



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
Commissione di Garanzia

**PARERE SUL PROGETTO DI BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ESERCIZIO
FINANZIARIO 2016**

I NOTE INTRODUTTIVE

Con nota n. 2543/SBC/15 in data 11 novembre 2015, il Servizio Bilancio e Contabilità ha chiesto il parere di questa Commissione sul progetto di bilancio di previsione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni relativo all'esercizio finanziario 2016.

La proposta di bilancio di previsione 2016 presenta un nuovo piano dei conti molto articolato finalizzato al graduale affiancamento della contabilità finanziaria con la contabilità economico-patrimoniale (c.d. piano dei conti integrato) così come previsto dal Decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013, n. 132.

L'articolo 7 del regolamento concernente la gestione amministrativa e la contabilità stabilisce al comma 2 che il progetto di bilancio di previsione, con i relativi allegati, sia sottoposto dal Servizio Contabilità e Bilancio all'esame del Consiglio che, sentita la Commissione di garanzia, con propria deliberazione lo approva.

Il successivo articolo 42, comma 4, lettera c), dello stesso regolamento precisa che la Commissione di garanzia esprime, in apposita relazione, parere sul progetto di bilancio preventivo.

Nell'anno 2015 è stata adottata la Legge del 29 luglio 2015 n. 115 recante "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (Legge europea 2014)*" che ha disposto una modifica dell'art. 34 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle Comunicazioni Elettroniche), introducendo due commi chiarificatori sia delle attività che possono essere finanziate dagli operatori ("*costi amministrativi complessivamente sostenuti per l'esercizio delle funzioni di regolazione, di vigilanza, di composizione delle controversie e sanzionatorie attribuite dalla legge all'Autorità*") sia della base imponibile ("*la misura dei diritti amministrativi di cui al medesimo comma 1 è determinata ai sensi dell'articolo 1, commi 65 e 66, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, in proporzione ai ricavi maturati dalle imprese nelle attività oggetto dell'autorizzazione generale o della concessione di diritti d'uso*").

II IL PROGETTO DEL BILANCIO DI PREVISIONE 2016

Il progetto di bilancio di previsione 2016 è stato predisposto dal Servizio Bilancio e Contabilità con il supporto degli altri Servizi e Direzioni dell'Autorità, in conformità di quanto prescrive il regolamento concernente la gestione amministrativa e la contabilità.

Tale progetto, strutturato sulla base del nuovo piano dei conti, è stilato – secondo quanto risulta dalla relazione che l'accompagna – tenendo conto delle recenti manovre finanziarie approvate dal Parlamento e delle ultime leggi di stabilità e di bilancio.

Il progetto all'esame presenta, con l'esclusione delle partite di giro, che si equilibrano in euro 18.103.300,00:

entrate totali che sono previste ammontare ad Euro 72.364.700,00 e cioè un importo superiore di Euro 1.734.700,00 rispetto a quello inserito nel bilancio di previsione 2015, in cui tali entrate erano state quantificate in Euro 70.630.000,00;

uscite totali che sono previste ammontare ad Euro 78.522.700,00 e cioè ad un importo inferiore di Euro 444.000,00 rispetto a quello inserito nel bilancio di previsione 2015, in cui tali uscite erano state quantificate in Euro 78.966.700,00.

La differenza tra entrate totali previste ed uscite totali previste è quindi di Euro 6.158.000,00, alla cui copertura si intende far fronte, al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio, mediante un prelievo di egual importo dall'avanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015.

III LE PREVISIONI DI ENTRATA

Si è detto che, al netto delle partite di giro che non rappresentano risorse finanziarie a disposizione dell'Autorità, le entrate totali previste ammontano per l'anno 2016 ad Euro 72.364.700,00, in aumento rispetto a quelle previste per l'anno 2015.

Tali entrate, che attengono tutte al titolo I, si connotano per il quarto anno consecutivo per l'assoluta mancanza del contributo dello Stato alle spese di funzionamento dell'Autorità, pur statuito dalla vigente normativa. Al contrario degli anni precedenti, nel 2016, come nel 2015, è presente invece il contributo degli operatori postali.

Le entrate derivanti dal contributo a carico degli operatori del settore delle comunicazioni sono stimate in 63.964.700,00 Euro, con una incidenza sul totale delle entrate correnti di circa l'88,3%, mentre quelle derivanti dal contributo degli operatori del settore postale sono quantificate in 6.500.000,00 euro, con un'incidenza sul totale delle entrate correnti dell'8,9%.

Tali contributi sono integrati da:

il contributo a carico dei titolari dei motori di calcolo, che è stato previsto in 10.000,00 Euro, come per il 2015;

il contributo a carico degli operatori della commercializzazione dei diritti sportivi quantificato in 320.000,00 Euro.

Le altre entrate (recuperi, rimborsi e proventi diversi; corrispettivi per le autorizzazioni di diffusione via satellite e di distribuzione via cavo dei programmi televisivi) sono state previste nel complesso in 1.400.000,00 Euro, in coerenza con il precedente anno. In tale importo è compresa la

restituzione annuale da parte dell'Autorità Antitrust, così come previsto dalla Legge di stabilità 2014 (Legge 27 dicembre 2013 n. 147).

Gli interessi attivi sul conto corrente bancario hanno subito una diminuzione relativa passando dai 300.000,00 Euro previsti per il 2015 a 170.000,00 Euro per il 2016

Le entrate, con le criticità di cui si dirà in seguito, come sopra previste non sono state ritenute sufficienti a coprire il complesso degli oneri finanziari da affrontare nell'anno 2016 per cui si è reso necessario ricorrere – come si è detto – all'applicazione di parte dell'avanzo di amministrazione presunto per 6.158.000,00 Euro.

La Commissione a tal proposito evidenzia che gli iter procedurali relativi alle entrate non sono, alla data di redazione del presente parere, ancora perfezionati. Infatti:

- la Delibera n° 605/15/CONS “*Misura e modalità di versamento del contributo dovuto per l'anno 2016 dei soggetti che operano nel settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media*” è stata approvata dal Consiglio dell'Autorità il 5 novembre 2015 ed il testo definito è ancora in fase di formalizzazione. Il testo ultimato il processo di formalizzazione sarà trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'approvazione dell'aliquota;
- la Delibera n° 583/15/CONS “*Misura e modalità di versamento del contributo dovuto dagli organizzatori delle competizioni per la commercializzazione e dei diritti audiovisivi sportivi per l'anno 2015*” è stata approvata dal Consiglio dell'Autorità il 16 ottobre 2015 ed il testo è stato trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'approvazione dell'aliquota in data 5 novembre 2015;
- l'Autorità ha inviato al Ministero dello Sviluppo Economico ai fini della predisposizione del relativo DPCM la richiesta di definizione dell'aliquota contributiva per gli anni 2015 e 2016. Alla data di redazione del presente parere non sono pervenuti riscontri a tale richieste.

IV LE PREVISIONI DI SPESA

Sempre con esclusione delle partite di giro, le spese totali previste, comprensive delle spese in conto capitale, ammontano, per l'anno 2016, a 78.522.700,00 Euro, in lieve diminuzione rispetto a quelle del 2015.

Nella relazione del competente Servizio che accompagna il progetto di bilancio di previsione si dà atto che anche per il 2016 sono state applicate tutte le disposizioni normative, esaustivamente elencate, che hanno previsto tagli di spesa, puntualmente effettuati nell'ambito dei singoli capitoli di bilancio, nonché quelle relative alla riorganizzazione e razionalizzazione delle spese finalizzate al miglioramento dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Una tale puntualizzazione è da apprezzare, in presenza di un contesto normativo caratterizzato da continui

mutamenti, sovrapposizioni ed integrazioni che rendono assai complessa la gestione del bilancio dell'Autorità.

Le uscite correnti previste ammontano nel complesso, nel 2016, a 74.352.700,00 Euro, mentre quelle in conto capitale assommano a 4.170.000,00 Euro. Nel 2015 le previsioni erano state invece, rispettivamente di 74.987.700,00 Euro e di 3.979.000,00 Euro.

Raffrontando le previsioni dei due anni considerati, risultano diminuite, nel 2016, le uscite correnti delle categorie III (Segretariato generale), V.2 (Servizio affari generali e contratti), VII (Servizio ispettivo, registro e Corecom), IX (Direzione Reti e Servizi di comunicazione elettronica), X (Direzione contenuti audiovisivi) compensate dall'aumento degli stanziamenti delle categorie V.1 (Servizio organizzazione, bilancio e programmazione), VI (Servizio Rapporti con l'Unione Europea e attività internazionali), XI (Direzione Tutela del Consumatori), XIII (Servizio Economico e Statistico), XV (Direzione sviluppo dei servizi digitali e della rete).

Non variano invece le previsioni di spesa delle categorie IV (Servizio giuridico), V.3 (Risorse Umane), VIII (Direzione Infrastrutture e Servizi di media), XIV (Direzione servizi postali).

Risultano aumentate, nel 2016, anche le uscite in conto capitale della categoria I, riguardante l'adeguamento del Fondo liquidazione indennità e trattamento di fine rapporto, mentre è diminuita la consistenza della categoria II, concernente "acquisto beni" (mobili e arredi).

Nel rinviare per maggiori esplicitazioni alla relazione predisposta dal Servizio Bilancio e Contabilità sugli specifici stanziamenti si osserva che il bilancio 2016 potrebbe subire rilevanti modifiche, con rilevanti riduzioni degli stanziamenti di spesa, ove a seguito degli effetti della contenzioso con gli operatori di comunicazione elettronica e postali, l'Autorità non disponesse di tutte le risorse necessarie alla copertura del bilancio di previsione 2016.

Ovviamente la Commissione di garanzia si riserva di verificare la congruità degli importi stanziati, e la regolarità amministrativa – contabile dell'impiego che ne sarà fatto, in sede di verifiche infra annuali e parere da rendere sul conto consuntivo.

V NODI PROBLEMATICI RELATIVI AL CONTRIBUTO A CARICO DELLO STATO

Ai sensi del disegno di legge di Stabilità 2016 (atto Senato n. 2111 del 21/10/2015) l'anno 2016 risulterà il quarto anno consecutivo in cui non verrà corrisposto il contributo dello Stato. Questo non può non destare preoccupazione, specie in presenza dell'aumento delle funzioni dell'Autorità e del necessario completamento dell'organico del personale. E' vero che il detto contributo, fin quando è stato corrisposto, ha subito, di anno in anno, drastiche riduzioni fino ad assumere una valenza meramente simbolica, ma ciò poteva essere inteso come conseguenza della grave crisi economica in atto e non precludere la possibilità di un ripristino in misura adeguata, una volta superata la crisi. La scomparsa dalle leggi di stabilità di qualsiasi accenno all'apporto dello Stato alle spese di funzionamento dell'Autorità risulta in contrasto con quanto stabilito dagli articoli

1, comma 9, della legge n. 249 del 1997¹ e soprattutto con quanto disposto dall'art. 1, commi 65 e 66, della legge n. 266 del 2005 che prevede:

“A decorrere dall'anno 2007 le spese di funzionamento [...] dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni [...] sono finanziate dal mercato di competenza, per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato (sottolineatura aggiunta), secondo modalità previste dalla normativa vigente ed entità di contribuzione determinate con propria deliberazione da ciascuna Autorità, nel rispetto dei limiti massimi previsti per legge, versate direttamente alle medesime Autorità.”

“[...] Per gli anni successivi, eventuali variazioni della misura e delle modalità della contribuzione possono essere adottate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ai sensi del comma 65, nel limite massimo del 2 per mille dei ricavi risultanti dal bilancio approvato precedentemente alla adozione della delibera”.

Nella realtà il contributo statale è stato azzerato, di fatto, dall'anno 2013, senza tuttavia che sia intervenuta alcuna modifica normativa, tenuto conto del fatto che la legge 266/2005 è ancora vigente né, d'altra parte, è stata prevista alcuna forma alternativa di compensazione, che fosse in grado di compensare l'assenza del contributo statale (quale ad esempio un aumento dell'aliquota massima prevista ovvero l'attribuzione di altre forme di finanziamento).

VI QUESTIONI CONNESSE ALLA PREVISIONE DEL CONTRIBUTO A CARICO DEGLI OPERATORI DEL SETTORE POSTALE

Con riferimento, invece, ai contributi derivanti dagli operatori del settore postale, in data 6 febbraio 2015, è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il decreto predisposto dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze, che stabilisce *“Misura e modalità di versamento del contributo dovuto dai soggetti operanti nel settore postale all'autorità per le garanzie nelle comunicazioni per gli anni 2012, 2013 e 2014”*.

Pertanto, nell'anno 2016 come nell'anno 2015, per la prima volta da quando l'Autorità esercita le funzioni della soppressa Agenzia nazionale di regolamentazione del servizio postale (anno 2012) sarà presente un contributo derivante dagli operatori del settore postale.

Tuttavia manca una norma che attribuisca all'Autorità un potere impositivo autonomo, analogo a quello in vigore per gli operatori di comunicazione. Sarebbe invece assolutamente necessaria la definizione di un quadro normativo, che si auspica possa intervenire quanto prima, al fine di dare certezze alle entrate dell'Autorità.

Il Collegio, tuttavia, non può non evidenziare che alla previsione di entrata iscritta nel bilancio di previsione per euro 6.500.000 per i contributi dovuti dai soggetti operanti nel settore postale non corrisponde, alla data di stesura del progetto di bilancio di previsione, alcun vincolo giuridicamente vincolante mancando agli atti il Decreto di riferimento.

¹Nella parte che qui interessa l'articolo 1, comma 9, della citata legge n. 249 del 1997 prevede che: *“[...] l'Autorità provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato ed iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro [...]”*

Tale fattispecie non può che condurre ad un parere con riserva da parte della Commissione di Garanzia sul progetto di bilancio di previsione per l'esercizio 2016: laddove infatti dovesse intervenire prima dell'approvazione del bilancio da parte del Consiglio dell'AGCOM il decreto predisposto dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze, per il riconoscimento del contributo dovuto per le annualità 2015 e 2016, l'attuale struttura del bilancio sarebbe corretta e rispondente ai principi di correttezza e trasparenza. In mancanza dell'emanazione di tale Decreto sarà necessario, viceversa, stornare dalle entrate l'importo di euro 6.500.000 e andando ad utilizzare, ulteriormente, l'avanzo di amministrazione presunto per l'anno 2015 al fine di garantire la copertura integrale di tutte le uscite programmate.

Inutile negare che nella ipotesi di mancata adozione del Decreto ministeriale l'equilibrio economico-finanziario dell'Autorità sarebbe messo a dura prova, con scenari futuri molto critici e sarà inevitabile l'esercizio provvisorio, con vincoli di spesa espressi in dodicesimi. Si ricorda al riguardo che, in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione per l'e.f. 2015, la ritardata adozione del Decreto ministeriale ha comportato il necessario ricorso all'esercizio provvisorio.

VII CONSIDERAZIONI FINALI

La Commissione di Garanzia, in quanto preposta alla vigilanza dell'osservanza della legge e dei regolamenti da parte delle strutture amministrative, ritiene che nell'impostazione del bilancio di previsione 2016 sia stata osservata la normativa che presiede alla materia.

In via principale, viene integralmente richiamata la riserva di giudizio espressa al precedente paragrafo VI.

Restano ancora aperti i problemi normativi, gestionali, operativi ed interpretativi sui quali si è posto in precedenza l'accento. Tra essi si segnalano:

- ferma restando la riserva di giudizio sopra richiamata in relazione ai contributi a carico degli operatori postali, non può non destare preoccupazione la circostanza che le uscite programmate siano superiori alle entrate e che tale equilibrio sia garantito con l'utilizzo parziale dell'avanzo di amministrazione per euro 6.158.000. Laddove, infatti, dovesse non pervenire il Decreto Ministeriale atteso, l'utilizzo complessivo dell'avanzo 2015 sarebbe superiore ai 12 milioni di euro, azzerandolo quasi completamente. Questa fattispecie è molto delicata in quanto si ricorda che la funzione principale dell'avanzo di amministrazione per l'Autorità è quella di garantire la copertura finanziaria per il primo quadrimestre dell'esercizio in attesa del pagamento da parte degli operatori che avviene in una unica soluzione annuale nel mese di aprile;
- la fragilità di un sistema di finanziamento delle spese di funzionamento dell'Autorità che prescinde dal Contributo dello Stato, sancito per legge, e fa pressoché esclusivo affidamento

sulla contribuzione degli operatori del settore delle comunicazioni e del settore postale e ricorre con continuità all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per assicurare il pareggio di bilancio;

- per le osservazioni esposte al punto precedente la Commissione consiglia di prevedere la istituzione di un apposito Fondo di Riserva, vincolando a tal fine le eventuali minori e/o ritardate entrate finanziarie;
- la forte riduzione degli interessi attivi sul conto corrente di tesoreria dimostra come le giacenze attive siano notevolmente diminuite rispetto agli esercizi precedenti, campanello di allarme per le gestioni finanziarie future;
- la distinzione, stabilita a livello di principio, fra funzioni di indirizzo e controllo, intestate all'Organo di vertice, e compiti di gestione, attribuiti ai dirigenti, in forza del disposto dell'articolo 2 comma 10 della legge 14 novembre 1995 n° 481 richiamato dall'articolo 1 comma 5 della legge 31 luglio 1997 n° 249 è stata solo in parte attuata. Tali principi, sostanzialmente recepiti dai regolamenti adottati dall'AGCOM, hanno avuto infatti, finora, limitata applicazione sul piano operativo;
- l'esigenza di garantire la piena attuazione dei principi comunitari e nazionali in tema di procedure di evidenza pubblica nella contrattualistica, restringendo la stipulazione di contratti senza gara alle ipotesi contemplate dal codice dei contratti pubblici sulla scorta di eccezioni di stretta interpretazione;
- si invita alla massima attenzione sul contenimento delle spese relative al personale dipendente e ai servizi di consulenza e collaborazioni esterne nonché alle forniture esterne di contratti di servizio, perseguendo la strada di internalizzare i servizi attualmente affidati all'esterno;
è necessario agire anche sulle entrate proprie connesse ai contributi degli operatori, cercando di limitare qualsiasi interpretazione elusiva delle quote annuali dovute: in tale ottica sarebbe opportuno e auspicabile l'adozione di un'unica aliquota di contribuzione, uguale per ogni tipologia di operatore;
- è necessario irrigidire il sistema sanzionatorio a carico dei soggetti inadempienti o che attestano valori non corretti: in tale ottica la Commissione ritiene non più differibile il potenziamento, sia in termini di mezzi che di risorse umane, dell'ufficio contributi. A parere della Commissione, infatti, sarebbe utile e necessario sottoporre a verifica integrale i bilanci di esercizio sia degli operatori di TLC che degli operatori dei media, al fine di verificare se il computo della base imponibile su cui viene calcolata la quota annualmente dovuta sia o meno congruo;

- di dare attuazione, proseguendo nell'avviata contabilità analitica per centri di costo, alle disposizioni della legge 31 dicembre 2009 n. 196 e dei relativi decreti legislativi, che costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica e debbono essere applicate anche alle Autorità amministrative indipendenti;
- di rappresentare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero dell'Economia e delle Finanze, una volta superato l'avverso ciclo economico che l'Italia sta attraversando, l'esigenza che sia ripristinato il contributo del bilancio dello Stato alle spese di funzionamento dell'Autorità, non solo perché previsto dalla legge istitutiva dell'AGCOM (art. 1, comma 9, L. 31 luglio 1997 n. 249) e dalla legge finanziaria 2006 (art. 1, comma 65, L. 23 dicembre 2005 n. 266), ma anche perché presupposto dalle direttive comunitarie che disciplinano la materia. Tale contributo costituirebbe un provento certo, in vista del principio costituzionalmente sancito del pareggio di bilancio, mentre il contributo sui ricavi degli operatori del settore delle comunicazioni, che oggi è il prevalente se non l'unico finanziamento di cui l'Autorità fruisce, è soggetto alle oscillazioni che possono sempre verificarsi nel mercato di competenza, nell'evolvere dei tempi;
- di valutare la possibilità, in caso di revisione della struttura organizzativa, di suddividere in modo più efficiente, efficace ed economico le attività che l'AGCOM è chiamata a svolgere fra le sedi di Napoli e di Roma, in modo da evitare nei limiti del consentito duplicazioni di ruoli di lavoro nelle due sedi.

Roma, 16 novembre 2015

Il Presidente

I Componenti