



*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*  
*Commissione di Garanzia*

**PARERE SUL PROGETTO DI BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ESERCIZIO  
FINANZIARIO 2017**

I - NOTE INTRODUTTIVE

L'art. 7, comma 2, del regolamento concernente la gestione amministrativa e la contabilità dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (delibera 17/98 e s.m.i.) stabilisce 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.

Con nota prot. n. 2305 in data 17 novembre 2016, il Servizio Bilancio e Contabilità ha chiesto il parere di questa Commissione sul progetto di bilancio di previsione relativo all'esercizio finanziario 2017. La Commissione esprime il proprio parere ai sensi dell'articolo 42, comma 4, lettera c) del predetto regolamento concernente la gestione amministrativa e la contabilità.

II - IL PROGETTO DI BILANCIO DI PREVISIONE 2017

Il progetto di bilancio di previsione 2017 è stato predisposto dal Servizio Bilancio e Contabilità con il supporto degli altri Servizi e Direzioni dell'Autorità, in conformità alle disposizioni del regolamento concernente la gestione amministrativa e la contabilità.

Tale progetto, strutturato sulla base del nuovo piano dei conti integrato, è stilato – come risulta dalla relazione che l'accompagna – tenendo conto dei recenti vincoli di finanza pubblica generale 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 75.070.000,00, e cioè un importo superiore di Euro 5.332.020,00 rispetto a quello inserito nel bilancio di previsione 2016, in cui tali entrate erano state quantificate in Euro 69.737.980,00;

- uscite totali che sono previste ammontare ad Euro 80.722.800,00 e cioè ad un importo superiore di Euro 3.000.100,00 rispetto a quello inserito nel bilancio di previsione 2016, in cui tali uscite erano state quantificate in Euro 77.722.700,00.

La differenza tra entrate totali previste ed uscite totali previste è quindi di Euro 5.652.800,00, alla cui copertura si intende far fronte, al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio, mediante un prelievo di eguale importo dall'avanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2016, che ammonta a 28,7 milioni di euro.

### III - LE PREVISIONI DI ENTRATA

Come detto, al netto delle partite di giro che non rappresentano risorse finanziarie a disposizione dell'Autorità, le entrate totali previste per l'anno 2017 ammontano ad euro 75.070.000,00, in aumento rispetto a quelle previste per l'anno 2016.

Tali entrate, tutte attinenti 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. Nel 2017, come nel 2016, è presente invece il contributo degli operatori postali.

Le entrate derivanti dal contributo a carico degli operatori del settore delle comunicazioni sono stimate in 66.650.000,00 Euro, con una incidenza sul totale delle entrate correnti di circa l'88,78%, 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'8,66%.

Tali contributi sono integrati da:

- il contributo a carico degli operatori della commercializzazione dei diritti sportivi quantificato in 320.000,00 Euro;
- i corrispettivi per le autorizzazioni di diffusione via satellite e di distribuzione via cavo dei programmi televisivi, quantificati in 90.000,00 Euro.

Le altre entrate (recuperi, rimborsi e proventi diversi) sono state previste nel complesso in 1.440.000,00 Euro, in continuità 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 assoluta, passando dai 170.000,00 Euro previsti per il 2016 ai 70.000,00 Euro per il 2017.

È previsto inoltre l'utilizzo di parte dell'avanzo disponibile 2016, per un importo di 5.652.800,00 euro, destinato alla restituzione agli operatori a seguito delle rettifiche operate ai sensi del codice delle comunicazioni elettroniche.

La Commissione di Garanzia prende atto che alla data di redazione del presente parere non risulta ancora perfezionato l'iter procedimentale relativo alle seguenti delibere, propedeutiche per la tenuta degli equilibri di bilancio:

- la delibera n. 463/16/CONS, recante *“Misura e modalità di versamento del contributo dovuto per l'anno 2017 dei soggetti che operano nel settore delle*

*comunicazioni elettroniche e dei servizi media*” è stata approvata dal Consiglio dell’Autorità, in data 19 ottobre 2016. Il provvedimento è stato inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l’approvazione con nota prot. 0056669 del 27 ottobre 2016 approvazione che alla data della redazione della presente relazione non è ancora stata notificata all’Autorità;

- La delibera n. 560/16//CONS “*Misura e modalità di versamento del contributo annuo dovuto dagli organizzatori delle competizioni per la commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi, ai sensi dell’art. 29 del decreto legislativo 9 gennaio 2008 n. 9 per l’anno 2016 (stagione sportiva 2015/2016)*” è stata approvata dal Consiglio dell’Autorità il 24 novembre 2016, ma non ha ancora ricevuto l’approvazione da parte della Presidenza del Consiglio.
- Inoltre, l’Autorità ha inviato al Ministero dello Sviluppo Economico, ai fini della predisposizione del relativo decreto, la richiesta di definizione dell’aliquota contributiva a carico degli operatori del servizio postale per l’anno 2017, ma, alla data di redazione della presente relazione, tale decreto non è stato ancora emanato.

Il presente parere, pertanto, deve intendersi subordinato al perfezionamento dell’iter procedimentale degli atti sopra richiamati.

#### 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 2017, a 80.722.800,00 Euro, in aumento rispetto a quelle del 2016.

Nella relazione del competente Servizio che accompagna il progetto di bilancio di previsione si segnala che anche per il 2017 sono state applicate tutte le disposizioni normative 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. La Commissione dà atto che la presenza di un contesto normativo caratterizzato da continui mutamenti, sovrapposizioni ed integrazioni rende obiettivamente assai complessa la gestione del bilancio dell’Autorità.

Le uscite correnti previste nel 2017 ammontano nel complesso a 75.062.800,00 Euro, mentre quelle in conto capitale assommano a 5.660.000,00 Euro. Nel 2016 le previsioni iniziali erano state invece, rispettivamente, di 73.552.700,00 Euro e di 4.170.000,00 Euro.

Raffrontando le previsioni iniziali dei due anni considerati, risultano diminuite, nel 2017, le uscite correnti delle categorie I (Compensi organi istituzionali), VI (Servizio rapporti con l’Unione europea e attività internazionali), VII (Servizio ispettivo, registro e Co.re.com), XI (Direzione Tutela dei Consumatori), XIII (Servizio economico e statistico), XV (Direzione sviluppo dei servizi digitali e della rete) compensate dall’aumento degli stanziamenti delle categorie III (Segretariato generale), V.1 (Servizio bilancio e contabilità), V.2 (Servizio affari generali, contratti

e sistemi informativi), V.3 (Servizio risorse umane), X (Direzione contenuti audiovisivi), XIV (Direzione servizi postali).

Non variano invece le previsioni di spesa delle categorie IV (Servizio giuridico), VIII (Direzione infrastrutture e servizi media), IX (Direzione Reti e Servizi di comunicazione elettronica).

Risultano aumentate, nel 2017, anche le uscite in conto capitale della categoria I, riguardanti l'adeguamento del Fondo liquidazione indennità e trattamento di fine rapporto e l'acquisto di macchine per ufficio, postazioni di lavoro, apparati di telecomunicazioni.

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 di parere da rendere sul conto consuntivo.

## V - PROBLEMATICHE RELATIVE AL CONTRIBUTO A CARICO DELLO STATO

Ai sensi del disegno di legge di bilancio 2017 (presentato alla Camera il 29 ottobre 2016), il 2017 risulterà il quinto anno consecutivo in cui non verrà corrisposto il contributo dello Stato. Ciò non può non destare preoccupazione, specie in presenza dell'aumento delle funzioni dell'Autorità e del necessario completamento dell'organico del personale. È 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 escludeva la possibilità di un successivo ripristino in misura adeguata. Peraltro, 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 dall'articolo 1, comma 9, della legge n. 249 del 1997<sup>1</sup> e soprattutto con il disposto dell'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 esplicita, tenuto conto del fatto che la legge 266/2005 è

---

<sup>1</sup>Nella 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 [...]”.

ancora vigente. Né è stata prevista alcuna fonte alternativa di finanziamento, 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 ai contributi derivanti dagli operatori del settore postale, nell'anno 2015 è stato pubblicato 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”*.

Il decreto del 6 febbraio 2015, che ha rappresentato il primo atto formale di regolamentazione del contributo postale da quando è stata disposta la soppressione dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del servizio postale e sono state attribuite all'Autorità le funzioni svolte da detta Agenzia, ha definito l'aliquota contributiva per gli anni 2012, 2013 e 2014.

Tuttavia il Ministero dello Sviluppo economico non ha mai provveduto ad emanare il decreto necessario a fissare l'aliquota contributiva degli operatori postali per l'anno 2015, nonostante l'Autorità abbia formulato la richiesta nel luglio dell'anno 2015 (nota prot. AGCOM 55429 dell'8 luglio 2015). L'Autorità non ha, quindi, il titolo giuridico per poter procedere alla riscossione del contributo relativo all'anno 2015.

Nell'anno 2016, è poi stato adottato il provvedimento, predisposto dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze, che ha stabilito solo per l'anno 2016 (e non per l'anno 2015) una aliquota *“pari allo 0,68 per mille dei ricavi risultanti dal bilancio di esercizio relativo all'anno 2014, salvo conguaglio sul valore del contributo come determinato dal suddetto decreto ministeriale”*.

La riscossione relativa al 2016 è pertanto avvenuta in modo parziale, in quanto il Ministero ha autorizzato la riscossione di un acconto (nella misura appunto dello 0,68 per mille), ma non ha mai definito la misura contributiva del relativo conguaglio.

Per l'esercizio 2017, in data 26 luglio 2016 (con prot. 0041679) è stata inviata al Ministero dello sviluppo economico la richiesta di definizione della aliquota contributiva che influirà sul bilancio di previsione 2017.

In coerenza con quanto esposto nella citata nota del 26 luglio 2016 (prot. 0041679), la previsione di entrata per il settore dei servizi postali è pari a € 6.500.000,00.

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 obbligo giuridicamente vincolante, mancando agli atti il decreto di riferimento.

Tale situazione di incertezza non può che condurre ad un parere con riserva da parte della Commissione di Garanzia sul progetto di bilancio di previsione per l'esercizio 2017. 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 l'annualità 2017, l'attuale struttura del bilancio sarebbe rispondente a principi di correttezza e trasparenza. In mancanza dell'emanazione di tale decreto, sarà necessario, viceversa, stralciare dalle entrate l'importo di euro 6.500.000,00 e utilizzare ulteriormente l'avanzo di amministrazione presunto per l'anno 2016, al fine di garantire la copertura integrale delle uscite programmate.

Inutile negare che nella ipotesi di mancata adozione del Decreto ministeriale, l'equilibrio economico-finanziario dell'Autorità sarebbe messo a dura prova, tenuto conto anche delle situazioni pregresse relative all'annualità 2015 e conguaglio 2016. Sarà inoltre 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 gli ee.ff. 2015 e 2016, il ritardo del decreto ministeriale ha comportato di necessità il ricorso all'esercizio provvisorio.

## VII - CONSIDERAZIONI FINALI

La Commissione di Garanzia, preposta alla vigilanza dell'osservanza della legge e dei regolamenti da parte delle strutture amministrative, ritiene che nell'impostazione del bilancio di previsione 2017 sia stata osservata la normativa che presiede alla materia.

In via principale, va richiamata la riserva di giudizio espressa al precedente paragrafo in relazione ai contributi a carico degli operatori, nonché l'incertezza derivante dalla mancata approvazione delle delibere propedeutiche al rispetto degli equilibri di bilancio.

Restano inoltre aperti taluni problemi normativi, gestionali ed interpretativi sui quali la Commissione ha posto l'accento in precedenti occasioni.

- Non può non destare preoccupazione la circostanza che le uscite programmate siano superiori alle entrate. Laddove, infatti, non dovesse pervenire il decreto ministeriale atteso, l'utilizzo complessivo dell'avanzo libero 2016 sarebbe superiore ai 12 milioni di euro (incluse le restituzioni agli operatori per 5.652.800,00 euro), e ne ridurrebbe in modo molto significativo l'importo. Questa situazione è molto delicata, in quanto l'Autorità fa ricorso alla liquidità di cassa dell'avanzo per garantire la copertura finanziaria del primo quadrimestre dell'esercizio, in attesa del pagamento dei contributi da parte degli operatori, che avviene in un'unica soluzione annuale nel mese di aprile.
- La Commissione evidenzia la fragilità di un sistema di finanziamento delle spese di funzionamento dell'Autorità che, prescindendo forzatamente dal contributo dello Stato, pur sancito per legge, 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; stante tale situazione, la Commissione sottolinea l'esigenza di agire sulla dinamica delle spese di funzionamento, al fine di commisurarle ai contributi degli operatori. In tale ottica, assume rilievo prioritario l'esigenza di razionalizzare le iniziative finalizzate a nuove assunzioni, al fine di renderle compatibili con i livelli delle entrate attuali e programmabili;

- Per le osservazioni sopra esposte, la Commissione consiglia di mantenere e potenziare l'accantonamento destinato a dare copertura alle eventuali minori e/o ritardate entrate;
- 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 attuata solo in parte. Tali principi, sostanzialmente recepiti dai regolamenti adottati dall'AGCOM, hanno avuto infatti, finora, limitata applicazione sul piano operativo (cfr. in proposito la relazione della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato in data 28 luglio 2014);
- La Commissione invita a prestare la massima attenzione al contenimento delle spese relative alle missioni, che dovrebbero interessare soltanto le figure apicali dell'Autorità per finalità strettamente funzionali all'attività specifica; al contempo invita l'Autorità a contenere le spese per servizi di consulenza e collaborazioni esterne, nonché le forniture esterne di contratti di servizio, perseguendo l'opzione di internalizzare i servizi attualmente affidati all'esterno, laddove possibile;
- È necessario agire anche sulle entrate proprie connesse ai contributi degli operatori, cercando di contrastare qualsiasi interpretazione elusiva delle quote annuali dovute;
- 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 corretto;
- È necessario altresì:

- rappresentare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero dell'Economia e delle Finanze l'esigenza che sia ripristinato il contributo a carico 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 rispetto del principio di equilibrio del bilancio, mentre il contributo sui ricavi degli

operatori del settore delle comunicazioni, che oggi è praticamente l'unico finanziamento di cui l'Autorità fruisce, è soggetto alle oscillazioni che possono verificarsi nel mercato di competenza;

- valutare la possibilità di distribuire 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 possibile duplicazioni di ruoli tra le due sedi.

Roma, 28 novembre 2016

Il Presidente

Dott. Francesco Caringella

I Componenti

Dott.ssa Maria Annunziata Rucireta

Dott. Gianluca Battaglia