

## IL PANEL DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

L'Osservatorio AIR ha costituito un panel che analizza, con cadenza periodica, temi in materia di qualità della regolazione. All'incontro del 26 giugno 2013, dedicato alla "Misurazione degli oneri: l'esperienza della CONSOB" hanno partecipato Giulio Vesperini (coordinatore dell'Osservatorio AIR); Francesco Sarpi (direttore dell'Osservatorio AIR); Mariangela Benedetti, Carolina Raiola, Immacolata Grella, Monica Cappelletti (membri dell'Osservatorio AIR); Paolo Alagia (AGCOM), Maria Luce Mariniello (AGCOM) Silvia Carbone (CONSOB), Davide Zaottini (CONSOB), Valerio Novembre (CONSOB), Gabriele Mazzantini (AGCM), Gloria Nispi Landi (COVIP), Stefania Marcarelli (AVCP).

## La misurazione degli oneri amministrativi: l'esperienza della CONSOB

*Sintesi del panel, 26 giugno 2013*

### PREMESSA

Il Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106 (cd. "Decreto Sviluppo") ha esteso la misurazione degli oneri amministrativi (MOA) alle autorità amministrative indipendenti di vigilanza e garanzia. Quest'ultime, al pari delle amministrazioni statali, regionali e degli enti locali, sono chiamate a effettuare, nell'ambito dei propri ordinamenti, la misurazione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese.

L'estensione della MOA alle autorità indipendenti tiene conto dei rilevanti obblighi informativi spesso imposti dalla regolazione di settore per assicurare la trasparenza nel rapporto con i regolatori e, più in generale, la conoscibilità del mercato e la divulgazione delle informazioni al pubblico. Del resto, la disciplina dell'informazione rappresenta un elemento tipico degli *statutory duties* delle autorità indipendenti che perseguono contestualmente obiettivi di protezione dei destinatari della regolazione, di vigilanza e di garanzia del corretto funzionamento del mercato, secondo modalità concorrenziali. Tale considerazione è particolarmente rilevante per la CONSOB, tenuto conto che la regolazione dei mercati finanziari, anche in ragione della crisi economico-finanziaria a partire dal 2008, ha registrato l'inserimento di nuovi oneri amministrativi, per effetto di direttive o regolamenti sovranazionali, giustificati dalla necessità di assicurare una maggiore tutela ed una vigilanza sempre

più improntata a tutela del risparmiatore/investitore.

Alla luce di tali considerazioni, il panel ha avuto ad oggetto l'attività di misurazione degli oneri svolta dalla CONSOB. In particolare, la dott.ssa Silvia Carbone e il dott. Davide Zaottini hanno descritto la metodologia utilizzata e i primi risultati ottenuti.

Con riferimento alla metodologia, è stata descritta l'attività di mappatura regolamentare; si tratta di un'attività di scomposizione della regolamentazione (secondaria) per individuare gli obblighi informativi - previsti in capo ai destinatari dei regolamenti adattati dalla CONSOB - e catalogarli. L'attività, svolta in collaborazione con sedici uffici operativi della CONSOB, ha permesso l'elaborazione di un database che descrive le informazioni più rilevanti attinenti a ciascun obbligo, la relativa fonte di regolazione, i destinatari, la tipologia, la frequenza, la modalità con cui si realizza e l'ufficio interessato, nonché eventuali altri destinatari dell'obbligo informativo in questione (es. una Autorità di vigilanza diversa dalla CONSOB). Il database rappresenta una base informativa fondamentale per consentire alla CONSOB, in linea con le indicazioni fornite anche dalla Commissione UE, di e monitorare in modo ciclico i dati e migliorare, in chiave di semplificazione, i procedimenti di comunicazione tra l'Autorità e i soggetti regolati.

Rispetto ai risultati, la mappatura ha consentito di individuare 619 obblighi informativi, di cui solo 345 riconducibili al Regolamento emittenti, che generano oltre 451.000 segnalazioni all'anno. L'analisi ha permesso di costruire un patrimonio quantitativo sull'ampiezza dei singoli obblighi per gli operatori e di effettuare anche valutazioni di tipo qualitativo; innanzitutto rispetto alla diversa natura delle disposizioni in relazione allo specifico settore regolatorio. Gli obblighi imposti dal Regolamento emittenti, ad esempio, differiscono da quelli previsti dal Regolamento intermediari poiché nel primo caso si tratta di obblighi di comunicazione all'Autorità di vigilanza e al mercato, mentre nel secondo sono obblighi che intervengono sul corretto scambio di informazioni tra intermediari e clienti.

La differenza fornisce informazioni rilevanti anche per costruire le ipotesi di semplificazione e modularle in base al diverso contesto di riferimento. Ad esito dell'analisi è stato rilevato l'impatto del c.d. *goldplating* e della obsolescenza di alcune norme che, anche se modificate o abrogate, continuano spesso ad essere applicate dai destinatari della regolazione. Ad esito dell'analisi sono state elaborate proposte di modifica organizzate in un piano pluriennale di intervento che la Commissione ha approvato e comunicato al mercato. Il programma in questione riguarda interventi immediati sulla regolamentazione secondaria ma anche misure volte a migliorare la gestione del patrimonio informativo dell'Autorità, nel solco di iniziative già intraprese in tema di dematerializzazione delle comunicazioni interne ed esterne.

Da ultimo, è stata sottolineata la necessità di completare la misurazione con i dati sui costi medi che dovranno essere raccolti principalmente grazie alla consultazione con i soggetti regolati. La misurazione quantitativa è condizione necessaria ma comunque non sufficiente per l'analisi delle ulteriori misure di semplificazione da intraprendere poiché è indispensabile anche valutare gli effetti dei benefici legati agli della disposizioni regolamentari oggetto di misurazione, eliminando eventuali norme "inutili" cioè a "zero beneficio".

#### LA DISCUSSIONE

A seguito della presentazione, i rappresentanti delle autorità si sono soffermati su tre aspetti principali:

- **I profili organizzativi legati all'attività di misurazione.** È stato considerato il ruolo fondamentale ricoperto dal processo interno di raccolta delle informazioni direttamente dagli uffici operativi che hanno diretta conoscenza della norma, degli obblighi informativi e degli eventuali problemi applicativi.
- **Il rapporto tra la mappatura e il piano di riduzione degli oneri.** È stato analizzato il contributo della mappatura all'individuazione degli strumenti di semplificazione; a tal fine è stato ricordato come, nell'esperienza della Consob, la mappatura si inserisce all'interno di un'attività più ampia avviata nel 2011 con gli operatori di settore tramite l'istituzione di tre tavoli di lavoro tra cui quello appositamente dedicato alla "Semplificazione regolamentare del mercato finanziario italiano".
- **Il rapporto tra la misurazione e l'analisi di impatto della regolazione.** È stata discussa la necessità di integrare la misurazione all'interno dell'analisi di impatto al fine di consentire di controbilanciare il costo degli oneri con i benefici ad essi associati, in relazione a tutte le disposizioni di nuova introduzione.