](http://antwoordvoorbedrijven.nl/meldpunt)) e il ministero degli Interni gestisce le tre consultazioni destinate ai cittadini (*Last van de overheid*, reperibile dal primo ottobre 2004 all'indirizzo [lastvandeoverheid.nl](http://lastvandeoverheid.nl), ha supportato il piano *Andere Overheid* e fino al 2011 sosterrà il piano *AL Burgens*), ai dipendenti del settore pubblico (*Mijn echte werk*, sul sito [mijnechtewerk.nl](http://mijnechtewerk.nl) dall'inizio del 2008) e alle autorità locali (*Interbestuurlijke lasten*, su [interbestuurlijkelasten.nl](http://interbestuurlijkelasten.nl) dall'aprile 2008).

### 4. L'analisi delle consultazioni telematiche usate nelle semplificazioni

Per analizzarne la struttura delle consultazioni in esame in modo omogeneo sono state definite due serie di parametri (di contesto e specifici), usate come guida all'analisi di seguito schematizzata.

#### 4.1. *Parametri di contesto*

Questa categoria di parametri si riferisce ai fattori chiave che, pur non appartenendo alla consultazione, ne favoriscono (dal punto di vista del rapporto con il target) l'implementazione.

##### *Sito dedicato.*

A prescindere dall'uso di un dominio di secondo livello dedicato, la presenza di uno spazio web *ad hoc* con layout originale può dare supporto favorevole alla consultazione perché massimizza la facilità d'uso della consultazione e ne rafforza l'immagine di solidità.

Tutte le consultazioni in esame hanno un sito dedicato, tranne quella italiana e quella della Commissione europea. In Belgio, nel Regno Unito e nei Paesi Bassi anche i domini di secondo livello sono dedicati.

##### *Supporto di altre tipologie di consultazione.*

Tutti i governi studiati supportano la stesura dei piani di riduzione degli oneri con una gamma variegata di tipi di consultazione.

In Italia gli utenti partecipano soprattutto attraverso corpi rappresentativi e organi istituzionali (si veda il Tavolo permanente del 2005). La Commissione riceve il parere delle imprese soprattutto attraverso panel e workshop locali. Ai panel e agli organi rappresentativi si affida anche il Belgio (si vedano, ad esempio, le inchieste biennali del *Bureau fédéral du Plan* attive dal 2000 e il *Comité d'orientation* dell'Asa) e la Francia. Nel Regno Unito, per tastare l'umore delle imprese e stendere l'Hampton Report sono stati condotti undici *focus groups, meetings* e due esercizi di consultazione [Hampton, 2005, 25]. L'uso dei *panel* e dei gruppi di lavoro rientra tra i metodi di consultazione più diffusi per l'implementazione del programma 2007/2012, nei Paesi Bassi [Actal, 2008, 24-25].

##### *Campagna di comunicazione di supporto.*

La promozione della consultazione telematica mediante un *communication mix* strategico (pubblicità, relazioni pubbliche, *publicity*...) veicola i valori della consultazione e crea intorno ad essa una consapevolezza che ne favorisce l'ingresso sul web e ne ricorda l'uso [Collesei e Ravà, 2004, 1-36].

Dei casi considerati, soltanto il Belgio ha supportato (dal 30 novembre al 14 dicembre 2005) il Kafka Point con la pubblicità e il piano 2008 dell'Asa riporta l'intenzione di sviluppare una nuova campagna a sostegno della consultazione. I Paesi Bassi non hanno utilizzato i mass media ma hanno lanciato (aprile 2006) il Museo itinerante delle politiche inutili, che ha promosso attraverso la *publicity* il punto di contatto per i cittadini.

##### *Visual identity.*

L'identità visiva è l'insieme degli strumenti visuali, organizzato in un programma di applicazioni specifiche, che conferisce alla consultazione un profilo estetico definito e crea vantaggi in termini di riconoscibilità e di trasmissione di valori [Collesei e Ravà, 2004, 312-318].



Fig. 4.1 I loghi delle consultazioni sugli oneri in Belgio, Francia, Paesi Bassi e Italia.

In Belgio, il logo del cestino in fiamme, insieme al nome Kafka (usato anche per il test di valutazione, per il modello di misurazione e per il piano di azione) dà omogeneità agli strumenti di riduzione degli oneri. In Francia, l'uso delle *boîtes* e i codici cromatici fanno parlare di visual identity. Nei Paesi Bassi il layout del sito e la riverberazione del marchio (l'uomo carico di documenti) consentono di ricondurre le tre consultazioni del ministero degli Interni ad una omogeneità visiva. Anche alla consultazione italiana sono stati dati un nome e un logo identificativi.

#### 4.2. Parametri specifici

##### *Tipologia di consultazione*

- a. Permanente
- b. A termine

Le consultazioni lanciate in Belgio, nei Paesi Bassi, nel Regno Unito e dalla Commissione sono permanenti, mentre *Le tue idee per semplificare* è stata un esercizio a termine. Il quadro di consultazioni *Ensemble Simplifions*, dato che mette al fianco della consultazione principale permanente (che è rappresentata dalle *boîtes*) ondate di consultazioni a termine, ingloba entrambe le tipologie.

##### *Forma della consultazione*

- a. Consultazione a risposta aperta
- b. Consultazione a risposta chiusa
- c. Consultazione in forma mista

Le consultazioni telematiche sottopongono ai loro destinatari una serie di domande sugli oneri. I form (le aree di testo da riempire e inviare online) utilizzati dalle consultazioni del Belgio, dei Paesi Bassi e della Commissione sono in forma aperta; nel Regno Unito e l'Italia sono in forma mista (le domande poste sono in numero uguale aperte e chiuse). *Ensemble Simplifions* invece lancia consultazioni diverse per forma: la consultazione permanente è in forma aperta, mentre le consultazioni tematiche sono in forma mista. Nessuna consultazione propone form ad esclusiva risposta chiusa: un form scarsamente strutturato stimola la componente innovativa dei contribuiti.

##### *Differenziazione e segmentazione*

- a. Consultazione differenziata per segmento
- b. Segmentazione del target obiettivo
- c. Consultazione indifferenziata

Le consultazioni della Commissione e dei Paesi Bassi, pur non essendo differenziate per tema, adottano una segmentazione dell'audience (imprese per la prima; imprese, cittadini, dipendenti pubblici e amministrazioni per quelle olandesi). In Belgio, nel Regno Unito e in

Italia, invece, la consultazione ha sottoposto il tema generico degli oneri ad una platea indifferenziata di destinatari.

Il caso francese ricomprende invece tutte le possibilità: la consultazione base di *Ensemble Simplifions* è indifferenziata, mentre le consultazioni a termine sono differenziate per tema e segmentate<sup>3</sup>.

Una differenziazione per segmenti presuppone la possibilità che aumenti la ripartecipazione degli utenti, perché la consultazione specifica si presuppone venga disegnata per soddisfare accuratamente i bisogni di un particolare segmento [Kotler e Scott, 1994, 406].

#### *Contributi richiesti*

La consultazione può presentare campi dedicati che richiedano all'utente:

- a. La segnalazione obbligatoria dell'onere subito
- b. Suggerimenti rispetto all'abbattimento dell'onere
- c. Di selezionare o specificare un settore in cui c'è necessità prioritaria di consultazione
- d. Indicare il provvedimento da cui si origina l'onere
- e. Indicare l'amministrazione che è all'origine dell'onere
- f. Indicare il risparmio (in ordine di tempo e di denaro) che si avrebbe nel caso l'onere fosse rimosso

Le consultazioni in esame richiedono quei contributi che sono segnati con l'indicatore 1 nella tabella 3.2.

#### *Rispetto dei tempi minimi*

La consultazione rispetti i tempi minimi qualora rientri nelle otto settimane, considerate dalla Commissione europea [Com(2002)704] come sufficienti per l'invio di contributi completi. *Le tue idee per semplificare*, durata meno di un mese, non ha rispettato i termini; le consultazioni a termine francesi, di durata trimestrale, invece vi rientrano.

#### *Feedback*

- a. Risposte collettive pubbliche
- b. Risposte singole pubbliche
- c. Risposte singole private

La funzione del feedback cambia a seconda se sia dato in forma pubblica o privata: un feedback pubblico stimola l'apporto di contributi innovativi perché dà all'utente la possibilità di osservare le proposte già inviate con successo. L'unico caso in cui il feedback è privato o collettivo è quello dei Paesi Bassi, in cui l'organo responsabile risponde via telefono a chi invia il proprio contributo ai punti di contatto e pubblica sul sito le proprie risposte a gruppi di segnalazioni simili. In Francia e in Italia nessun tipo di feedback è dato.

#### *Informazioni di supporto*

- a. Definizioni dettagliate dei tecnicismi utilizzati nel testo
- b. Informazioni sulla consultazione (target di riferimento, tempi, regime delle risposte...)
- c. Informazioni sui piani di semplificazione
- d. Informazioni sul ruolo della consultazione nella semplificazione

---

<sup>3</sup> Si vedano le tre ondate di consultazioni trimestrali lanciate tra l'ottobre del 2007 e il settembre del 2008, o le consultazioni per *événements de vie* lanciate dalla fine del 2008. Cfr. *modernisation.gouv.fr/simplifions*.



La consultazione telematica rappresenta una delle leve utili al miglioramento della qualità della regolazione e, di rimando, anche alla definizione delle strategie di riduzione. Relativamente all’ambito di riduzione degli oneri, gli scopi della consultazione si riassumono in quattro macrofinalità:

- Reperimento di dati rispetto ad un contesto già conosciuto (Approfondimento)
- Informazioni innovative rispetto agli oneri e alle strategie (Innovazione)
- Equilibrio tra approfondimento e innovazione
- Fidelizzazione del target audience

In un caso ha come principale obiettivo esclusivo l’analisi approfondita e la prioritizzazione degli oneri già conosciuti; nell’altro (l’innovazione) la consultazione è utilizzata per raccogliere segnalazioni di nuovi oneri e soluzioni creative di riduzione, e consente agli utenti di sfiorare l’*engagement*, sul continuum del coinvolgimento. Se la natura innovativa e la natura di approfondimento sono equilibrate, allora la consultazione persegue entrambi gli obiettivi. A prescindere dalla propria natura, infine, tutte le consultazioni telematiche possono tendere o meno alla fidelizzazione, e cioè a stimolare gli utenti a partecipare in modo continuativo.

Un uso strategico della consultazione telematica impone che non si proceda a puntare in modo indiscriminato su tutti i parametri prima elencati, ma si comincino a preferire solo quelli utili al conseguimento degli obiettivi prefissati. I mix di parametri favorevoli al raggiungimento dei tre obiettivi di innovazione, approfondimento e fidelizzazione sono schematizzati nella tabella 4.1.

Tab. 4.1 *Mix di parametri a sostegno degli obiettivi di approfondimento, innovazione e fidelizzazione*

<b>Obiettivo di approfondimento</b>	<b>Obiettivo di innovazione</b>	<b>Obiettivo di fidelizzazione</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Segnalazione onere</li> <li>▪ Segnalazione di priorità</li> <li>▪ Segnalazione delle norme</li> <li>▪ Segnalazione delle amministrazioni</li> <li>▪ Segnalazione del risparmio</li> <li>▪ Domande a risposta chiusa (o questionari misti)</li> <li>▪ Consultazione a termine</li> <li>▪ Definizioni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suggerimenti</li> <li>▪ Risposte collettive pubbliche</li> <li>▪ Risposte singole pubbliche</li> <li>▪ Domande a risposta aperta</li> <li>▪ Informazioni sul ruolo della consultazione</li> <li>▪ Informazioni sui risultati</li> <li>▪ Consultazione permanente</li> <li>▪ Esistenza di altri strumenti di consultazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campagna di comunicazione</li> <li>▪ Visual identity</li> <li>▪ Sito dedicato</li> <li>▪ Consultazione permanente</li> <li>▪ Differenziazione</li> <li>▪ Risposte singole private</li> <li>▪ Risposte singole pubbliche</li> <li>▪ Informazione sui risultati</li> <li>▪ Informazioni sui piani</li> </ul>

Relativamente agli obiettivi di approfondimento e innovazione l’analisi dei casi consente di tracciare le tabelle 4.2 e 4.3.

Tab. 4.2 *Panoramica dell'obiettivo Approfondimento. Commissione europea, Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito*

	Onere	Priorità	Norme	Servizio	Risparmio	Risposta strutturata	Cons. a termine	Definizioni	Totale
<b>Commissione</b>	1	0	1	1	1	0	0	1	5
<b>Belgio</b>	1	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>Francia</b>	1	1	0	0	0	1	1	0	4
<b>Italia</b>	1	1	0	0	0	1	1	0	4
<b>Paesi Bassi</b>	1	0	1	1	0	0	0	0	3
<b>Regno Unito</b>	1	0	1	1	1	0	0	1	5

 Tab. 4.3 *Panoramica dell'obiettivo di innovazione. Commissione europea, Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito*

	Suggerimenti	Feedback collettivo	Feedback singolo pubblico	Risposta aperta	Consultaz. permanente	Ruolo della consultazione	Risultati	Altre consultazioni	Totale
<b>Commissione</b>	1	0	1	1	1	1	1	1	7
<b>Belgio</b>	1	0	1	1	1	1	1	1	7
<b>Francia</b>	1	0	0	1	1	1	1	1	6
<b>Italia</b>	1	0	0	0	0	1	0	1	3
<b>Paesi Bassi</b>	1	1	0	1	1	1	1	1	7
<b>Regno Unito</b>	1	0	1	1	1	1	1	1	7

Calcolando poi la differenza tra la natura innovativa e la natura di approfondimento è possibile stabilire il grado di equilibrio tra i due obiettivi (tabella 4.4).

Rispetto alla fidelizzazione, i casi si collocano come riportato in tabella 4.5.

 Tab. 4.4 *Surplus di innovazione. Commissione europea, Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito*

	Parametri innovazione	Parametri approfondimento	Surplus di innovazione
<b>Commissione</b>	7	5	2
<b>Belgio</b>	7	1	6
<b>Francia</b>	6	4	2
<b>Italia</b>	3	4	-1
<b>Paesi Bassi</b>	7	4	3
<b>Regno Unito</b>	7	5	2

Tab. 4.5 *Panoramica dell’obiettivo di fidelizzazione. Commissione europea, Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito*

	Campagna	Identity	Sito dedicato	Consultaz. permanente	Differenziazione	Risposte private	Risposte singole pubbliche	Risultati	Informazione sui piani	Totale
<b>Commissione</b>	0	0	0	1	0	0	1	1	1	4
<b>Belgio</b>	1	1	1	1	0	0	1	1	1	7
<b>Francia</b>	0	1	1	1	1	0	0	1	1	6
<b>Italia</b>	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2
<b>Paesi Bassi</b>	1	1	1	1	0	1	0	1	1	7
<b>Regno Unito</b>	0	0	1	1	0	0	1	1	0	4

Incrociando i valori ottenuti studiando il surplus tra innovazione e approfondimento e le misure di fidelizzazione attuate, si può tracciare una mappa surplus/fidelizzazione (asse delle ascisse: differenza tra obiettivo di approfondimento e obiettivo di innovazione; asse delle ordinate: grado di fidelizzazione), su cui collocare i casi analizzati.

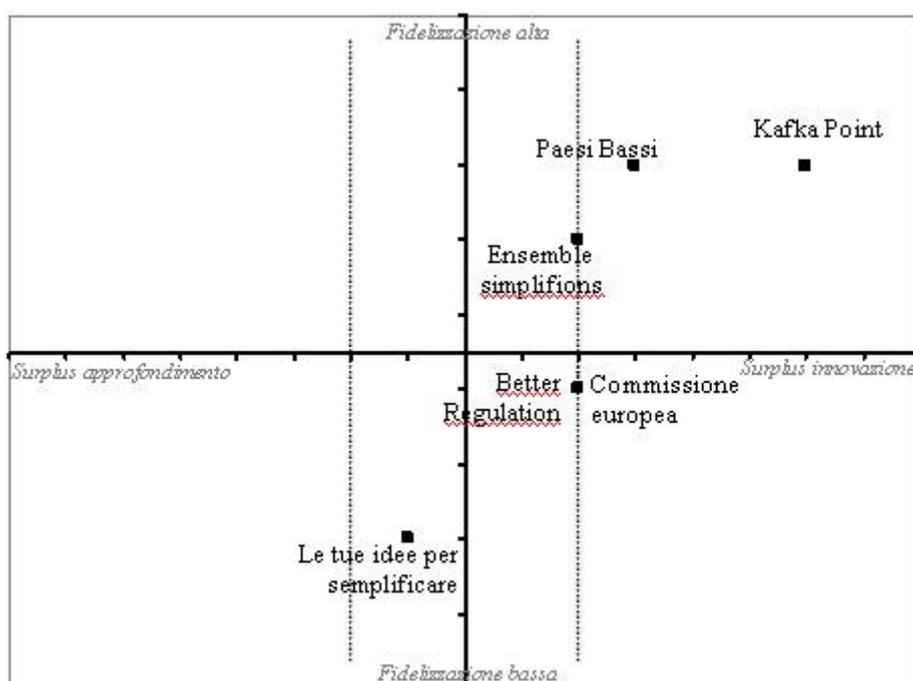


Fig. 4.1 Collocazione sulla mappa di posizionamento Surplus/Fidelizzazione delle consultazioni lanciate in Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi, Commissione europea e Regno Unito.

Come si vede in figura 4.1, la maggioranza delle consultazioni esaminate occupa la parte centrale della mappa, perseguendo al contempo sia l’approfondimento che l’innovazione; a metà si dividono i casi rispetto all’attenzione data alle strategie di fidelizzazione.

Le combinazioni che derivano dall’analisi consentono poi di tracciare sei modelli che una consultazione lanciata a supporto del processo di semplificazione può assumere<sup>4</sup>.

Fidelizzazione	Alta	<b>Ufficio reclami</b>	<b>Punto di ascolto</b>	<b>Punto di contatto per l’innovazione</b>
	Bassa	<b>Raccolta dati</b>	<b>Raccolta di segnalazioni</b>	<b>Raccolta di proposte</b>
		Surplus approfondimento	Equilibrio	Surplus innovazione
<i>Surplus</i>				

Fig. 4.2 I sei modelli di consultazione per la semplificazione nella matrice Surplus/Fidelizzazione.

1. *Ufficio reclami.* La consultazione telematica richiede dati dettagliati sugli oneri già conosciuti e attraverso espedienti grafici e un feedback costante. L’utente la usa spesso per entrare in contatto con l’amministrazione sul tema degli oneri burocratici.
2. *Raccolta dati.* La consultazione telematica richiede dati di approfondimento come una mailbox anonima, ospitata su un sito governativo e scarsamente pubblicizzata. Il legame che si instaura tra amministrazione e utenti è debole.
3. *Punto di ascolto.* E’ possibile prendere parte diffusamente al processo di semplificazione, inviando sia informazioni su temi già noti, sia segnalazioni di nuovi oneri e nuove soluzioni. La consultazione è semistrutturata e il ritorno sulle sue pagine è stimolato dalla presenza di feedback e dei risultati, dallo sviluppo di forme promozionali.
4. *Raccolta di segnalazioni.* La partecipazione al ciclo di semplificazione è consentita sia attraverso l’invio di dati utili all’analisi del contesto, sia attraverso la segnalazione (in forma aperta) di nuovi impedimenti e strategie. La partecipazione reiterata non è stimolata.
5. *Punto di contatto per l’innovazione.* Gli utenti percepiscono che, più che ai dati sul contesto attuale, il governo è interessato a suggerimenti e stimoli che possano innovare l’approccio alla riduzione degli oneri. La fiducia nella consultazione è alta.
6. *Raccolta di proposte.* I segmenti a cui è rivolta la consultazione percepiscono la consultazione come un esperimento che il governo ha affiancato alle sue consuete attività consultive. La partecipazione è proiettata nella fase di definizione delle nuove strategie, ma è percepita come un’attività *una tantum*.

Rispetto ai sei modelli, i sei casi di consultazione si collocano come in figura 4.3.

<sup>4</sup> I modelli, così come la mappa di posizionamento, naturalmente considerano l’immagine che la consultazione assume nella mente dell’utente.

Fidelizzazione	Alta	<b>Ufficio reclami</b>	<b>Punto di ascolto</b> Ensemble simplifions	<b>Punto di contatto per l'innovazione</b> Paesi Bassi Kafka Point
	Bassa	<b>Raccolta dati</b>	<b>Raccolta di segnalazioni</b> Commissione europea Le tue idee per semplificare Better Regulation	<b>Raccolta di proposte</b>
		Surplus approfondimento	Equilibrio	Surplus innovazione
<i>Surplus</i>				

Fig. 4.3 I modelli a cui si riferiscono le consultazioni lanciate in Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi, Commissione europea e Regno Unito.

### 5. Le tendenze evolutive nell'uso delle consultazioni telematiche

L'impiego della consultazione telematica come strumento di coinvolgimento della società civile all'interno del processo di semplificazione è una pratica che, nei Paesi presi in considerazione, non è stata sperimentata prima del 2003. Le prime consultazioni online con oggetto la riduzione degli oneri sono state lanciate da Belgio e Paesi Bassi, e a questi casi si sono poi ispirate, nel corso degli anni, le altre realtà governative in esame. Anche se è breve per poter parlare di una vera e propria evoluzione gradualmente sviluppata nel tempo, il loro ciclo di vita è tuttavia lungo abbastanza per abbozzare un'analisi delle tendenze evolutive in cui potrebbero incanalarsi, oggi, le nuove consultazioni telematiche. I Paesi Bassi hanno aperto la loro prima consultazione telematica, in forma già permanente, nell'ottobre del 2003. La consultazione era rivolta al solo segmento delle imprese ed era accessibile su *administratievelasten.nl*, un sito dedicato. Al punto di contatto era possibile (tramite form online) far pervenire segnalazioni di oneri e, eventualmente, suggerimenti per la loro risoluzione.

La prima consultazione telematica belga sugli oneri amministrativi è invece stata lanciata all'indirizzo *kafka.be* il 10 dicembre del 2003 come un'iniziativa federale trimestrale, da chiudersi definitivamente il 31 marzo del 2004. L'obiettivo della consultazione era assumere la funzione di un punto di contatto telematico centrale per i carichi amministrativi attraverso cui cittadini, imprese, organizzazioni e funzionari potevano segnalare problemi burocratici e soluzioni [Asa, 2004].

La Commissione europea, nonostante abbia lanciato la propria consultazione nel 2007, ha compiuto nel 2005 un esperimento di consultazione sugli oneri amministrativi che incoraggiava tutte le parti interessate (società civile e, in particolare, le imprese) a rispondere online ad un questionario reperibile sul sito *Your voice in Europe*<sup>5</sup>.

Le consultazioni *Better regulation* ed *Ensemble Simplifions* sono state lanciate nel 2007 (rispettivamente nel maggio e nell'ottobre 2007) nella forma in cui ancora oggi si presentano.

*Le tue idee per semplificare*, però, può essere analizzata in comparazione alla consultazione lanciata dal governo italiano dal 12 luglio al 15 ottobre 2007 a commento del Piano di

<sup>5</sup> Le informazioni relative alla consultazione e al questionario sono prese da COMMISSIONE EUROPEA, "Tell us where to cut red-tape", *Commission asks business in online consultation*, IP/05/693, Bruxelles, 8 June 2005.

azione del 2007<sup>6</sup>. Il *form* era compilabile online e constava di ventisei quesiti a risposta aperta estesa, riferenti alle azioni contenute nel Pas 2007. A fronte della profonda articolazione della consultazione e dei temi (tecnici) affrontati, era consentito rispondere soltanto ad alcune delle domande e chiedere delucidazioni, via mail, all'Unità per le semplificazioni, responsabile della consultazione. I risultati della consultazione sono ancora oggi reperibili online, ma nessuna campagna di comunicazione, né alcuna visual identity furono programmate a supporto dell'esperimento.

Tab. 5.1 Valori dell'obiettivo di approfondimento nelle precedenti consultazioni sugli oneri. Paesi Bassi, Belgio, Commissione europea e Italia

	Onere	Priorità	Norme	Servizio	Risparmio	Risposta strutturata	Cons. a termine	Definizioni	Totale
<b>Paesi Bassi (2003-2007)</b>	1	0	0	0	0	0	0	1	2
<b>Belgio (2003-2004)</b>	1	0	0	0	0	0	1	1	3
<b>Commissione (2005)</b>	1	0	1	1	1	1	1	1	7
<b>Italia (2007)</b>	1	0	0	0	0	0	1	0	2

Tab. 5.2 Valori dell'obiettivo di innovazione nelle precedenti consultazioni sugli oneri. Paesi Bassi, Belgio, Commissione europea e Italia

	Suggerimenti	Feedback collettivo	Feedback singolo pubblico	Risposta aperta	Consultazione permanente	Ruolo della consultazione	Risultati	Altre consultazioni	Totale
<b>Paesi Bassi (2003-2007)</b>	1	0	0	1	1	1	1	1	6
<b>Belgio (2003-2004)</b>	1	0	1	1	0	1	1	1	6
<b>Commissione (2005)</b>	1	0	0	0	0	1	0	1	3
<b>Italia (2007)</b>	1	0	0	1	0	1	1	1	5

<sup>6</sup> La consultazione è stata prevista dal punto 7.2 del Pas 2007.

Tab. 5.3 Valori dell'obiettivo di fidelizzazione nelle precedenti consultazioni sugli oneri. Paesi Bassi, Belgio, Commissione europea e Italia

	Campagna	Identity	Sito dedicato	Consultaz. permanente	Differenziazione	Risposte private	Risposte singole pubbliche	Risultati	Informazione sui piani	Totale
<b>Paesi Bassi (2003-2007)</b>	0	0	1	1	0	0	0	1	1	4
<b>Belgio (2003-2004)</b>	0	1	1	0	0	0	1	1	0	4
<b>Commissione (2005)</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<b>Italia (2007)</b>	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2

Le esperienze di consultazione che hanno il ciclo di vita più lungo in breve dicono che, se l'obiettivo da loro perseguito è rimasto più o meno stabile (con le dovute variazioni dovute agli aggiustamenti tra un piano di semplificazione e l'altro), a cambiare è stato soprattutto l'approccio con gli utenti.

Se in un primo momento l'attenzione era principalmente proiettata alla raccolta di informazioni (fossero esse utili all'approfondimento o all'innovazione), con il consolidarsi dell'esperienza di consultazione e la messa a regime dei meccanismi di ricezione dei contributi l'orientamento si è rivolto alla necessità di portare sulla consultazione il consenso e la fiducia degli utenti, di stimolare i contributi sottolineando la stabilità e la distintività della consultazione.

Soprattutto i Paesi Bassi, migliorando il feedback ai messaggi degli utenti, ha ridotto la possibilità che i partecipanti alla consultazione potessero rimanere insoddisfatti e costituire una perdita secca [Kotler e Scott, 1993, 277] per i futuri esperimenti di coinvolgimento. Tra le quattro consultazioni per cui è stato possibile tracciare un abbozzo di tendenza evolutiva, l'unico caso in cui l'attenzione alla fidelizzazione dei partecipanti non si è modificata è quello italiano.

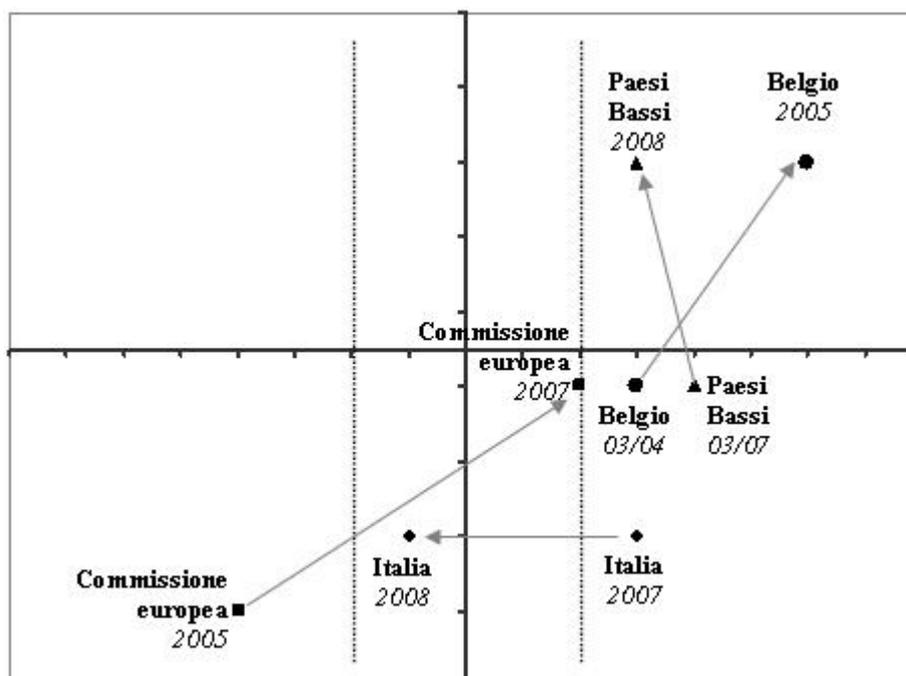


Fig. 5.1 Prospetto dell'evoluzione del posizionamento delle consultazioni in Belgio, nei Paesi Bassi, nell'Unione europea e in Italia.

### Conclusioni

L'analisi delle esperienze di consultazione telematica sugli oneri amministrativi compiute dalla Commissione europea e in Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito ha condotto verso le seguenti conclusioni.

1. La consultazione telematica può diventare una leva strategica a supporto di tutte le fasi del processo di semplificazione.
2. Se utilizzata nelle prime fasi del processo allo scopo definizione di nuovi oneri e nuove strategie di riduzione, la consultazione telematica diventa uno strumento in grado di spingere il coinvolgimento della società civile verso l'engagement.
3. A seconda dell'obiettivo che si vuole raggiungere utilizzando la consultazione (approfondimento di conoscenze, innovazione o equilibrio tra approfondimento e innovazione; alta o bassa fidelizzazione del target audience) occorre che della consultazione vengano esaltate alcune caratteristiche considerate come strategiche.
4. L'articolazione dei mix delle caratteristiche strategiche (di approfondimento, innovazione e fidelizzazione) consente alla consultazione di posizionarsi, nella mente del target audience, su una matrice Surplus/Fidelizzazione che individua sei possibili modelli. Ogni modello persegue una specifica configurazione di obiettivi.
5. I casi di consultazioni analizzati sono riconducibili a tre dei sei modelli: hanno, in maggioranza, l'obiettivo di equilibrio tra approfondimento e innovazione; e a metà si dividono nella ricerca della fidelizzazione del target.
6. I casi analizzati consentono di affermare che le consultazioni, nel tempo, tendono a stabilizzare il proprio obiettivo relativo all'asse approfondimento/innovazione, ma ad aumentare l'attenzione alla fidelizzazione.
7. L'Italia, muovendosi dal primo esperimento di consultazione (condotto sul Pas 2007) al secondo (condotto per la definizione del Pas 2008) non ha, in controtendenza, modificato la propria attenzione alla fidelizzazione del proprio target audience.

## BIBLIOGRAFIA

- Actal, *Annual Report 2007 and Programme of Work 2008*, Den Haag, March 2008
- Agence pour la Simplification Administrative, *Kafka. Point de contact destiné aux Charges Administratives. Rapport Final*, Bruxelles, 2004
- Better Regulation Task Force, *Get Connected: Effective Engagement in the EU*, London, Cabinet Office Publications & Publicity Team, 2005
- La comunicazione d'azienda. Strutture e strumenti per la gestione*, a cura di U. Collesei e V. Ravà, Torino, Isedi, 2004
- Commissione europea, *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea*, COM(2007)23 def., Bruxelles, gennaio 2007
- Commissione europea, "Tell us where to cut red-tape", *Commission asks business in online consultation*, IP/05/693, Bruxelles, 8 June 2005
- Commissione europea, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, Com(2002)704, Bruxelles, 2002
- Consiglio dei Ministri, *Piano di Azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*, Roma, luglio 2007
- P. Hampton, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, HM Treasury, London, 2005
- P. Kotler, W.G. Scott, *Marketing Management. Analisi, Pianificazione, Attuazione e Controllo*, Torino, Isedi, 1993
- C. Lukensmeyer, L. Torres, *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*, New York, IBM Center for The Business of Government, 2006
- OECD, *Citizens as Partners. Oecd handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, Paris, 2001
- OECD, *Cutting Red Tape. National Strategies for administrative simplification*, Paris, 2006
- OECD, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, 2005
- OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform. Synthesis*, Paris, 1997
- Regulatory Reform Group, *Action Plan: Reduction Red Tape for Businesses. The Netherlands 2007-2011. Management Summary*, Den Haag, 2007