

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

97/2013/A

**LINEE GUIDA PER LA MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI
ASSOCIATI AGLI OBBLIGHI INFORMATIVI POSTI IN CAPO AI
SOGGETTI REGOLATI DALL'AUTORITA' PER L'ENERGIA
ELETTRICA E IL GAS**

Documento per la consultazione

7 marzo 2013

Premessa

Il presente documento per la consultazione si inquadra nell'ambito del procedimento avviato con deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 96/2013/A (di seguito: deliberazione 96/2013/A) per l'adozione di Linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi posti in capo ai soggetti regolati dall'Autorità.

La misurazione degli oneri amministrativi è funzionale alla riduzione dei medesimi, ai sensi del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, il quale ha previsto l'estensione alle Autorità amministrative indipendenti degli obiettivi di riduzione degli oneri amministrativi introdotti dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112.

Il presente documento viene diffuso per offrire l'opportunità a tutti i soggetti interessati di formulare osservazioni e proposte in merito agli argomenti trattati.

I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità osservazioni e suggerimenti entro e non oltre il 12 aprile 2013.

Al fine di agevolare la pubblicazione dei contenuti dei documenti pervenuti in risposta alla presente consultazione, si chiede di inviare, ove possibile, tali documenti in formato elettronico.

I soggetti che intendano salvaguardare la riservatezza o la segretezza, in tutto o in parte, della documentazione inviata sono tenuti a indicare quali parti della propria documentazione siano da considerare riservate.

Osservazioni e proposte dovranno pervenire al seguente indirizzo tramite uno solo di questi mezzi: e-mail (preferibile) con allegato il file contenente le osservazioni, fax o posta.

Autorità per l'energia elettrica e il gas
Direzione Strategie e Studi
Unità Analisi impatto della regolazione
Piazza Cavour, 5 – 20121 Milano
Tel. 02.655.65264
Fax 02.655.65273
e-mail: studi@autorita.energia.it
sito internet: www.autorita.energia.it

INDICE

1. INTRODUZIONE

- 1.1 Premessa _____ 4
- 1.2 La misurazione e riduzione degli oneri amministrativi
nel contesto internazionale e nazionale _____ 8

2. LA METODOLOGIA DI MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

- 2.1 Criteri metodologici per la misurazione degli oneri amministrativi ____ 10
- 2.2 Lo Standard Cost Model _____ 10
- 2.3 Le fasi di misurazione degli oneri amministrativi _____ 11
- 2.4 La fase propedeutica alla misurazione degli oneri amministrativi ____ 11

3. LA MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

- 3.1 Il processo di misurazione _____ 13

4. LA COMUNICAZIONE DEGLI ESITI DELLA MISURAZIONE E INTERVENTI DI SEMPLIFICAZIONE

- 4.1 Comunicazione degli esiti della misurazione e interventi di
semplificazione _____ 17

5. LA VALUTAZIONE EX-ANTE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

- 5.1 Criteri metodologici _____ 17

1. INTRODUZIONE

1.1 Premessa

- 1.1.1 La legge n. 481/95, che istituisce l’Autorità per l’energia elettrica e il gas (di seguito: Autorità), ha attribuito alla medesima Autorità funzioni di regolazione e di controllo nei settori dell’energia elettrica e del gas, per il cui efficace esercizio ha previsto esplicitamente il potere di richiedere a tutti gli esercenti i servizi di pubblica utilità informazioni e documenti sulle loro attività (articolo 2, comma 20 lettera a)). Di recente, il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto legge 201/11), ha esteso le competenze dell’Autorità, trasferendo alla medesima Autorità *“le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici”* e precisando che tali funzioni *“vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all’Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481”*. Il medesimo decreto legge 201/11 ha soppresso l’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua.
- 1.1.2 Nel corso degli anni, si è registrato un significativo ampliamento delle competenze attribuite all’Autorità, accompagnato anche da una loro più puntuale definizione, nonché dall’attribuzione di specifici poteri di controllo nei settori regolati. Tutto ciò ha determinato crescenti esigenze di acquisizione di dati e informazioni, per uso interno e/o pubblico. A titolo di esempio, si pensi alle nuove esigenze conoscitive dell’Autorità legate alle attività di monitoraggio dei mercati nonché di controllo ed enforcement delle regole, attuata mediante l’osservazione della corretta applicazione dei flussi informativi tra i soggetti operanti sulle diverse fasi della filiera, con particolare riguardo ai comportamenti degli operatori sul mercato che impediscono la scelta consapevole del consumatore e una loro effettiva capacità di operare in un mercato complesso, con le conoscenze e le informazioni necessarie. Si pensi inoltre alle esigenze conoscitive dell’Autorità legate all’esercizio di attività di vigilanza e controllo, volte ad assicurare il rispetto, da parte degli operatori obbligati, della disciplina regolatoria vigente. Infine, si pensi al progressivo consolidamento e potenziamento dell’interlocuzione con i soggetti istituzionali, mediante l’esercizio dei poteri di segnalazione al Parlamento e al Governo e mediante lo svolgimento di funzioni propositive e consultive, nonché all’accresciuta necessità di fornire adeguati livelli di trasparenza sul settore e di informazione pubblica.
- 1.1.3 Le esigenze legate all’acquisizione di dati e la quantità di informazioni richieste ai soggetti regolati sono nel tempo significativamente aumentate anche in relazione alla definizione del ruolo e delle competenze dell’Autorità a livello europeo, in seguito all’emanazione, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, delle Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE (Terzo pacchetto di direttive europee nei settori dell’energia elettrica e del gas, di seguito: “Terzo pacchetto”). In particolare, le disposizioni contenute nel “Terzo pacchetto” hanno accresciuto i compiti dell’Autorità, per esempio, in materia di monitoraggi e indagini sul grado di apertura e sul funzionamento dei mercati, nonché in relazione allo sviluppo dei pertinenti poteri istruttori per la risoluzione delle controversie, di enforcement, a garanzia del rispetto delle regole fissate a livello europeo, e introdotto nuovi

compiti di rendicontazione in merito all'attività svolta, nei confronti delle autorità nazionali (Parlamento, Governo) ed europee (Commissione, Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, ACER).

Inoltre, il recente Regolamento sulla trasparenza dei mercati energetici all'ingrosso (REMIT - *Regulation on Wholesale Energy Markets Integrity and Transparency*, Reg. 1227/2011, di seguito: Regolamento), entrato in vigore 28 dicembre 2011, ha introdotto, a livello europeo, nuove regole specifiche per la sorveglianza dei mercati all'ingrosso dell'energia, volte a identificare e contrastare casi di manipolazione (o tentata manipolazione) di mercato e *insider trading*. Il Regolamento ha stabilito, inoltre, che le autorità di regolazione nazionali dispongano dei necessari poteri di indagine, di enforcement e di sanzione relativamente ai suddetti divieti. Il Regolamento attribuisce inoltre all'ACER il ruolo di soggetto deputato alla raccolta di dati riferiti al mercato europeo, ponendo per la prima volta la questione del necessario coordinamento tra autorità europee e nazionali già nella fase di raccolta dei dati. La crescente mole di dati e informazioni richiesti ai soggetti regolati è dovuta infine all'imposizione di obblighi informativi, di natura statistica e/o amministrativa, posti in capo ai medesimi soggetti da altri soggetti istituzionali, per ulteriori diverse finalità.

- 1.1.4 In questo contesto, l'articolo 6, comma 3, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 2011, n. 106 (di seguito: decreto legge 70/11), ha stabilito che *“le autorità amministrative indipendenti di vigilanza e garanzia effettuino, nell'ambito dei propri ordinamenti, la misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, con l'obiettivo di ridurre tali oneri entro il 31 dicembre 2012”*. Gli oneri amministrativi sono i costi riconducibili alle attività di raccolta, elaborazione, conservazione, produzione e trasmissione di dati, notizie, comunicazioni, relazioni, dichiarazioni, istanze e documenti all'Autorità. Tali oneri costituiscono una quota parte dei “costi di adempimento”, ossia dei costi diretti sostenuti dai soggetti regolati per conformarsi alle disposizioni normative e regolatorie.
- 1.1.5 Al fine di ridurre i costi amministrativi sostenuti dai destinatari della regolazione, limitare il “carico burocratico” sulle imprese e amplificare la loro capacità di competere, l'Autorità, nel proprio Piano strategico per il triennio 2012-2014, ha definito la semplificazione e razionalizzazione degli obblighi amministrativi in capo ai soggetti regolati quale obiettivo di particolare rilevanza. L'Autorità, con deliberazione 41/2012/com, ha avviato, anche in relazione alle disposizioni del sopra citato decreto legge 70/11, un procedimento per l'adozione di provvedimenti in materia di semplificazione e razionalizzazione degli obblighi informativi previsti dall'Autorità per lo svolgimento delle sue funzioni, attribuendo la responsabilità del procedimento al Direttore della Direzione Strategie e Studi, con il supporto di tutte le Direzioni e i Dipartimenti dell'Autorità interessati, compresi la Direzione Vigilanza e Controlli e il Nucleo per la Semplificazione. Il responsabile del procedimento ha attivato, nel mese di febbraio 2012, un'attività di ricognizione interna riguardante gli obblighi informativi, in conformità a quanto stabilito dalla medesima deliberazione 41/2012/com. Il medesimo responsabile del procedimento, con determinazione 4 maggio 2012, n. 1/2012, ha istituito un Gruppo di lavoro per lo svolgimento delle funzioni di cui alla deliberazione

41/2012/A/com (di seguito: Gruppo di lavoro). Gli esiti della ricognizione interna hanno fornito agli uffici dell'Autorità una fonte conoscitiva ai fini della definizione, da parte della medesima Autorità, di un primo elenco di interventi di semplificazione, volti alla progressiva riduzione del complesso degli oneri amministrativi, derivanti dagli obblighi informativi, gravanti sui soggetti regolati. Inoltre, i contributi, di carattere informativo e metodologico, forniti dai partecipanti agli incontri del Gruppo di lavoro organizzati dal responsabile del procedimento nel corso del 2012, nonché gli esiti dei primi contatti con soggetti terzi, rappresentano una valida e complementare fonte conoscitiva rispetto a quella sopra menzionata, funzionale all'individuazione di possibili interventi di semplificazione.

- 1.1.6 Con la deliberazione 394/2012/E/rht, l'Autorità, disponendo un riordino delle disposizioni in materia di vigilanza sulla puntuale osservanza del divieto di traslazione della maggiorazione dell'aliquota IRES a carico degli operatori economici attivi nei settori dell'energia, ha semplificato alcuni adempimenti di carattere informativo, inerenti la comunicazione dei dati contabili, ricadenti sui medesimi operatori. Con la deliberazione 443/2012/A, l'Autorità ha posto in essere un ulteriore intervento di semplificazione, esonerando una vasta platea di soggetti (piccole-medie imprese e famiglie che possiedono impianti di generazione elettrica con potenza nominale complessiva inferiore a o uguale a 100 kw) dall'obbligo di effettuare le comunicazioni di dati in materia di Anagrafica Operatori, dall'invio dei dati per le Indagini annuali e dalla comunicazione delle informazioni funzionali al pagamento del contributo relativo agli oneri di funzionamento dell'Autorità. Con lo stesso provvedimento l'Autorità ha inoltre avviato la verifica della possibilità che la medesima Autorità attinga ai dati disponibili presso il sistema Gaudì, gestito da Terna S.p.A, per le proprie finalità conoscitive. L'Autorità ha stimato che l'esonero dagli obblighi informativi di cui sopra sia in grado di apportare benefici stimabili tra 4 e 5 milioni di euro/anno in termini di minori costi, calcolati secondo la metodologia europea dello Standard Cost Model (di seguito: SCM). Il documento di consultazione dell'Autorità 341/2012/R/gas ha identificato, tra le direttrici su cui la medesima Autorità intende focalizzare la propria attenzione per lo sviluppo della regolazione tariffaria e della qualità dei servizi di distribuzione e misura del gas per il quarto periodo di regolazione, la semplificazione degli adempimenti legati all'Anagrafica territoriale e la semplificazione delle complessità legate alla dinamica di aggiornamento conseguenti alle operazioni di interconnessione e separazione degli impianti di distribuzione gas, nell'ottica di contenere gli oneri gestionali a carico delle imprese e dell'Autorità e, dall'altro, di migliorare la significatività e la comparabilità delle serie storiche dei dati relative alla sicurezza e alla continuità del servizio. Il documento di consultazione 82/2013/R/com, recante i primi orientamenti in materia di obblighi di separazione contabile per gli esercenti i servizi idrici e in materia di revisione e semplificazione delle disposizioni di separazione contabile di cui alla deliberazione 18 gennaio 2007, n. 11/07, ha individuato, tra le linee di intervento per la revisione della medesima regolazione, la semplificazione e razionalizzazione degli obblighi informativi in materia di separazione contabile. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, con la deliberazione 96/2013/A ha posto in essere ulteriori interventi di semplificazione e

razionalizzazione dei propri obblighi informativi, riducendo gli oneri amministrativi in capo ai destinatari della regolazione oggetto di semplificazione di 5.000.000 di euro; il medesimo provvedimento ha, nel contempo, avviato un procedimento per l'adozione di Linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi (di seguito: Linee guida MOA) associati agli obblighi informativi posti in capo ai soggetti regolati dalla medesima Autorità.

1.1.7 Nel presente documento l'Autorità sottopone alla consultazione la proposta di adottare, nelle proprie Linee guida MOA, i criteri, di carattere metodologico, contenuti nello SCM, vale a dire del metodo attualmente più diffuso, a livello europeo, per la misurazione degli oneri amministrativi.

1.1.8 Lo SCM rappresenta un metodo di facile e immediata applicazione e, data la sua ampia diffusione in Italia e all'estero (si veda il § 1.2), consente di effettuare confronti a livello nazionale e internazionale, attraverso la predisposizione di analisi di "benchmark" inerenti normative e regolazioni. Si tratta naturalmente di un metodo che presenta oggettive limitazioni, dato che la quantificazione degli oneri si basa su stime, in mancanza di dati fattuali incontrovertibili. Esso inoltre fornisce un'indicazione per una quantificazione di un costo avulsa dalla valutazione più generale dei vantaggi associati a uno specifico onere di rilevazione dei dati.

1.1.9 In particolare infatti, nel caso dell'Autorità, le indicazioni dello SCM e gli interventi di semplificazione devono essere utilizzati in modo da non pregiudicare la consistenza e qualità dei dati e delle informazioni a disposizione dell'Autorità, funzionali, come visto più sopra, alla verifica e al controllo del corretto funzionamento dei mercati e alla protezione del consumatore, e non devono determinare nocimento all'espletamento efficace dell'azione amministrativa e istituzionale della medesima Autorità.

L'utilizzo dello SCM deve essere pertanto considerato come propedeutico a) all'implementazione, da parte dell'Autorità, di un sistema più articolato di misurazione e valutazione degli oneri amministrativi e in prospettiva dei costi più generali indotti dalla regolazione e quindi non soltanto di natura informativa e b) allo sviluppo di una metodologia funzionale all'individuazione dei vantaggi e degli svantaggi della regolazione, avente come obiettivo finale la revisione "selettiva" della regolazione esistente.

L'individuazione dei costi generati dalla regolazione e l'individuazione dei relativi interventi di riduzione dei medesimi costi non può prescindere infatti da una valutazione più generale dell'impatto regolatorio sui soggetti regolati, che includa, per esempio, le conseguenze di tali interventi sui consumatori finali e sul sistema, senza trascurare quelle sull'organizzazione dell'Autorità. Gli interventi di semplificazione e razionalizzazione dell'Autorità devono portare a benefici intesi come somma positiva di vantaggi e svantaggi per il sistema nel suo complesso.

1.1.10 In tale prospettiva lo SCM e le procedure di valutazione degli oneri amministrativi a esso ricollegabili possono essere considerate come un utile riferimento per la misurazione dei primi interventi di semplificazione e razionalizzazione degli obblighi informativi dell'Autorità, di immediata realizzazione e per i quali è

evidente che non si generano altri tipi di impatto rilevante nel settore. Per altri tipi di interventi di semplificazione, lo SCM richiede necessariamente di essere sostituito da opportune metodologie, definite sulla base delle specifiche peculiarità ed esigenze dell'Autorità, funzionali alla valutazione degli impatti sopra menzionati. Inoltre, come sarà evidenziato meglio in seguito nel presente documento, l'Autorità intende adottare lo SCM per valutare anche ex-ante l'impatto dell'introduzione di nuovi obblighi informativi, sia nel caso di emanazione di nuovi provvedimenti sia in relazione all'aggiornamento dei provvedimenti esistenti, mediante l'utilizzo di opportuni criteri selettivi riguardanti i provvedimenti da sottoporre a misurazione e in prospettiva, come parte delle analisi più compiute sopra menzionate.

1.2 La misurazione e riduzione degli oneri amministrativi nel contesto internazionale e nazionale

- 1.2.1 La qualità della regolazione e le politiche di semplificazione sono state individuate, nell'ambito europeo, quali fattori strategici per la competitività e lo sviluppo economico dei paesi, oltre che come condizione essenziale per il pieno esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza. Una spinta particolare in tal senso è venuta dalla necessità di assicurare maggiore crescita economica nei paesi europei, di fronte alla sfida della competizione globale e al nuovo ruolo dei paesi emergenti. Già nel 1992 il Consiglio Europeo di Edimburgo ha indicato la semplificazione e il miglioramento del quadro regolamentare come priorità per l'Europa, stabilendo anche il legame tra quadro regolamentare e competitività del sistema. I principi della buona regolamentazione, introdotti a livello internazionale dalle raccomandazioni dell'Ocse del 1995, sono entrati a far parte delle politiche europee con il Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 (entrato in vigore il 1° maggio 1999), mobilitando da quel momento in poi una crescente attenzione sul tema e anche un continuo ripensamento e miglioramento delle pratiche in atto. Il Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 ha poi ribadito il ruolo della qualità della regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione Europea.
- 1.2.2 L'attenzione dell'Unione Europea si è in particolare concentrata, ed è concentrata attualmente, sulla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi che discendono dagli obblighi informativi che gravano sulle imprese e sugli altri soggetti, ossia sui costi sostenuti dalle imprese, dal terzo settore, dalle pubbliche amministrazioni e dai cittadini per soddisfare l'obbligo giuridico di fornire informazioni, alle autorità pubbliche o a privati, sulle proprie attività. Con il «Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea» del gennaio 2007, la Commissione ha definito i settori d'intervento e la metodologia di stima, lo SCM, proponendo un obiettivo di riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012. Nelle stime della Commissione, i costi amministrativi che ricadono sulle imprese in Europa ammontano al 3,5% del Pil dell'Unione Europea; una riduzione del 25% di questi costi potrebbe portare a un aumento dell'1,4% del Pil dell'Unione. Sempre nel 2007, il Consiglio europeo ha recepito l'obiettivo di riduzione sopra menzionato entro il 2012 e ha invitato gli

Stati membri a porre in essere entro il 2008 piani d'azione nazionali coerenti con gli obiettivi europei.

- 1.2.3 L'idea di misurare in modo sistematico i costi amministrativi gravanti sulle imprese, al fine di ridurre il peso, appartiene al governo olandese di Wim Kok e risale al 1994, anno in cui sono stati avviati alcuni programmi sperimentali di misurazione degli oneri amministrativi imposti dalla legislazione dei Paesi Bassi. Anche gli Stati Uniti, con le modifiche, nel 1995, al Paperwork Reduction Act, hanno svolto un ruolo pionieristico in materia: in forza della suddetta legge, orientata a limitare fortemente le formalità burocratiche delle leggi federali, l'Office of Management and Budget (OMB) statunitense ha iniziato a redigere un rapporto annuale in cui sono indicati gli oneri documentali sostenuti dai soggetti regolati, in termini di ore trascorse dai privati per adempiere alle richieste di informazioni provenienti dalle amministrazioni federali, e i relativi progressi in termini di riduzione di tali oneri. La formalizzazione dello SCM olandese, avvenuta all'inizio dello scorso decennio, ha portato alla misurazione degli oneri amministrativi, tra il 2000 ed il 2003, i cui risultati hanno indicato un costo totale di 16,4 miliardi di euro, pari al 3,6% del PIL dei Paesi Bassi.
- 1.2.4 Anche in Italia la semplificazione e la qualità della regolazione hanno assunto nel tempo una sempre maggiore valenza strategica, a fronte del livello di dettaglio della regolazione esistente nel nostro ordinamento che si è accompagnato, inevitabilmente, alla complessità del sistema di regole. Le analisi condotte dalle principali organizzazioni internazionali hanno individuato nella complicazione burocratica una delle prime cause dello svantaggio competitivo dell'Italia nel contesto europeo e nell'intera area Ocse.
- 1.2.5 A livello nazionale la riduzione degli oneri amministrativi sostenuti dalle imprese italiane è divenuta l'obiettivo del "Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione" varato in sede nazionale nel luglio del 2007, che ha previsto la redazione e l'attuazione di un programma pluriennale di misurazione degli oneri amministrativi, finalizzato alla riduzione degli oneri nelle aree prioritarie indicate nel programma d'azione comunitario. Successivamente, l'art. 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, o "Taglia oneri amministrativi", ha introdotto l'obiettivo di ridurre gli oneri burocratici di almeno il 25% entro il 2012. La misurazione e la riduzione degli oneri sono state ulteriormente ribadite nel "Piano di semplificazione amministrativa 2010-2012" e nel già citato decreto legge 70/11, con l'estensione degli obiettivi anche alle Regioni, agli enti locali e alle Autorità amministrative indipendenti, di vigilanza e garanzia.
- 1.2.6 Come anticipato in premessa, queste ultime sono tenute a effettuare, nell'ambito dei propri ordinamenti, la misurazione degli oneri amministrativi posti a carico delle imprese con l'obiettivo di ridurre tali oneri entro il 31 dicembre 2012, proponendo le misure legislative e regolamentari ritenute idonee a realizzare tale riduzione.

2. LA METODOLOGIA DI MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

2.1 Criteri metodologici per la misurazione degli oneri amministrativi

2.1.1 Nel definire la propria metodologia di misurazione degli oneri amministrativi, l'Autorità si pone alcuni obiettivi, tra i quali assume particolare rilievo l'obiettivo relativo all'omogeneità metodologica, non solo con le esperienze condotte a livello nazionale, ma anche comunitario. Come ricordato in precedenza, tale metodo, pur nella propria semplicità, consente di effettuare confronti a livello internazionale e effettuare analisi di benchmark sulle normative. L'applicazione di tale metodologia, inserendosi nel ciclo di produzione normativa dell'Autorità deve inoltre avere, come ulteriore obiettivo, quello di migliorarne l'azione amministrativa. La metodologia deve inoltre poter essere utilizzata in modo flessibile, al fine di adattarsi alle peculiari modalità di funzionamento e di organizzazione dell'Autorità, in relazione anche ai tempi e alle risorse a disposizione della medesima Autorità e alla fattibilità delle attività previste.

2.1.2 L'Autorità ritiene però che l'attività di misurazione degli oneri, a regime, attivata con cadenza periodica, debba fondarsi, almeno, su criteri generali di efficacia, selettività, e flessibilità:

- efficacia: la misurazione deve concentrare risorse e attenzione sugli interventi maggiormente rilevanti per i destinatari degli obblighi informativi, ed essere finalizzata ad attività di semplificazione della regolazione e di riduzione degli oneri e dei tempi per i destinatari della regolazione;
- selettività: al contempo, la misurazione deve essere condotta applicando opportuni criteri selettivi e tenendo conto dei limiti oggettivi nella scelta dell'intervento sopra richiamati, quali il fatto che molte delle rilevazioni condotte dall'Autorità discendono esplicitamente da vincoli di legge o da esigenze legate all'espletamento dei compiti istituzionali dell'Autorità;
- flessibilità: gli strumenti di misurazione devono essere calibrati in modo opportuno, in base alle specifiche esigenze riscontrate nel settore di incidenza.

La procedura di stima e la presentazione dei dati devono inoltre poter essere concretamente utilizzabili da coloro che sono chiamati a realizzare interventi di semplificazione.

2.2 Lo Standard Cost Model (SCM)

2.2.1 Lo SCM rappresenta, come anticipato in premessa, il metodo più diffuso, a livello europeo, per la misurazione degli oneri amministrativi. La sua applicazione consente un'adeguata conoscibilità, interna ed esterna, degli obblighi informativi esistenti e della loro distribuzione temporale e tra categorie di destinatari, al fine di valutare l'onerosità di ogni obbligo informativo per i medesimi destinatari, opportunamente classificati. Scopo ultimo dell'applicazione della metodologia è, quindi, pervenire a una stima dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi

informativi imposti dalla regolazione, in modo da orientare efficacemente la definizione di interventi di semplificazione volti a una riduzione dei costi o a un loro contenimento.

2.3 Le fasi di misurazione degli oneri amministrativi

2.3.1 Lo SCM prevede che il processo di misurazione degli oneri amministrativi si articoli in quattro fasi distinte, precedute da una fase propedeutica al processo di selezione degli obblighi informativi da sottoporre a misurazione, inerente la **predisposizione della banca dati**, relativa agli obblighi informativi imposti dalla regolazione, e il **Calendario degli obblighi informativi**, relativo alle rilevazioni dei dati. Le ulteriori fasi attinenti al processo di misurazione sono le seguenti:

- a) **selezione, attraverso opportuna consultazione, degli obblighi informativi da sottoporre a misurazione**, al fine di delimitare il perimetro di indagine e valutazione;
- b) **mappatura degli obblighi informativi selezionati**, attraverso un'analisi di maggior dettaglio della classificazione dei medesimi obblighi, anche in base alla fonte normativa dalla quale essi derivano;
- c) **rilevazione sui costi e sui soggetti interessati dagli obblighi informativi selezionati**, al fine di rilevare le tipologie di costo (costi interni, esterni e spese di acquisto di beni e servizi) associati agli obblighi informativi;
- d) **stime sui costi unitari e totali**, al fine di valutare l'impatto monetario associato agli obblighi informativi oggetto di misurazione.

2.4 La fase propedeutica alla misurazione degli oneri amministrativi

2.4.1 Come accennato nel precedente paragrafo, il processo di misurazione prevede una fase propedeutica, la quale coincide con l'identificazione del perimetro dell'indagine, coincidente con gli obblighi informativi soggetti a misurazione ed è essenziale al fine di determinarne l'ampiezza, in relazione anche alla fattibilità dell'intervento semplificatorio entro tempi definiti e in funzione delle risorse disponibili all'interno dell'amministrazione. Per ciascun obbligo informativo ricadente nel perimetro dell'indagine, si procede alla determinazione di alcuni dati, quali, per esempio, la fonte normativa, le amministrazioni o enti coinvolti, i destinatari della regolazione obbligati, le modalità di adempimento e la cadenza con cui l'obbligo ricorre nell'attività del soggetto regolato. Più precisamente, ciascun obbligo identificato può quindi essere scomposto nelle singole attività amministrative necessarie per la produzione dell'informazione richiesta.

2.4.2 In particolare la fonte normativa potrebbe essere classificata nelle seguenti categorie:

- **Categoria A - Normativa europea o internazionale:** obblighi informativi che derivano esclusivamente da disposizioni dell'Unione europea o internazionali, sui quali l'Autorità dispone di un'influenza limitata o nulla.

- **Categoria B - Disposizioni nazionali o dell’Autorità di attuazione della normativa europea:** obblighi informativi che derivano dalla disciplina i cui principi sono fissati a livello internazionale, ma la cui attuazione spetta ai singoli Stati membri e alle Autorità di regolazione nazionali, che possono specificare quali e quante informazioni sono necessarie per l’adempimento.
Rientrano in questa categoria anche le richieste di informazioni aggiuntive (in termini di dati richiesti, di cadenza, di tipologia o numerosità dei soggetti obbligati) imposte dalla legislazione nazionale o dalla regolazione dell’Autorità rispetto a quelle derivanti dalla disciplina dell’Unione Europea o internazionale (c.d. gold-plating).
- **Categoria C - Normativa nazionale:** obblighi informativi che dipendono esclusivamente dalla regolazione nazionale.
- **Categoria D - Disposizioni dell’Autorità in attuazione della normativa statale:** richieste di informazioni che derivano da una norma di origine statale, ma dei quali l’applicazione dipende dall’Autorità.
In questo caso sono i provvedimenti dell’Autorità che specificano il modo in cui gli i destinatari della regolazione devono ottemperare agli obblighi informativi dettati a livello nazionale.
- **Categoria E - Regolazione dell’Autorità:** gli obblighi informativi derivano esclusivamente dalla regolazione imposta dall’Autorità.
Rientrano in questa categoria tutti gli obblighi informativi, e i relativi oneri, che trovano la loro unica fonte nei provvedimenti della medesima Autorità.

2.4.3 I dati che scaturiscono dall’analisi della regolazione dovrebbero essere organizzati in una “banca dati”, che raccoglie tutte le informazioni relative agli obblighi informativi, e in un “calendario degli obblighi informativi” (di seguito: Calendario). La banca dati dovrebbe essere soggetta a periodico aggiornamento, in funzione della evoluzione, nel tempo, della produzione provvedimentale dell’Autorità, oltre che della dinamica della produzione normativa. Il Calendario dovrebbe avere la funzione di rappresentare, tra l’altro, la distribuzione temporale degli obblighi informativi tramite rilevazioni dei dati, secondo le scadenze con cui essi ricadono sui soggetti regolati dall’Autorità.

2.4.4 Un Calendario delle rilevazioni dei dati dell’Autorità è attualmente pubblicato, con cadenza annuale, sul sito internet dell’Autorità, al fine di consentire ai destinatari della regolazione di ottemperare agli obblighi informativi imposti dalla produzione provvedimentale e normativa. Le rilevazioni dei dati elencate nel medesimo Calendario, di carattere periodico o continuativo, rappresentano la quasi totalità degli obblighi informativi imposti dell’Autorità, in quanto risultano escluse da tale elenco solamente le rilevazioni “spot”, messe in campo dall’Autorità per particolari e puntuali esigenze conoscitive. Il Calendario delle rilevazioni dei dati dell’Autorità riporta, oltre agli obblighi per settore (elettricità/gas/acqua), per mese dell’anno e quindi per tipologia di soggetto regolato, anche i riferimenti normativi dai quali discendono gli obblighi informativi. Esso consente di individuare gli obblighi informativi che interessano una determinata tipologia di destinatari della regolazione nel medesimo arco temporale e quindi di valutare, tra l’altro, l’eventuale

“accorpamento” di richieste di informazioni tra loro ravvicinate nel tempo. Il Calendario inoltre, similmente alla banca dati, dovrebbe essere prontamente aggiornato, in base alle informazioni provenienti dai Dipartimenti o dalle Direzioni dell’Autorità, relative all’introduzione o eliminazione di obblighi informativi, ovvero alla modifica delle scadenze con cui gli obblighi informativi esistenti ricadono sui destinatari della regolazione. Le informazioni di cui sopra, opportunamente formalizzate e veicolate all’interno dell’Autorità, potrebbero riguardare, per esempio, le seguenti informazioni:

- la denominazione dell’obbligo informativo;
- i destinatari su cui l’obbligo informativo ricade, loro tipologia e numerosità;
- la scadenza entro cui i destinatari devono adempiere;
- i riferimenti normativi.

2.4.5 Una volta costituiti, la banca dati e il Calendario dovrebbero essere pubblicati, con cadenza regolare, sul sito web dell’Autorità, in modo tale che i destinatari della regolazione siano in grado di consultarli e di inviare, tramite i servizi interattivi messi a disposizione dell’Autorità ed entro tempi prestabiliti, segnalazioni in merito a eventuali errori o omissioni e proposte di revisione, per esempio per quanto riguarda la tempistica con cui gli obblighi informativi ricadono sui medesimi destinatari della regolazione, favorendo in tal modo il processo di razionalizzazione e semplificazione dell’Autorità.

Q.1 Quali altre informazioni ed eventuali elementi di dettaglio dovrebbe contenere il Calendario?

Q.2 Quali proposte, di carattere metodologico e procedurale, intendete suggerire ai fini della programmazione e attuazione della sopra citata consultazione pubblica?

Q.3 Con che periodicità ritenete sia ottimale che l’Autorità proceda alla consultazione della banca dati e del Calendario?

3. LA MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

3.1 Il processo di misurazione

3.1.1 Partendo dalla banca dati dei flussi informativi, il primo step del processo di misurazione consiste nella **selezione degli obblighi informativi da sottoporre a misurazione**, al fine di delimitare il perimetro di indagine e valutazione e con l’obiettivo di concentrare le risorse sugli adempimenti ritenuti di particolare rilievo e onerosità per i destinatari della regolazione o con un impatto significativo sull’organizzazione dei flussi informativi interni dell’Autorità stessa. Gli obblighi informativi selezionati attraverso l’applicazione di criteri prefissati, potrebbero poi essere inseriti in un elenco che indichi per ciascuno di essi il periodo temporale in cui se ne prevede la misurazione (normalmente con riferimento alla periodicità annuale). I criteri di selezione degli obblighi informativi soggetti a misurazione potrebbero essere, ad esempio, i seguenti:

- popolazione interessata agli adempimenti, coincidente con il numero di destinatari della regolazione;
- grado di complessità delle informazioni richieste ai soggetti regolati;
- stima dell'onerosità degli obblighi.

La selezione degli obblighi informativi, svolta, di norma, con cadenza annuale, dovrebbe prevedere la consultazione con gli *stakeholders* finalizzata all'identificazione degli obblighi informativi da sottoporre a misurazione. Una volta concluso il processo di selezione degli obblighi informativi, l'Autorità dovrebbe procedere con la stima degli oneri amministrativi, cioè dei costi associati alle attività amministrative che i destinatari della regolazione devono svolgere per adempiere agli obblighi informativi selezionati.

3.1.2 La misurazione degli oneri amministrativi, condotta attraverso lo SCM, prevede innanzi tutto un esame dettagliato degli adempimenti associati ad ogni obbligo informativo, seguito da un'attività di rilevazione dei dati necessari a stimarne i relativi costi. Tale fase, **la mappatura degli obblighi informativi selezionati**, verrebbe condotta attraverso un'analisi di maggior dettaglio, rispetto alle informazioni contenute nella banca dati, della classificazione dei medesimi obblighi, anche in base alla fonte normativa dalla quale essi derivano, tenuto conto degli obiettivi che la medesima fonte normativa si pone (per esempio la proporzionalità dell'obbligo), nonché alla luce delle implicazioni legate all'eventuale eliminazione/razionalizzazione degli obblighi informativi.

3.1.3 **La rilevazione sui costi e sui soggetti interessati dagli obblighi informativi selezionati** si esegue tramite la stima degli oneri sostenuti da un singolo destinatario della regolazione (c.d. costi unitari).

A tal fine è necessario rilevare, per ciascun obbligo "mappato", tre distinte tipologie di costo:

- costi interni, dati dal costo del personale del destinatario della regolazione (costo orario definito in base ai contratti collettivi), moltiplicato per il tempo impiegato per realizzare direttamente l'adempimento o per assistere i soggetti esterni, a cui va aggiunta una quota di spese generali sostenute dal medesimo destinatario;
- eventuali costi esterni sostenuti, per rivolgersi ad intermediari (consulenti, commercialisti, ecc.) o associazioni di categoria;
- eventuali spese per l'acquisto di beni e servizi necessari per rispettare gli obblighi informativi (ad esempio, software utilizzati per la produzione di specifici flussi di dati e informazioni).

Per la stima degli oneri totali è necessario tenere conto del fatto che ciascun obbligo informativo deve essere realizzato da un certo numero di destinatari della regolazione ("popolazione"), un certo numero di volte ogni anno ("cadenza"). La stima finale deriva dunque dalla seguente formula:

$$\text{Costo totale annuo per obbligo informativo} = \text{Costo unitario} \times \text{Popolazione} \times \text{Cadenza}$$

- 3.1.4 La raccolta delle informazioni necessarie a stimare queste variabili richiede una consultazione dei soggetti chiamati a rispettare gli obblighi informativi oggetto di misurazione. I soggetti interessati dalla regolazione possono infatti fornire un fondamentale supporto all'attività di misurazione, in quanto possono valutare meglio di altri, conoscendo la disciplina in esame e gli effetti sortiti da questa, l'effettiva rilevanza degli obblighi informativi individuati con la mappatura, nonché la corretta, e quanto più possibile veritiera, definizione dei parametri di costo. Anche le formazioni associative possiedono una vasta conoscenza delle problematiche legate all'adempimento delle attività amministrative originarie dagli obblighi informativi. Gli altri soggetti che dispongono di dettagliate conoscenze, relative alle aree di regolazione oggetto d'indagine, sono le altre amministrazioni pubbliche, enti e soggetti terzi interessati dalla regolazione o deputati alla cura dell'interesse tutelato dalla regolazione. Anche tali soggetti, quindi, assumono un ruolo chiave in tutte le fasi del processo di misurazione, in quanto incaricati di applicare la normativa, nonché responsabili dell'eventuale riduzione degli oneri.
- 3.1.5 In particolare, per la stima del costo unitario, l'Autorità potrebbe ricorrere, oltre all'uso di questionari mirati, ad altre forme di consultazione, quali, ad esempio, panel multiscopo, focus group o indagini telefoniche. La scelta dello strumento con cui rilevare le informazioni dipende fondamentalmente dalle risorse che si intendono impiegare, dalla tipologia di informazioni che si intende raccogliere, che può essere solo di carattere quantitativo (il costo unitario) o anche qualitativo (come le problematiche connesse al rispetto degli adempimenti oggetto d'esame), dalla diffusione degli obblighi informativi tra i destinatari della regolazione che saranno consultati. Non è escluso l'uso combinato di tecniche diverse qualora ciò risulti necessario tenuto conto del grado di approfondimento necessario, delle risorse disponibili e dei tempi a disposizione per la conclusione del processo.
- 3.1.6 A prescindere comunque dalla tecnica di rilevazione utilizzata, gli uffici dell'Autorità preposti all'attività di misurazione dovrebbero predisporre un questionario o una griglia di intervista, costruiti sulla base della mappatura degli obblighi informativi, funzionali alla raccolta dei dati sui parametri di costo. Il questionario, o la griglia, dovrebbero essere verificati dai Dipartimenti e dalle Direzioni dell'Autorità responsabili della regolazione contenente obblighi informativi. La cadenza con cui i soggetti obbligati adempiono agli obblighi informativi viene individuata sia al momento dell'inserimento dell'obbligo informativo nella banca dati, sia in sede di mappatura. Come anticipato, essa è data dal numero di volte in cui, ogni anno, un operatore svolge l'adempimento oggetto di indagine. Il calcolo del numero di operatori tenuti a rispettare gli adempimenti esaminati può essere effettuato a partire dalle banche dati anagrafiche dell'Autorità (Anagrafica Operatori), a cui tutti i soggetti che operano nei settori regolati dalla medesima Autorità sono obbligati ad iscriversi, esclusi i produttori di energia elettrica di piccole dimensioni di cui alla già citata deliberazione dell'Autorità 443/2012/A. Le informazioni contenute in questi archivi anagrafici riguardano non solo il settore (energia, gas o idrico), ma anche la tipologia di attività svolta dai soggetti regolati (ad esempio: produzione, trasporto, distribuzione, vendita, ecc.), e pertanto consentono, in sede di calcolo

della popolazione, di individuare il target di soggetti tenuti a rispettare gli adempimenti esaminati.

- 3.1.7 Una volta raccolti i dati relativi alle tre tipologie di costo che compongono gli oneri sostenuti da un singolo destinatario della regolazione, il costo interno sarà dato dalla seguente operazione:

Costo interno = Costo orario lordo della figura professionale x ore impiegate per adempiere all'obbligo informativo

Il costo orario lordo può essere ricavato a partire dalla corrispondente retribuzione tabellare prevista dall'inquadramento di ciascuna figura professionale, secondo quanto stabilito dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL), opportunamente integrata con gli altri costi che ricadono sul datore di lavoro, ossia i contributi obbligatori e l'accantonamento del trattamento di fine rapporto (TFR). Al costo interno così calcolato potrebbe essere applicata una maggiorazione a titolo di quota di costi fissi e spese generali sostenute per adempiere all'obbligo informativo. Tenuto conto della scelta operata a livello nazionale, si intende utilizzare una quota del 25% a titolo di overhead. La formula finale del costo unitario sarà pertanto la seguente:

Costo unitario = (costo interno x 1,25) + costo esterno + spese per acquisto di beni e attrezzature e servizi

- 3.1.8 Prima di giungere alla stima degli oneri amministrativi totali, si dovrebbe procedere all'analisi delle risposte al questionario raccolte, al fine di individuare eventuali *outliers*, relativi a dati, palesemente discordanti rispetto al trend rilevato e che possono essere considerati come non rappresentativi dei costi che, in media, un destinatario della regolazione del settore considerato sostiene per adempiere agli obblighi informativi oggetto di analisi. L'obiettivo è infatti arrivare, tenendo anche conto delle valutazioni espresse durante la consultazione, a una misura degli oneri amministrativi ritenuta rappresentativa della realtà di un'impresa "normalmente efficiente", di un'impresa, cioè, che non sia né particolarmente efficiente nel rispettare gli adempimenti burocratici, né particolarmente inefficiente riguardo alle attività amministrative. In aggiunta, il ricorso a un'opportuna selezione delle imprese rispondenti, unita a confronti con realtà e processi analoghi concorre all'obiettivo di evitare di poggiare su valutazioni non fondate sulle pratiche operative dei soggetti regolati, privilegiando l'acquisizione da parte della stessa Autorità di una serie di dati sui quali basare la misurazione.
- 3.1.9 Compiuta questa stima, la misurazione degli oneri amministrativi totali, per ogni obbligo informativo, sarà data dalla moltiplicazione dei costi unitari per la popolazione dei destinatari della regolazione e quindi per la cadenza dell'adempimento.

Q.4 Quali altri criteri di selezione degli obblighi informativi da sottoporre a misurazione ritenete utili o essenziali?

Q.5 Quali modalità di consultazione ritenete utili oltre a quelle citate?

4.1 LA COMUNICAZIONE DEGLI ESITI DELLA MISURAZIONE E INTERVENTI DI SEMPLIFICAZIONE

4.1 *Comunicazione degli esiti della misurazione e interventi di semplificazione*

4.1.1 I risultati della stima degli oneri amministrativi dovrebbero essere resi noti, con cadenza periodica e continuativa, mediante la redazione di un apposito documento, pubblicato sul sito web dell’Autorità. Il documento dovrebbe illustrare il percorso di analisi eseguito, indicando le scelte compiute in fase di selezione degli obblighi informativi da sottoporre a misurazione, le tecniche di rilevazione utilizzate, le ipotesi alla base delle stime degli oneri e i contributi raccolti durante le fasi di consultazione. Lo SCM produce stime di carattere indicativo, in funzione dell’esigenza di contenere il numero campionario dei destinatari della regolazione coinvolti nella rilevazione; tuttavia permette di ottenere informazioni dettagliate sulle singole attività amministrative poste in essere dai destinatari della regolazione, aumentando la consapevolezza del regolatore circa i costi, anche nascosti, che la normativa può generare. La ripartizione delle informazioni di costo per le varie attività permette infine di orientare con maggior facilità gli interventi di semplificazione e riduzione degli oneri, anche sulla base delle esigenze dei destinatari della regolazione.

5. LA VALUTAZIONE EX-ANTE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

5.1 *Criteri metodologici*

5.1.1 Lo SCM è un metodo per la valutazione ex-post, volto a misurare gli oneri amministrativi derivanti dallo stock normativo già esistente. Tuttavia la Commissione europea (tramite le Impact Assessment Guidelines) ha previsto l’applicazione del modello anche prima dell’emanazione di nuove proposte di regolamento o direttiva, dettagliando le modalità operative con cui svolgere la misurazione degli oneri, finalizzata a evitare la produzione di oneri amministrativi superflui per imprese, cittadini e amministrazioni. Per quanto sopra, tale modello di valutazione potrebbe essere opportunamente adottato e utilizzato dall’Autorità, per valutare ex-ante l’impatto degli oneri amministrativi associati a nuovi obblighi informativi, sia in riferimento all’emanazione di nuovi provvedimenti, sia in relazione all’aggiornamento dei provvedimenti esistenti. Tale valutazione, attuata selezionando, in modo opportuno, i provvedimenti che ne devono essere oggetto, tenuto conto delle specifiche finalità istituzionali dell’Autorità tra le quali rientrano in primis la verifica e il controllo del corretto funzionamento dei mercati e la protezione del consumatore, consente inoltre di dare all’Autorità uno strumento di conoscenza degli oneri amministrativi e di porre sotto controllo il loro “trend” evolutivo, nonché di monitorare e contenere, per quanto possibile e senza pregiudicare le sopracitate finalità, il carico sulle imprese.

5.1.2 Per quanto sopra, la deliberazione 96/2013/A ha previsto, a valle della conclusione del procedimento di adozione delle Linee guida MOA ed entro la

fine del 2013, l'introduzione, prima dell'emanazione di nuovi provvedimenti e dell'aggiornamento dei provvedimenti esistenti, di procedure di calcolo e di controllo sull'entità degli oneri amministrativi generati dagli interventi regolatori dell'Autorità.

Q.6 Quali criteri metodologici e procedurali suggerite per la valutazione degli oneri amministrativi ex ante?