

Capitolo 3

La misurazione degli oneri amministrativi

di Mariangela Benedetti

SOMMARIO: 3.1. Premessa - 3.2. Le esperienze realizzate - 3.3. Confronto tra le esperienze realizzate - 3.4. Conclusioni

3.1. Premessa

Nel corso del 2013 alcune AI hanno adottato provvedimenti di semplificazione, dopo avere misurato gli oneri amministrativi connessi alle loro attività.

L'attenzione per gli oneri amministrativi, ovvero i costi sostenuti da cittadini e imprese per adempiere agli obblighi necessari ad ottenere, produrre, trasmettere e conservare informazioni per i terzi o per la pubblica amministrazione, è particolarmente rilevante per il regolatore indipendente. Infatti, le AI, e in special modo quelle a cui sono state attribuite funzioni di regolazione e di vigilanza, stabiliscono, in relazione a un determinato settore e a determinate categorie di soggetti, numerosi obblighi di informazione giustificati dalla necessità di tutelare i consumatori, ovvero il funzionamento del mercato secondo modalità concorrenziali.

Questi obblighi informativi, quando sono obsoleti, superflui o sproporzionati al perseguimento degli *statutory duties* delle autorità, rappresentano una complicazione del sistema amministrativo e un inutile onere che grava sugli utenti (cittadini o imprese). La riduzione di questi costi può, dunque, contribuire a migliorare la qualità e l'efficienza della regolamentazione.

In base a queste considerazioni, il legislatore ha imposto nel 2011¹³⁷ l'obbligo di misurazione degli oneri amministrativi anche alle

137. Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 (l'art. 6 estende la MOA a Regioni, Enti Locali, Autorità indipendenti e istituisce, nell'ambito della Conferenza unificata un Comitato paritetico

AI; queste, al pari delle amministrazioni statali¹³⁸, sono chiamate ad effettuare, nell'ambito dei propri ordinamenti, la misurazione degli oneri gravanti sulle imprese e i cittadini e a proporre le misure di semplificazione ritenute idonee a ridurli.

3.2. Le esperienze realizzate

Le autorità che hanno effettuato la misurazione degli oneri amministrativi sono state la CONSOB e l'AEEGSI. Si tratta di esperienze concluse nel corso del 2013 seppur avviate negli anni precedenti. In particolare, mentre l'attività di misurazione realizzata dall'AEEGSI si innesta sulla ricognizione regolamentare iniziata nel 2012, quella della CONSOB si inserisce nell'attività di razionalizzazione e semplificazione dello *stock* regolamentare avviata, in modo organico e sistematico, già nel 2011. Inoltre, la revisione complessiva della propria disciplina secondaria ha consentito alla CONSOB di avviare un processo di apprendimento sulla tecnica di misurazione degli oneri, nonché di sperimentare, nel 2012, l'integrazione tra la misurazione e l'AIR, in continuità con l'analoga esperienza realizzata dalla Banca d'Italia nel 2009, poi esaurita negli anni successivi (cfr. Box 3.1).

Box 3.1. L'integrazione tra la misurazione degli oneri e l'AIR prima del 2013: l'esperienza della CONSOB e della Banca d'Italia

L'integrazione tra misurazione degli oneri e AIR è stata effettuata dalla CONSOB nel 2012 per l'adozione di misure di semplificazione degli obblighi informativi imposti dalla regolazione finanziaria.

per il coordinamento delle metodologie della misurazione e della riduzione degli oneri).

138. Per le amministrazioni statali, la misurazione degli oneri amministrativi è stata introdotta in via sperimentale nel 2005 e in modo sistematico nel 2007 quando il Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione ha recepito l'obiettivo di riduzione proposto dal Consiglio europeo ed ha individuato le aree di regolazione sulle quali avviare la MOA. Le attività di misurazione sono coordinate dall'apposita *task force* dell'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della funzione pubblica con l'assistenza tecnica dell'ISTAT. Per una ricostruzione delle attività statali di misurazione si vedano, tra gli altri. L. Cavallo, *L'estensione alle Autorità indipendenti dell'obbligo di riduzione degli oneri*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 1/1, 2010, pp. 6-9; F. Sarpi, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 333 ss.; S. Barbieri, *I piani di riduzione degli oneri amministrativi in Europa: esperienze a confronto*, *ibidem*, pp. 355 ss.

L'autorità, avvalendosi della consultazione svolta in sede di AIR¹³⁹, ha stimato l'impatto delle misure di semplificazione sui costi di *compliance*, ossia gli oneri che gli intermediari vigilati devono sostenere per adempiere alle prescrizioni normative.

Per ciascuna misura, la CONSOB ha chiesto ai consultati di indicare sia l'impatto – in termini qualitativi – degli oneri amministrativi scegliendo tra tre alternative possibili (contenuto, medio, elevato), sia la stima dei relativi risparmi¹⁴⁰. La valutazione quantitativa non è stata poi realizzata dalla CONSOB in ragione «dell'esiguità delle risposte fornite» dai consultati e «della eterogeneità di giudizio in merito alla singola modifica regolamentare posta in consultazione»¹⁴¹.

L'esperimento della CONSOB si innesta su quello condotto dalla Banca d'Italia nel 2009 in occasione della modifica alla disciplina regolamentare del 2003 sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e la correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti.

In quell'occasione la Banca d'Italia ha quantificato i costi di *compliance* al cui interno sono riconducibili anche gli oneri informativi¹⁴². La quantificazione dei costi è avvenuta con la partecipazione dei destinatari della norma durante la consultazione della procedura AIR¹⁴³. In base alle risposte ottenute è stato stimato che l'attuazione delle previsioni normative contenute nella proposta avrebbe generato costi complessivi annuali per le banche italiane pari a 5500 euro per sportello.

139. Cfr. CONSOB, delibera n. 18214 del 9 maggio 2012, con cui sono state adottate misure di semplificazione degli obblighi informativi imposti dalla regolazione finanziaria.

140. Come indicato nel documento sugli esiti della consultazione, tale misurazione non è stata realizzata in ragione «dell'esiguità delle risposte fornite e della eterogeneità di giudizio in merito alla singola modifica regolamentare posta in consultazione».

141. Cfr. CONSOB, *Modifiche ai regolamenti concernenti la disciplina degli emittenti e dei mercati adottati rispettivamente con delibere n. 11971/99 e n. 16191/2007 e successive modificazioni. Esiti della consultazione*, 11 maggio 2012.

142. Gli oneri informativi – secondo quanto indicato dalle Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione adottate dalla stessa Autorità – «sono assimilabili, senza perdita di generalità», alla più ampia categoria dei costi di *compliance*. Cfr. Banca d'Italia, *Linee guida sull'analisi di impatto della regolazione*, Circolare n. 277 del 20 luglio 2010, p. 44.

143. Nel dettaglio, la quantificazione dei costi di *compliance* non è stata effettuata sulla base dello Standard cost model (SCM) che, secondo quanto indicato dalle *Linee guida sull'analisi di impatto della regolamentazione* della Banca d'Italia, è utilizzabile solo «ove appropriato», bensì chiedendo ai destinatari della norma di stimare i costi incrementali, cioè quelli che non si sarebbero sostenuti in assenza della regolamentazione. Per ciascuna opzione regolamentare relativa agli adempimenti soggetti a revisione, agli intermediari è stato chiesto di indicare sia i costi una-tantum, sostenuti per l'adeguamento alle nuove regole, che le spese ricorrenti (c.d. *ongoing*), ossia i costi medi sostenuti in un anno per adempiere agli obblighi previsti dalla normativa, suddivisi, se possibile, tra spese per il personale e altre spese amministrative. Gli stessi dati sono stati chiesti per gli obblighi di nuova introduzione, per lo più di carattere organizzativo, previsti dalla revisione della disciplina vigente.

L'esperienza della CONSOB

Il 27 febbraio 2013 la CONSOB ha pubblicato il primo *Piano di riduzione degli oneri amministrativi*¹⁴⁴; si tratta di linee di azione generali per orientare gli interventi di semplificazione nel biennio 2013-2014. L'obiettivo è quello di rendere più semplice l'accesso al mercato dei capitali e di ridurre i costi burocratici connessi alla quotazione, mantenendo allo stesso tempo un elevato livello di tutela dei risparmiatori.

Le aree di azione individuate dal piano possono essere raggruppate in tre principali macro-categorie: 1) migliorare la regolazione attraverso la razionalizzazione, lo sfontimento e il «riallineamento delle terminologie utilizzate» nelle diverse fonti regolamentari ed eliminare eventuali casi di *goldplating*¹⁴⁵ rispetto alla normativa europea; 2) assicurare la trasparenza del mercato rendendo più accessibili e fruibili le informazioni che i soggetti vigilati devono mettere a disposizione della CONSOB e del pubblico, anche tramite l'individuazione di standard minimi cui debbano attenersi i siti web dei soggetti vigilati; 3) ridurre o eliminare gli obblighi informativi ridondanti oppure obsoleti (ad esempio perché ancora richiesti in forma cartacea) a carico dei regolati, sfruttando appieno le potenzialità della informatizzazione.

Il piano di riduzione segue un'intensa attività di misurazione degli oneri avviata dalla CONSOB per verificare l'adeguatezza delle proprie disposizioni regolamentari sugli emittenti, sui mercati e sugli intermediari.

In merito all'aspetto metodologico, la misurazione è stata realizzata tramite la c.d. *mappatura regolamentare*, ovvero l'analisi della normativa per individuare e catalogare gli obblighi informativi. La misurazione, svolta dall'Ufficio analisi di impatto della regolamentazione in collaborazione con tutti gli uffici operativi della CONSOB, ha consentito l'individuazione e la catalogazione delle informazioni più rilevanti attinenti a ciascun obbligo: la fonte,

144. Il programma è descritto nella pagina istituzionale della CONSOB: http://www.consob.it/main/consob/oneri_amministrativi/index.html.

145. Con il termine *goldplating* individua un livello di regolazione nazionale superiore a quello minimo richiesto dalle direttive comunitarie: ad esempio, l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive; l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole previste dalle direttive; l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedimenti applicativi o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive.

i destinatari, la tipologia, la frequenza, la modalità con cui si realizza, l'ufficio interessato.

La mappatura ha seguito l'attività di revisione avviata nel 2011 con l'istituzione di tavoli di semplificazione della normativa regolamentare in materia di emittenti e di mercati¹⁴⁶.

La misurazione rappresenta, dunque, l'esito di un percorso ampio e complesso che ha richiesto un significativo impegno della CONSOB, l'utilizzo di diversi strumenti ricognitivi e il coinvolgimento diretto dei regolati. Quest'attività ha consentito di effettuare il controllo di tutta la regolazione di settore in vigore – ossia della c.d. *baseline*¹⁴⁷ – secondo i parametri di adeguatezza, necessità e proporzionalità.

La ricognizione ha consentito di individuare 619 obblighi informativi (di cui solo 345 riconducibili al regolamento emittenti), che generano oltre 451.000 segnalazioni all'anno da parte dei regolati¹⁴⁸. Ancor più rilevanti i risultati sul piano qualitativo. Grazie all'analisi svolta, infatti, è stato rilevato un quadro normativo particolarmente complesso, «per l'effetto di una pluralità di fonti succedutesi nel tempo con modalità non armonizzate»¹⁴⁹. Significative anche le prassi applicative: la ricognizione, infatti, ha rilevato che talune disposizioni regolamentari, anche se modificate o abrogate, continuano spesso ad essere applicate dai destinatari della regolazione. Non è stata

146. Si tratta di tavoli tra autorità, industria e risparmiatori istituiti per identificare le principali aree normative e prassi di vigilanza ritenute critiche dagli operatori (emittenti, intermediari e mercati). I tre tavoli di lavoro hanno avuto ad oggetto i seguenti aspetti: *Concorrenza fra sistemi di regole e vigilanza*, *Raccolta bancaria a mezzo obbligazioni, prospetto e regole di condotta* e *Semplificazione regolamentare del mercato finanziario italiano*. Per una descrizione dell'attività svolta da questi tavoli si veda CONSOB, *Relazione per l'anno 2011*, marzo 2012.

147. Per un confronto sulla metodologia della misurazione degli oneri amministrativi, compresa la mappatura della c.d. *baseline* si veda F. Sarpi, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, op. cit., pp. 333 ss.

148. «In particolare, sono stati individuati 345 obblighi (ai quali sono riferibili più di 61 mila segnalazioni) dettati dal regolamento emittenti, 104 obblighi (poco più di 361 mila segnalazioni) per il regolamento mercati e 110 obblighi rispetto al regolamento intermediari (al quale corrispondono circa 26 mila segnalazioni). Infine, sono più di 12 mila le segnalazioni ricevute dalla CONSOB in forma cartacea». Cfr. CONSOB, *Relazione per l'anno 2013*, op. cit., p. 287.

149. CONSOB, *Misurazione degli oneri amministrativi – Aree di intervento biennio 2013-2014*, febbraio 2013, disponibile alla pagina web: http://www.consob.it/main/consob/oneri_amministrativi/index.html.

effettuata, invece, alcuna stima quantitativa dei costi generati dagli obblighi informativi individuati. Secondo quanto indicato dalla CONSOB, tuttavia, «la misurazione degli oneri amministrativi sarà aggiornata e completata, attraverso il dialogo con i soggetti vigilati, al fine di definire compiutamente tutti i costi e gli associati benefici di ciascun obbligo informativo»¹⁵⁰.

In esito alla misurazione sono stati adottati alcuni interventi per ridurre gli oneri amministrativi¹⁵¹.

In particolare, per l'adozione del *Regolamento sulla raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line (c.d. crowdfunding)*, è stata prestata particolare attenzione agli oneri informativi.

Per definire la modalità di comunicazione delle informazioni dai soggetti regolati alla CONSOB sono state considerate due opzioni possibili: 1) l'invio tramite supporto cartaceo; 2) l'invio informatizzato utilizzando un'apposita casella di posta elettronica certificata. In base all'analisi costi-benefici (cfr. Box 3.2), svolta secondo criteri qualitativi (vantaggi-svantaggi), è stato scelto l'invio tramite strumenti informatici; quest'ultimo, rispetto all'opzione cartacea, semplifica i rapporti tra l'autorità e i soggetti da essa vigilati e rende l'azione amministrativa più efficace ed efficiente. L'opzione scelta è, inoltre, coerente con il piano di riduzione degli oneri amministrativi che, tra le varie linee d'azione, indica la «necessità di sfruttare appieno le potenzialità dell'informatizzazione». Tali potenzialità sono state valorizzate anche in altre scelte compiute dalla CONSOB nella predisposizione dello stesso regolamento. Ad esempio, l'autorità ha riconosciuto ai gestori dei portali la possibilità di «archiviare e conservare la documentazione in formato digitale» (in alternativa a quella cartacea); ha individuato nei «siti internet dei gestori dei portali e delle start-up l'unico canale per la diffusione delle informazioni regolamentate»; ha standardizzato lo «schema per la diffusione delle informazioni sulle singole offerte delle start-up innovative da presentare sul portale in assenza di comunicazione, autorizzazione e deposito presso la CONSOB»¹⁵².

150. *Ibidem*.

151. In particolare sono stati «realizzati sistemi informativi per l'acquisizione e il deposito digitale della documentazione relativa ai prospetti di offerta e/o quotazione di strumenti finanziari comunitari. Ulteriori iniziative sono state rivolte alla semplificazione dei regolamenti, mediante l'eliminazione delle previsioni non più applicabili». CONSOB, *Relazione per l'anno 2013, op. cit.*, p. 287.

152. Cfr. CONSOB, *Regolamento in materia di raccolta di capitali di rischio da*

Box 3.2 – Analisi vantaggi e svantaggi dell'opzione modalità di comunicazione

	<i>Svantaggi</i>	<i>Vantaggi</i>
<i>A</i> ☒	☹ <i>Necessità di predisporre/adattare un sistema che consenta la gestione informatizzata del procedimento (front-end e back-end).</i> ☹ <i>Costi iniziali relativi all'implementazione del sistema informatico.</i>	☺ <i>Riduzione della tempistica di invio della documentazione</i> ☺ <i>Ridotti costi di trasmissione da parte degli istanti.</i> ☺ <i>Riduzione del costo di acquisizione e gestione di dati strutturati con ricadute positive sull'attività di vigilanza.</i>
<i>B</i> ☒	☹ <i>Maggiori costi di gestione e archiviazione del cartaceo.</i> ☹ <i>Impatto sulla tempistica del procedimento.</i> ☹ <i>Impossibilità di acquisire dati strutturati se non con il ricorso ad attività di data entry.</i> ☹ <i>Maggiori ricadute organizzative in termini di risorse dedicate all'attività di vigilanza.</i>	☺ <i>Mancato sostenimento degli investimenti necessari per predisporre/adattare la gestione informatizzata del procedimento.</i>

Fonte: Regolamento sulla Raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line. Relazione sull'attività di analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e sugli esiti della procedura di consultazione, p. 12

Inoltre, sempre nella relazione sull'AIR che accompagna il regolamento *crowdfunding*, la CONSOB ha dato conto, delle «conseguenze sulla regolamentazione sull'attività delle imprese e degli operatori sugli interessi e degli investitori e dei risparmiatori»¹⁵³. In un apposito elenco, infatti, sono riportati tutti gli oneri informativi introdotti dal regolamento e gravanti sui diversi destinatari della disciplina (investitori, gestori dei portali e start-up).

La predisposizione dell'elenco degli oneri introdotti dal regolamento *crowdfunding* rileva per almeno tre motivi.

Il primo è la volontarietà della misura che viene assunta dalla CONSOB a prescindere da uno specifico obbligo normativo. Per evitare di introdurre oneri non necessari o sproporzionati, infatti, la CONSOB si ispira alla disciplina prevista dalla l. n. 180/2011 (cd. *Statuto delle imprese*)¹⁵⁴ per le amministrazioni dello Stato.

parte di start-up innovative tramite portali on-line. Relazione preliminare sull'analisi di impatto, p. 14 disponibile alla pagina web: http://www.consob.it/main/aree/novita/consultazione_crowdfunding_20130329.htm.

153. Cfr. CONSOB, *Regolamento in materia di raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line. Relazione preliminare*, cit. p. 18.

154. Secondo questa disposizione, le relazioni AIR sugli schemi di atti normativi

Il secondo è la chiarezza e la trasparenza resa dall'informazione. L'elenco, infatti, consente di far comprendere al meglio a tutti gli interessati alla disciplina la configurazione dell'obbligo e, quindi, verificare, indirettamente, l'operato dell'autorità nell'ambito della sua azione di semplificazione e riduzione degli oneri.

Il terzo aspetto riguarda la metodologia utilizzata: la CONSOB descrive gli obblighi informativi distinguendo le singole attività che i soggetti interessati devono porre in essere per adempiere ad un obbligo (ad esempio acquisire e compilare moduli, predisporre determinati allegati, effettuare copie di documenti, ecc.). L'individuazione di queste attività è particolarmente rilevante poiché, nell'ambito della procedura di misurazione secondo lo Standard cost model (SCM) (cfr. Box 3.3), è sull'attività amministrativa che si calcola il costo unitario standardizzato.

L'esperienza dell'AEEGSI

Nel corso del 2013 l'AEEGSI ha varato un pacchetto di semplificazioni degli obblighi informativi gravanti sui soggetti regolati¹⁵⁵ comprese le imprese di distribuzione del gas naturale¹⁵⁶.

Tra gli strumenti utilizzati si segnalano: la soppressione dell'obbligo di comunicazione di dati all'autorità, l'uniformazione di scadenze per la trasmissione di informazioni, il trasferimento di elenchi degli operatori e di alcune rilevazioni dati all'interno delle banche dati anagrafiche informatizzate, l'esonero dagli obblighi di comunicazione a favore dei soggetti produttori di energia elettrica di piccole dimensioni; l'informatizzazione delle procedure di trasmissione dei dati; l'eliminazione di duplicazioni.

Queste misure sono state adottate al termine di un'attività di ricognizione avviata dall'AEEGSI dal 2012¹⁵⁷ per verificare la natura e l'entità degli adempimenti richiesti dalla propria disciplina di

del Governo devono dar conto, in un'apposita sezione, degli oneri informativi, e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

155. AEEGSI, delibera n. 96/2013/A del 7 marzo 2013 contenente *Semplificazione e razionalizzazione di obblighi di natura informativa per i soggetti regolati dall'Autorità e avvio di un procedimento inerente l'adozione di linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi posti a carico dei soggetti regolati*.

156. AEEGSI, delibera n. 179/2013/R/gas del 2 maggio 2013 avente ad oggetto *la Razionalizzazione e semplificazione di obblighi di natura informativa per le imprese di distribuzione del gas naturale*.

157. AEEGSI, delibera 41/2012/A/COM del 9 febbraio 2012.

disclosure. Nel settore energetico, infatti, sono presenti diversi obblighi per gli operatori del mercato (e in particolare per l'*incumbent*) di trasmettere informazioni all'autorità, agli utenti e ad altri soggetti (GSE, Terna, Snam Rete Gas, ISTAT, Ministero dello Sviluppo economico, ecc.)¹⁵⁸. Si tratta di informazioni diverse per natura e finalità: quelle per gli utenti servono a garantire loro una scelta consapevole tra i diversi operatori presenti nel mercato (divenuto libero); quelle fornite all'autorità indicano il grado di apertura e il funzionamento del mercato stesso. In questa seconda ipotesi, infatti, si tratta di informazioni, anche di contenuto altamente specializzato, richieste per verificare che il servizio sia reso in modo fruibile e diffuso; per monitorare il rispetto delle condizioni, comprese quelle economiche, stabilite per l'erogazione del servizio; per valutare il rispetto delle condizioni stabilite nell'utilizzo dell'infrastruttura e l'andamento dei diversi segmenti della filiera di produzione e distribuzione del servizio.

L'attività ricognitiva svolta dall'AEEGSI ha consentito di individuare circa 107 richieste di informazioni a carico dei destinatari della regolazione e di catalogarle in base alla tipologia di operatore soggetto all'obbligo, alla frequenza della richiesta, alla modalità di trasmissione delle informazioni e all'ufficio responsabile della richiesta. È stata così costruita un'ampia base conoscitiva sugli obblighi informativi imposti dalla regolazione energetica; di seguito, sono stati identificati gli adempimenti ridondanti e i potenziali ambiti di semplificazione. Gli obblighi informativi sono stati, inoltre, stimati attraverso la tecnica dello SCM¹⁵⁹ (cfr. Box 3.3).

158. Naturalmente, si tratta di informazioni dalla natura e dalla finalità diverse; mentre quelle per gli utenti sono indirizzate a garantire ai consumatori una scelta consapevole tra i diversi operatori presenti nel mercato (divenuto libero); quelle fornite all'Autorità mirano a produrre informazioni sul grado di apertura e sul funzionamento del mercato. In questa seconda ipotesi, infatti, si tratta di informazioni, anche altamente specializzate, richieste, ad esempio, per verificare che il servizio sia fornito a precisi standard qualitativi e quantitativi ovvero sia reso in modo fruibile e diffuso; per monitorare il rispetto delle condizioni, comprese quelle economiche, stabilite per l'erogazione del servizio; per valutare il rispetto delle condizioni stabilite nell'utilizzo dell'infrastruttura e l'andamento dei diversi segmenti della filiera di produzione e distribuzione del servizio.

159. Cfr. AEEGSI, delibera 179/2013/R/gas del 2 maggio 2013, p. 6: «le predette misure di semplificazione costituiscano un'ulteriore attuazione, rispetto a quella di cui alle citate deliberazioni 394/2012/E/rht e 443/2012/A, delle disposizioni di cui all'art. 6, c. 3, del d.l. n. 70/11, con una riduzione complessiva di oneri amministrativi stimabile, attraverso la metodologia applicata a livello europeo (Standard Cost Model), in circa 5 milioni di euro/anno a favore dei soggetti regolati». AEEG, delibera 41/2012/A/COM del 9 febbraio 2012, p. 5: «tale intervento di semplificazione ha consentito un risparmio

La scelta di seguire questo percorso era stata anticipata nel documento di consultazione per l'adozione di linee guida per la misurazione pubblicato dall'AEEGSI nel marzo del 2013¹⁶⁰. Secondo le linee guida, le fasi del processo di misurazione sono quattro: la selezione degli obblighi informativi; la mappatura; la rilevazione dei costi; le stime dei costi unitari e totali.

Di particolare importanza l'attività ricognitiva: l'AEEGSI deve effettuare un controllo degli obblighi informativi presenti nella regolazione energetica, anche avvalendosi della predisposizione di una banca dati. Tale attività consente di verificare, in modo sistematico e continuativo, l'adeguatezza dello *stock* normativo esistente secondo il criterio dell'efficienza, nonché di individuare le aree di regolazione più onerose cui applicare, in modo selettivo, la stessa misurazione.

Box 3.3 – Lo Standard Cost Model (SCM)

Lo SCM rappresenta una metodologia – adattabile a diversi contesti – che nasce per misurare gli oneri amministrativi di carattere informativo che devono sostenere le imprese per adempiere a norme di legge.

Lo SCM si fonda su tre fasi fondamentali:

1. la c.d. *mappatura* della regolazione oggetto di misurazione, ossia nell'identificazione e nella descrizione degli obblighi informativi che ne derivano. Per ogni obbligo informativo vengono specificate tutte le attività amministrative che i soggetti obbligati devono porre in essere per adempiere all'obbligo (ad es. la comprensione degli adempimenti, la raccolta delle informazioni necessarie per adempiere, la redazione di rapporti, la compilazione di domande, l'invio di documentazione);
2. la rilevazione, tramite interviste a imprese e a esperti, dei costi connessi a tali obblighi. In merito, va osservato che lo SCM non prevede il ricorso a campioni statisticamente rappresentativi: essendo un metodo pragmatico e fortemente orientato alla successiva definizione di interventi di semplificazione, lo SCM mira a produrre, a costi e con tempi relativamente ridotti, stime di carattere

di oneri amministrativi che, in base a valutazioni economiche derivanti dall'applicazione del metodo di valutazione degli oneri amministrativi denominato Standard Cost Model, risulta pari a 4-5 milioni di euro».

160. AEEGSI, documento per la consultazione 7 marzo 2013, n. 97/2013/A, *Linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi posti in capo ai soggetti regolati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. La consultazione si è conclusa il 12 aprile 2013. Nelle linee guida l'AEEGSI si propone l'utilizzo dei criteri dello SCM, pur sottolineando l'esigenza di preservare il patrimonio informativo a disposizione dell'Autorità, funzionale al perseguimento degli obiettivi di tutela del consumatore nonché al controllo del corretto funzionamento dei mercati.

indicativo, piuttosto che valori puntuali dotati di un elevato grado di precisione;

3. la stima degli oneri amministrativi sulla base del costo sostenuto da un'impresa "normalmente efficiente", ossia da un'impresa con un grado di efficienza medio rispetto al target di riferimento. Con riferimento alla stima degli oneri, il modello ipotizza che i costi di *compliance* (CC) possono pertanto essere calcolati (o stimati) sommando tutti i costi delle singole attività elementari:

$$CC = \sum P * Q$$

dove:

P rappresenta il costo medio dell'attività amministrativa richiesta, ed è espresso dalla formula: $P = \text{Tariffa} * \text{Tempo}$. La Tariffa può essere interna (costo orario del lavoratore, inclusa la componente di costi amministrativi indiretti) o esterna (costo unitario sostenuto per l'esternalizzazione del servizio).

Q rappresenta il numero di volte in cui l'attività viene svolta. Tale valore può a sua volta essere espresso come: $Q = \text{Numerosità campionaria} * \text{Frequenza}$

Il valore aggregato dei CC è funzione di i) il numero di imprese interessate dalla normativa e; ii) la frequenza con cui ciascuna impresa deve svolgere l'attività.

3.3. Confronto tra le esperienze realizzate

Le attività di misurazione degli oneri realizzate dalla CONSOB e dall'AEEGSI nel 2013 presentano alcune differenze; queste ultime rilevano sia con riferimento alle attività poste in essere dalle due autorità, sia nel confronto tra la misurazione svolta dalle autorità e quella condotta dalle amministrazioni statali a partire dal 2007. Il quadro che emerge è disomogeneo: mentre in alcuni casi esistono differenze tra quanto fanno le autorità, da un lato, e quanto fa lo Stato, dall'altro; in altri casi, una delle due autorità agisce come lo Stato.

Nel dettaglio, si osservano sei differenze principali.

1. La prima è di ordine procedurale. Mentre in ambito statale l'attività di misurazione è realizzata seguendo le tre fasi in cui si articola lo SCM (cfr. Box 3.3), le AI hanno seguito strade diverse. La CONSOB avvia la misurazione tramite l'istituzione di tavoli di consultazione tra autorità, industria e risparmiatori che, tra gli altri, hanno gli obiettivi di semplificare la disciplina regolamentare e ridurre gli obblighi informativi. L'AEEGSI, invece, sceglie il modello statale indicando, nelle proprie linee guida, lo SCM come procedura da seguire per effettuare la misurazione. Vi

sono differenze anche sul piano della consultazione. Nell'esperienza realizzata dallo Stato l'intero processo di misurazione si basa sul coinvolgimento di diversi soggetti che hanno contezza delle norme analizzate e del modo in cui gli oneri che ne derivano si riflettono sull'attività delle imprese. In parte diverso l'utilizzo della consultazione delle altre AI qui considerate. Mentre la CONSOB vi ha fatto ricorso, sia per lo svolgimento dell'attività di semplificazione normativa attraverso i tavoli, sia per l'individuazione degli interventi di riduzione degli oneri, l'AEEGSI ha limitato l'utilizzo della consultazione all'adozione delle linee guida per la misurazione¹⁶¹.

2. Differisce, poi, la metodologia seguita per la stima degli oneri. Solo l'autorità che ha seguito la metodologia dello SCM ha effettuato, al pari delle amministrazioni statali, l'analisi quantitativa degli oneri amministrativi. L'AEEGSI, infatti, tra le motivazioni delle delibere di adozione delle misure di semplificazione ha indicato il risparmio degli oneri conseguibile dall'adozione degli interventi proposti.
3. Sempre con riferimento alla metodologia seguita, il terzo elemento di differenziazione riguarda la mappatura della normativa. Nelle amministrazioni statali non è stata sinora effettuata una ricognizione della c.d. *baseline*, ossia di tutti gli obblighi informativi a carico delle imprese associati alla regolazione in vigore. La misurazione, infatti, avviene per aree di regolazione selezionate preventivamente sulla base della rilevanza dell'impatto economico. Nella stessa direzione si è orientata l'AEEGSI che, nelle linee guida sulla misurazione, indica la necessità di selezionare «attraverso opportuna consultazione, gli obblighi informativi da sottoporre a misurazione, al fine di delimitare il perimetro di indagine e valutazione»¹⁶². Al

161. Alla consultazione avente ad oggetto le *Linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi posti in capo ai soggetti regolati dall'Autorità per l'energia elettrica il gas* (delibera 96/2013/A) hanno preso parte 15 operatori di mercato.

162. AEEGSI, *Linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi posti in capo ai soggetti regolati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, documento per la consultazione 97/2013/A, 7 marzo 2013, par. 2.3.1,

contrario, la CONSOB, anche grazie all'attività dei tavoli di semplificazione, ha proceduto ad una ricognizione completa di tutti gli obblighi informativi imposti dalla disciplina di settore.

4. Il quarto aspetto di distinzione è legato ai profili organizzativi. Mentre nello Stato la misurazione degli oneri amministrativi è stata seguita da una task force appositamente istituita all'interno del Dipartimento della funzione pubblica, quindi centralizzata, l'attività svolta dalle AI ha seguito un approccio diverso. In particolare, nella CONSOB la misurazione è stata effettuata direttamente dagli uffici addetti all'AIR. Nell'AEEGSI, invece, l'attività di misurazione è stata riconosciuta, dapprima, come funzione specifica dell'allora Unità AIR¹⁶³; successivamente, invece, a seguito dell'intervento di revisione dell'assetto organizzativo dell'autorità avvenuto nel 2013, le funzioni relative non sono state più espressamente attribuite.
5. La quinta differenza riguarda il grado di trasparenza delle informazioni sulle attività di misurazione. Nello Stato, i risultati della misurazione sono pubblicati sul sito del Dipartimento della funzione pubblica. Le attività svolte dalle AI non presentano lo stesso livello di trasparenza. La CONSOB, ad esempio, ha fornito sul proprio sito istituzionale solo informazioni sintetiche e generiche; non ha pubblicato, infatti, la mappatura svolta, né ha fornito indicazioni sullo stadio di avanzamento del piano di misurazione e di semplificazione. L'AEEGSI, invece, non ha fornito informazioni sulla procedura seguita per la stima dei risparmi degli oneri.
6. Da ultimo va considerato il diverso approccio nell'uso della misurazione degli oneri amministrativi. Mentre nello Stato la misurazione è stata adottata come principale strumento di analisi *ex post* per riordinare e

lett. a).

163. AEEGSI, delibera GOP 55/11, *Regolamento di organizzazione e funzionamento e nuova struttura organizzativa dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in vigore dal 1 gennaio 2012. Per una ricostruzione di questi aspetti si veda A. Flori, *L'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico*, op. cit.

razionalizzare lo *stock* regolatorio esistente, nelle AI la misurazione degli oneri è stata intesa da subito come strumento da applicare indifferentemente all'analisi *ex post* e a quella *ex ante*.

3.4. Conclusioni

L'AEEGSI e la CONSOB sono le uniche AI ad aver adottato, nel corso del 2013, misure di semplificazione al termine di un'attività di misurazione degli oneri amministrativi. Si tratta di autorità che tra le prime hanno mostrato attenzione per gli strumenti di qualità della regolazione con ricorso all'AIR¹⁶⁴ e che operano in ambiti regolatori in cui si concentrano, anche in ragione della pluralità di fonti regolamentari, di livello nazionale ed europeo, numerosi obblighi informativi.

Le due esperienze presentano un diverso grado di sviluppo e un diverso approccio metodologico. La CONSOB, in particolare, sembra aver colto maggiormente le potenzialità della misurazione degli oneri, sia come strumento di controllo della regolazione e di base conoscitiva per la programmazione degli interventi di semplificazione, sia come tecnica da impiegare nell'AIR per quantificare *ex ante* l'impatto degli oneri della nuova regolazione. La mappatura della *baseline*, inoltre, rappresenta uno strumento fondamentale per monitorare, in modo permanente e sistematico, lo *stock* regolamentare e, di conseguenza, migliorare gli obblighi di comunicazione gravanti sui regolati.

L'AEEGSI, invece, ha preferito rafforzare il contenuto della motivazione della regolazione fornendo ai destinatari anche informazioni quantitative circa la riduzione dei costi ottenibile dall'introduzione delle misure di semplificazione proposte.

Il diverso approccio può essere spiegato con il diverso contesto in cui le due autorità operano.

La CONSOB, anche in «ragione della crisi economico finanziaria iniziata nel 2008 che ha registrato l'inserimento di nuovi oneri amministrativi, per effetto di direttive o regolamenti, più improntata a tutelare il risparmiatore/investitore»¹⁶⁵, ha valorizzato l'attività di

164. Sull'attuazione dell'analisi di impatto della regolazione da parte delle autorità amministrative indipendenti si veda A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, op. cit.

165. Osservatorio AIR, *Panel delle AI. La misurazione degli oneri amministrativi: l'esperienza della CONSOB*, giugno 2013, disponibile alla pag. web <http://www.osservatorioair.it>

ricognizione di tutta la regolazione di settore. La disciplina finanziaria, infatti, rappresenta un ambito in cui facilmente si annida il rischio di stratificazione di obblighi informativi non sempre adeguati o necessari alla tutela di trasparenza ed efficienza del mercato. La proliferazione di tali obblighi può derivare sia dal processo di regolazione multilivello, sia della peculiarità della disciplina finanziaria che in alcuni casi fornisce una risposta immediata alle esigenze contingenti del mercato. È evidente che in tale contesto la ricognizione e la semplificazione degli obblighi informativi contribuisce in modo decisivo alla strategia di vigilanza dell'autorità, poiché «assicura la chiarezza del quadro regolamentare di riferimento e la sua congruità rispetto agli obiettivi prefissati dal legislatore contribuendo, in tal modo, a ridurre i costi monetari e organizzativi di conformità alle norme a carico dei soggetti vigilati nonché i rischi di comportamenti opportunistici e scorretti»¹⁶⁶.

L'AEEGSI, invece, ha individuato misure di semplificazione finalizzate a rendere più competitivo il mercato liberandolo dagli inutili o sproporzionati obblighi informativi. Questi obblighi – come indicato dal presidente dell'autorità in occasione dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione bicamerale per la semplificazione – «sono numerosi in ragione di un corpo normativo articolato e complesso: articolato nel senso che si è stratificato molto nel tempo, complesso perché la natura tecnica del regolatore si riflette sugli obblighi da esso prodotti risultando spesso complessi e di non immediata comprensione»¹⁶⁷. Inoltre i cambiamenti intervenuti nel mercato liberalizzato dell'energia elettrica e il gas in cui la platea degli operatori risulta sempre più ampia e articolata ha finito per imporre all'autorità la necessità di verificare l'adequatezza degli obblighi informativi sulla base del principio di proporzionalità.

Nel complesso, dunque, le due esperienze dimostrano il contributo fondamentale che la misurazione può apportare alla qualità della regolazione, rappresentando esempi di buone pratiche per le altre autorità amministrative indipendenti.

osservatorioair.it/wp-content/uploads/2013/07/OsservatorioAIR_Panel_MOA-CONSOB_20131.pdf.

166. Cfr. Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva. Audizione del Vice Direttore Generale della CONSOB, Giuseppe D'Agostino*, op. cit., p. 3.

167. Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva, Audizione del Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, Guido Pier Paolo Bortoni*, op. cit., pp. 5-6.