Deliberazione n. 7/2014/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

I, II e Collegio per il controllo sulle entrate

nell'adunanza del 16 luglio 2014

* * *

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'articolo 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle Amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

visto l'articolo 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, con cui, ad integrazione dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, viene stabilito che le Amministrazioni comunichino alla Corte dei conti ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento delle relazioni della Corte stessa, le misure conseguenzialmente adottate in esito ai controlli effettuati;

visto l'articolo 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con cui viene stabilito che, ove l'Amministrazione ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, adotti, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla Corte dei conti;

vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e le successive integrazioni e modificazioni;

vista la deliberazione della Sezione n. 19/2011/G, adottata nell'adunanza del 20 dicembre 2011, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2012;

vista la relazione del Consigliere istruttore, dott.ssa Anna Maria Rita Lentini , concernente l'indagine condotta su "Esito dell'esame dei rendiconti e analisi della gestione amministrativa dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, relativamente agli esercizi 2009, 2010, 2011 e 2012";

vista l'ordinanza in data 23 giugno 2014, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il I, il II e il Collegio per il controllo sulle entrate per l'adunanza del 16 luglio 2014, al fine della pronuncia sulla relazione in argomento;

vista la nota n. 3488 del 26 giugno 2014, con la quale il Servizio Adunanze della Segreteria della Sezione ha trasmesso la relazione:

- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale;
- al Ministero dell'economia e delle finanze – Gabinetto del Ministro;
- al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – Presidente dott. Angelo Marcello Cardani;
- all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – Gabinetto dott.ssa Annalisa D'Orazio;
- all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – Segretario generale dott. Fran-

cesco Sclafani;

- all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – Servizio organizzazione, bilancio e programmazione dott.ssa Giulietta Gamba;
- all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – Commissione di garanzia Presidente dott. Fulvio Balsamo;

udito il relatore, cons. Anna Maria Rita Lentini;

uditi i rappresentanti dell'Amministrazione intervenuti:

- per l'Autorità il Presidente dott. Angelo Marcello Cardani;
- per l'Autorità il Segretario generale dott. Francesco Sclafani;
- per l'Autorità il Presidente della Commissione di garanzia Presidente Fulvio Balsamo;

ritenuto che la relazione debba essere fatta propria dalla Sezione, con le modifiche e le integrazioni proposte dal relatore e dagli altri componenti del Collegio e dalla Sezione deliberate, anche sulla base delle precisazioni fornite in sede di contraddittorio dai rappresentanti delle Amministrazioni intervenuti all'adunanza stessa e delle memorie presentate;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate in Camera di consiglio, la relazione concernente "Esito dell'esame dei rendiconti e analisi della gestione amministrativa dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, relativamente agli esercizi 2009, 2010, 2011 e 2012";

INVIA

ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/1994- la relazione stessa, a cura della Segreteria della Sezione – Servizio adunanze, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati; alla Presidenza delle Commissioni Bilancio del

Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati; alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale e alle Amministrazioni convocate per l'adunanza;

DISPONE

che le Amministrazioni interessate comunichino alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/1994, come modificato dall'articolo 1, comma 172, della legge n. 266/2005, comunicando, inoltre, alla Presidenza della Corte, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, un provvedimento motivato, ai sensi dell'articolo 3, comma 64, della legge n. 244/2007, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 41 del R.D. 11 luglio 1934, n. 1214, copia della presente delibera e dell'unita relazione siano trasmesse al competente Collegio delle Sezioni Riunite, affinché possa trarne deduzioni ai fini del referto al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato anche in ordine alle modalità con le quali le Amministrazioni interessate si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

IL PRESIDENTE

(Dott. Giorgio CLEMENTE)

IL RELATORE

(Cons. Anna Maria Rita LENTINI)

Depositata in Segreteria il 28 LUG. 2014

IL DIRIGENTE

(Dott.ssa Luciana TROCCOLI)

Corte dei Conti

Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

ESAME DEI RENDICONTI E DELLA GESTIONE AMMINISTRATIVA DELL'AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

(ESERCIZI 2009-2012)

Relatore

Consigliere Anna Maria Rita Lentini

INDICE

SINTESI 4

Premessa..... 8

1. Il quadro normativo 8

1.1 Lo status delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità ed, in particolare, dell'AGCOM 10

1.2 Funzioni dell'AGCOM 14

1.3. La funzione giustiziale dell'Autorità 17

1.4 I rapporti tra AGCOM e altri soggetti istituzionali 19

2. Assetto organizzativo e tematiche gestionali 21

2.1. L'organizzazione e il funzionamento 21

2.2. I Comitati Regionali per le comunicazioni (Co.Re.Com) 25

2.3. Le sedi dell'AGCOM 26

2.4. La gestione amministrativa e contabile 29

2.5. L'attività contrattuale 32

2.6. Il sistema del controllo 39

2.7. Il trattamento giuridico ed economico del personale 43

3. La gestione finanziaria 53

3.1. Modalità della gestione 55

3.2. I risultati fondamentali nei bilanci 57

3.3. Analisi delle entrate 59

3.4. Trasferimento di entrate a favore di altre autorità indipendenti 63

3.5. Analisi della spesa 67

3.6. Misure di contenimento della spesa pubblica 71

3.7. Le spese per organi istituzionali 73

3.8. Le spese di personale 75

3.9. Le spese di locazione 77

3.10. La spesa in conto capitale 78

4. La situazione amministrativa 78

4.1. Lo smaltimento dei residui attivi e passivi 80

5. Il conto economico e lo stato patrimoniale 81

6. Conclusioni e raccomandazioni 84

SINTESI

L'indagine ha ad oggetto i rendiconti e la gestione amministrativa dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), nell'arco temporale 2009-2012, con aggiornamenti, in relazione a tematiche di rilievo, al 2013 il cui rendiconto è stato approvato nell'ultima decade di giugno.

Le relazioni annuali che l'Autorità presenta, il 30 giugno di ogni anno, al Presidente del Consiglio dei ministri, per la trasmissione al Parlamento sull'attività svolta dall'Autorità e sui programmi di lavoro, e la relazione di fine mandato 2005-2012 presentata a maggio 2012 dal Presidente uscente danno puntualmente conto dell'attività svolta dall'Autorità in attuazione della sua complessa missione istituzionale.

L'AGCOM ha un'intensa dialettica con altri soggetti istituzionali le cui attribuzioni si intersecano e talvolta si sovrappongono con quelle di AGCOM.

L'ambiguità ordinamentale ha creato talvolta conflitti tra i soggetti istituzionali interessati che si sono risolti con l'intervento di altre istituzioni.

Il Regolamento di organizzazione prevede un'articolazione per centri di responsabilità gestionale con autonomia di budget in linea con il principio della separazione dell'attività di indirizzo e controllo, spettante al Consiglio, dall'attività gestionale intestata ai centri di responsabilità. Di fatto si verifica, invece, una divaricazione dell'attività concreta amministrativo-contabile rispetto a quelle regole, come più volte ha segnalato la Commissione di garanzia: il Consiglio titolare delle funzioni di governo dell'Istituto e, quindi, di indirizzo e controllo, in molti casi, esplica anche attività di gestione.

A prescindere dai profili sopra evidenziati, l'attività contrattuale, esaminata nei limiti di una campionatura selezionata, è apparsa coerente con il dettato del decreto legislativo n. 163/2006.

L'AGCOM ha la sede principale a Napoli e una sede "*secondaria*" a Roma. Ciò comporta un effetto incrementale delle spese logistiche. Si tratta di problematica che ha una valenza più generale anche in relazione all'interpretazione dell'art. 2, comma 3, della legge n. 481/1995 che prevede che "*Al fine di consentire una equilibrata distribuzione sul territorio italiano degli organismi pubblici che svolgono funzioni di carattere nazionale, più Autorità per i servizi pubblici non possono avere sede nella medesima città*".

I provvedimenti organizzativi decisi dall'Autorità, negli ultimi anni, appaiono orientati opportunamente ad una riduzione dei costi, attraverso la prevalente concentrazione della funzione amministrativo-contabile in una stessa sede, la riduzione degli spazi locati e una nuova disciplina delle missioni. E' la giusta direzione nella quale è necessario proseguire, con modalità sempre più incisive.

Il sistema dei controlli si articola in due organismi collegiali: il Servizio di controllo interno e la Commissione di garanzia.

Il Servizio di controllo interno, dopo un lungo periodo di vacanza, dal giugno 2009, risulta ricostituito soltanto ad aprile 2012 ed è scaduto ad aprile 2013. Attualmente non risulta ancora rinnovato.

Le conseguenze dell'assenza di controllo interno sono rilevanti e sono note: manca il controllo di gestione, la verifica della realizzazione degli obiettivi, in coerenza con una corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, mancano i parametri per la valutazione delle performance individuali anche ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio.

La Commissione di garanzia, nell'esercizio del suo mandato, ha svolto un ruolo incisivo ed autorevole. I pareri e le relazioni formulate dalla Commissione sempre puntuali ed equilibrati sono stati di grande ausilio anche per l'attività di controllo di questa Corte.

Quanto alla gestione finanziaria, i saldi di bilancio mostrano che, a partire dal 2010, la gestione di competenza evidenzia risultati in netto peggioramento rispetto agli anni precedenti.

Le risultanze del conto economico confermano che l'anno critico per la tenuta degli equilibri di bilancio è il 2010, anche per effetto di due cause straordinarie: i trasferimenti alle altre Autorità amministrative indipendenti e il passaggio dalla previdenza INPS a quella INPDAP.

A fronte di una riduzione delle entrate correnti rispetto all'anno precedente pari al 5,31% si registra un aumento delle spese correnti pari al 24,46% rispetto al 2009 con un *trend*, per le entrate, inverso a quello dell'anno precedente (in crescita rispetto al 2008 del 5,89%), e, per le spese, più che proporzionale rispetto all'anno precedente (cresciute del 14,33%).

L'equilibrio di bilancio risulta garantito essenzialmente dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, il quale trae origine quasi integralmente dalle operazioni di riaccertamento dei residui (proprio nel 2010 risultano cancellati residui passivi per un importo complessivo pari ad oltre 18 milioni di euro, ritenuti insussistenti, relativi anche ad esercizi ravvicinati, quali il 2006 e il 2007). Al riguardo la Commissione di garanzia ha opportunamente raccomandato la necessità di provvedere a congrui accantonamenti finalizzati alla reiscrizione in bilancio di impegni di spesa dichiarati perenti, a richiesta dei creditori.

Il progressivo rientro dalla situazione di squilibrio, evidenziata nell'esercizio 2010, è rappresentato dai valori in decremento del disavanzo economico negli esercizi 2011 e 2012 (rispettivamente 8.060 migliaia di euro e 2.088 migliaia di euro a fronte di 28.868 migliaia di euro nel 2010), grazie all'effetto combinato di un recupero delle entrate mediante l'aumento della percentuale dei contributi degli operatori economici e delle riduzioni di spesa in applicazione delle misure di *spending review*. Il 2012, pur registrando ancora un risultato di competenza negativo sia pure in netta flessione rispetto al biennio precedente, evidenzia, infatti, un rientro dalla situazione di squilibrio con un saldo di parte corrente positivo, grazie anche alle misure di contenimento su alcune significative voci di spesa.

Dall'esame dei dati, risulta che gli obiettivi di contenimento della spesa sono stati tutti raggiunti a decorrere dal 2011. Per alcune voci di spesa, l'abbattimento è andato al di là di quanto richiesto dal legislatore. Ciò si registra, in particolar modo, nel 2013 per le spese relative all'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio autovetture, pari a 38.147,05 euro a

fronte di un limite di spesa definito dal DL 78/2010 pari a 248.380,61 euro successivamente rideterminato a seguito dell'art. 5, comma 2, del DL. n. 95/2012 in 70.086,70 euro e, con un *trend* in netta flessione in tutto l'arco del triennio. Anche le spese di missione, ampiamente nei limiti consentiti, registrano nel 2013 una rilevante flessione rispetto agli anni precedenti (168.634,49 euro nel 2013 a fronte di 212.857,01 nel 2012 e 197.143,59 nel 2011), grazie alle misure adottate dall'Amministrazione a partire dall'esercizio 2012, i cui effetti si sono spiegati nell'esercizio successivo. La spesa per consulenze rientra anch'essa nei limiti consentiti dalla legge, ma va attentamente monitorata non consentendo margini di manovra in aumento.

Rimane critica la questione sulle entrate derivanti dai contributi degli operatori economici, che, per effetto della progressiva riduzione dei trasferimenti statali, hanno raggiunto la percentuale massima consentita dalla legge e che, rappresentando la fonte prevalente delle entrate di bilancio (99% nel 2012), vanno attentamente valutate soprattutto per le conseguenti politiche di spesa. Ciò anche in considerazione degli effetti che deriveranno dalla sentenza della Corte di giustizia europea del 18 luglio 2013, che ha risolto questione pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 12 della direttiva 2002/20/CE, *c.d.* direttiva autorizzazioni.

Sul versante delle spese, quella per il personale è da tenere sotto stretto controllo, anche in ragione della sua pesante incidenza sulla gestione complessiva dell'Autorità.

L'andamento incrementale della spesa per il personale rischia di compromettere gli equilibri di bilancio dell'Autorità, in considerazione dell'assottigliamento (oggi azzeramento) del finanziamento statale e della recente interpretazione della Commissione europea in ordine alla natura e destinazione dei contributi privati. Per il trattamento giuridico ed economico del personale, la normativa vigente fa rinvio alle disposizioni riguardanti l'AGCM. Ciò equivale a confermare per il personale AGCOM, come per il personale dell'Antitrust (AGCM), il rinvio alla disciplina del trattamento economico previsto per i dipendenti della Banca d'Italia.

Per il personale in servizio presso l'Autorità si è verificata di fatto una rincorsa salariale anche al seguito dell'Antitrust, con l'attribuzione di automatismi nella progressione economica, il riconoscimento di compensi accessori e indennità anche singolari (ad esempio, l'indennità di convivenza), e l'attribuzione di *benefit* (assicurazione vita, sanitaria e responsabilità civile, con premio prevalentemente a carico dell'Autorità) che hanno fatto lievitare la spesa del personale.

Va dato atto che, negli ultimi anni, l'Autorità ha posto in essere una serie di iniziative volte ad introdurre misure di contenimento di una dinamica retributiva segnata da una logica fortemente incrementale, correlata a voci essenzialmente aventi natura fissa e continuativa e cioè non collegate alla remunerazione della produttività.

Gli stretti vincoli di finanza pubblica, che già da qualche anno impongono nell'intero settore del pubblico impiego severe misure di contenimento della spesa per il personale (blocco della contrattazione, blocco del turn over etc.), rendono necessario che l'Autorità prosegua in questa direzione anche con maggiore incisività, in un contesto in cui è auspicabile *de jure condendo*

un intervento del legislatore volto ad una regolamentazione unitaria delle Autorità indipendenti con riguardo anche al trattamento giuridico ed economico del personale.

Premessa

L'indagine ha ad oggetto i rendiconti e la gestione amministrativa dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), nell'arco temporale 2009-2012, con aggiornamenti al 2013, in relazione a tematiche di rilievo. L'approvazione di quest'ultimo rendiconto è intervenuta nell'ultima decade di giugno, nel rispetto dei termini regolamentari[1].

Il controllo è stato svolto ai sensi dell'art. 2, comma 27, della legge n. 481 del 14 novembre 1995, contenente "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità", e dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti". A completamento del quadro di riferimento delle competenze istituzionali deve aggiungersi che, anche ai fini del coordinamento del sistema di finanza pubblica, la Corte dei conti deve tenere conto delle relazioni redatte dagli organi che esercitano funzioni di vigilanza e controllo sulle amministrazioni, enti, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico, a norma dell'art. 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244[2.]

E' utile ricordare che questa Sezione ha già esaminato, nel corso degli anni, i rendiconti delle Autorità indipendenti: in particolare, dell'Autorità garante per la concorrenza e del mercato (AGCM o Antitrust) con delibera n. 29/2010/G per il triennio 2006-2008, della stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per il periodo compreso tra il 1998-2003 (delibera n. 9/2005/G) e da ultimo della CONSOB (delibera n. 1/2014).

1. Il quadro normativo

La precedente relazione di questa Sezione (approvata con delibera n. 9/2005/G) avente ad oggetto la medesima Autorità ricostruisce in maniera esauriente la normativa di riferimento a partire dalla norma istitutiva di cui all'art. 1, comma 1, della legge 31 luglio 1997 n. 249[3], *c.d. Legge Maccanico* (che fa seguito alla legge 14 novembre 1995, n. 481, contenente "*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione"*) e successive modifiche fino all'approvazione del "*Codice delle comunicazioni elettroniche*", intervenuta con il D.lgs. 1° agosto 2003, n. 259[4], e alla legge 3 maggio 2004, n. 112 ("*Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico*

[1]Art.27 del Regolamento concernente la gestione amministrativa e la contabilità dell'AGCOM

[2]*Legge finanziaria per il 2008*

[3]"*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*".

[4]In attuazione della delega conferita con l'articolo 41 della legge 1° agosto 2002, n. 166 ("*Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*").

della radiotelevisione"), che incide significativamente sulla legge n. 249/97 e sui compiti dell'Autorità[5].

Si darà conto, pertanto, soltanto degli interventi normativi successivi che più significativamente hanno avuto riflessi sul quadro normativo di riferimento.

La direttiva 2002/21/CE del 3 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (*c.d. Direttiva Quadro*), prevede all'11° "*considerando*" che: "*In conformità al principio della separazione delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni operative, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione in modo da assicurare l'imparzialità delle loro decisioni… Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere dotate di tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti loro assegnati*".

Il D.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 approva il "*Codice delle comunicazioni elettroniche*".

La legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) all'art. 1, comma 5, rubricato "*limite alle spese delle pubbliche amministrazioni*" ha disposto che "*Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea, indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nelle relative note di aggiornamento, per il triennio 2005 - 2007 la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate per l'anno 2005 nell'elenco 1 allegato alla presente legge e per gli anni successivi dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) con proprio provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale non oltre il 31 luglio di ogni anno, non può superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica*".

La scelta del legislatore di includere le Autorità indipendenti nelle pubbliche amministrazioni è confermata successivamente dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, contenente la legge di contabilità e di finanza pubblica[6].

Le Autorità amministrative indipendenti sono incluse, pertanto, nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni e sono, dunque, destinatarie delle norme di contenimento in materia

---

[5]Legge approvata dal Parlamento dopo un rinvio alle Camere in data 15 dicembre 2003, con lettera in cui il Presidente della Repubblica rilevava situazioni di non compatibilità del disegno di legge con i principi enunciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 466/2002.

[6]Il Titolo I rubricato "*Principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili*", art.1, dopo aver disposto, al primo comma, che "*Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica*", prevede al secondo comma, che "*Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni*". Al comma 3: "*La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre*"

di finanza pubblica, in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione Europea. Al riguardo si riferirà più ampiamente in seguito.

Nel 2009, il Parlamento europeo per far fronte – da un lato - all'eccessiva frammentazione normativa della materia e – dall'altro – alle difformità di azione esercitate dalle singole Autorità nazionali ha adottato la direttiva 2009/140/CE cui ha fatto seguito il regolamento 2009/1211/CE istitutivo dell'organismo dei regolatori europei (*Berec* ex *Erg*) ai fini di un'applicazione coerente ed uniforme del diritto comunitario.

La direttiva n. 2009/140/CE del 25 novembre 2009 nel modificare parzialmente la Direttiva Quadro, al 13° "*considerando"*, conferma il principio dell'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione, soffermandosi sull'autonomia finanziaria e di bilancio[7]. Introduce, all'articolo 3 della Direttiva Quadro, un nuovo terzo comma, ai sensi del quale "*gli Stati membri assicurano che le autorità nazionali di regolamentazione dispongano di risorse finanziarie e umane adeguate per svolgere i compiti a loro assegnati*".

Con il D.lgs. 15 marzo 2010, n. 44 - c.d. decreto Romani - la sfera d'azione dell'AGCOM si estende alla materia del diritto di proprietà intellettuale e della tutela dei minori.

Va poi segnalato l'art. 21 del D.L. n. 201 del 2011, convertito con la legge 22 dicembre 2011, n. 214, contenente "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*" (Allegato A)[8], che assegna il settore del servizio postale all'AGCOM, con la conseguente soppressione dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale.

Il D.lgs. n. 70 del 28 maggio 2012, modificando il codice delle comunicazioni elettroniche, attribuisce all'Autorità la risoluzione delle controversie tra imprese del settore (art. 20) e delle controversie transnazionali, su investitura delle parti (art. 21).

Da ultimo il DL 90 del 24 giugno 2014, contenente "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", ha previsto, tra l'altro, all'art.22 "misure di razionalizzazione" delle Autorità indipendenti, con la previsione di una gestione unitaria delle procedure per il reclutamento del personale e dei servizi strumentali.

1.1 Lo status delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità ed, in particolare, dell'AGCOM

La natura e lo status delle Autorità, in generale, è tuttora oggetto di dibattito e di decisioni giurisprudenziali non sempre uniformi, per cui ne risulta un profilo con *"andamento discontinuo*

[7]La direttiva esplicita che "*è importante che le autorità nazionali di regolamentazione responsabili della regolamentazione ex ante del mercato dispongano di un bilancio proprio che permetta loro di assumere sufficiente personale qualificato. Per garantire la trasparenza è opportuno che il bilancio sia pubblicato annualmente*".

[8]Le disposizioni sono in vigore a partire dal 10 aprile 2014

che si riflette anche nelle diverse fisionomie funzionali" delle Autorità ed una loro *"atipicità rispetto alle funzioni di regolazione da una parte e, dall'altra, di tutela delle garanzie"*[9].

Emblematica in tal senso è la vicenda relativa all'inclusione delle Autorità amministrative indipendenti nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni che le rende destinatarie delle norme di contenimento in materia di finanza pubblica, in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione Europea.

La legittimità di tale inserimento ha ricevuto conferma in una rilevante sentenza del Consiglio di Stato[10], Sezione VI, n. 6014 del 28 novembre 2012, che, su appello presentato dall'ISTAT avverso la sentenza del TAR Lazio n. 226/2012 (su ricorso dell'AGCOM)[11] ed altre (su ricorso tra gli altri dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas), ha ritenuto legittimo l'elenco predisposto dall'Istituto di statistica, per l'anno 2011, in applicazione dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e di finanza pubblica) e del Regolamento UE n. 2223/96-SEC 95, nella parte in cui include le Autorità indipendenti tra le amministrazioni pubbliche. Le motivazioni addotte dal Consiglio di Stato si soffermano, tra l'altro, sugli indici rivelatori della natura pubblica o privata di Enti la cui azione interseca, in vario modo, quella dell'amministrazione pubblica. A tal fine valorizza, in generale, alcuni indicatori, tra i quali il controllo da parte di soggetti pubblici e l'erogazione di risorse pubbliche "*provenienti da leggi (e da provvedimenti applicativi) emanati in coerenza con l'art. 23 della Costituzione, in tema di prestazioni patrimoniali imposte, aventi una causa di attribuzione di natura pubblicistica*"[12].

---

[9]Così la Commissione parlamentare incaricata, nel 2012, di svolgere un'indagine conoscitiva in tema di Autorità indipendenti, come più specificamente si dirà in seguito.

[10]Attualmente la competenza in materia è della Corte dei conti che decide, in unico grado in sede giurisdizionale, in Sezioni riunite in speciale composizione ai sensi dell'art. 1 comma 169 della legge n. 228/2012

[11]Il TAR Lazio aveva ritenuto fondata ed assorbente la censura con la quale si contestava che la ricorrente, nel suo operare, potesse essere considerata soggetta a "controllo pubblico". Si affermava che la nozione comunitaria di "controllo" non s'identificava con quella recepita nel nostro ordinamento, e cioè innanzi tutto controllo sugli atti (in particolare sul bilancio di previsione e sul conto) da parte di un soggetto pubblico sopraordinato, ma si sostanziava nel potere giuridicamente riconosciuto ad un'Amministrazione pubblica di **"***'determinare la politica generale e i programmi' della singola unità istituzionale, cioè di stabilire in via autonoma gli obiettivi che essa è chiamata a raggiungere e le modalità che deve seguire per realizzarli, con atti che in effetti sono di amministrazione attiva, e quindi non verificabili nella loro concreta esistenza con riferimento agli atti di controllo nel significato specifico e nella funzione ad essi assegnati dall'ordinamento nazionale***".** Ugualmente era stata ritenuta fondata la censura afferente all'autonomia finanziaria dell'Autorità ricorrente, "*che si manifesta con la capacità di provvedere con le proprie entrate a fronteggiare per intero le spese sostenute per l'attività svolta, sicché manca il presupposto che in coerenza con le finalità perseguite giustifichi il suo inserimento nell'elenco Istat, e cioè un costo per la finanza pubblica e per il bilancio dello Stato che va contenuto. L'autonomia finanziaria della ricorrente, le fonti dalle quali discendono le sue entrate (id est i contributi ad essa obbligatoriamente versati dagli operatori dei settori da essa regolati), la possibilità di intervenire per garantirne nel tempo la corrispondenza alle uscite sono tutti elementi legislativamente fissati, e, quindi, incontestabili. Segue da ciò che non è configurabile spesa che la finanza pubblica potrebbe in futuro essere costretta a sopportare per assicurare il pareggio di bilancio della ricorrente atteso che a questo fine essa è già stata fornita dal legislatore di strumenti propri per provvedere in via autonoma*"

[12]Rileva il CdS che "*Proprio di tali indici ha fatto applicazione l'Istat, che ha provveduto alla compilazione dell'elenco oggetto del giudizio, assumendo come regole classificatorie quelle proprie del sistema statistico comunitario; in esso ha quindi ricompreso le "unità istituzionali*" di origine comunitaria in possesso dei requisiti richiesti dal Regolamento UE n. 2223/96-SEC95.

Nel settore della pubblica amministrazione, il SEC95 (prg. 2.69) ha riconosciuto tale qualifica alle "istituzioni senza scopo di lucro" dotate di personalità giuridica, che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, alla duplice condizione che "*siano controllate e finanziate in prevalenza da amministrazioni pubbliche", sì da incidere in modo significativo sul disavanzo e sul debito pubblico; l'art. 1.2 del manuale del SEC 95 ribadisce che una istituzione*

Conclude il Consiglio di Stato che le Autorità indipendenti "*sono amministrazioni pubbliche in senso stretto, poiché, composte da soggetti ai quali è attribuito lo status di pubblici ufficiali (art. 2 comma 10 L. n. 481 del 1995), svolgono, in virtù del trasferimento di funzioni operato dall'art. 2, comma 14, della medesima legge istitutiva, compiti propri dello Stato, e così di potere normativo secondario …, di poteri sanzionatori, di ispezione e di controllo … hanno, in conclusione, poteri direttamente incidenti sulla vita dei consociati che si giustificano solo in forza della natura pubblica che deve - necessariamente- essere loro riconosciuta*". D'altra parte, ciò non è in contraddizione con l'indipendenza che connota le Autorità, per definizione legislativa. Le Autorità amministrative indipendenti sono definite tali dal legislatore in ragione della loro "*piena indipendenza di giudizio e di valutazione*", che non va intesa, precisa il Consiglio di Stato, "*contrariamente a quanto ha affermato il TAR, come ragione di esonero dalla applicazione della disciplina di carattere generale riguardante le pubbliche amministrazioni*", bensì comporta più limitatamente che "*tranne i casi espressamente previsti dalla legge, il Governo non può esercitare la tipica funzione di indirizzo e di coordinamento, nel senso che non può influire sull'esercizio dei poteri tecnico-discrezionali, spettanti alle Autorità*".

Condivisibile anche quanto precisato dal Consiglio di Stato in ordine all'autonomia finanziaria delle Autorità di garanzia, che giustificherebbe, secondo la ricostruzione del TAR, la mancata applicazione della normativa sostanziale di settore: "*Gli operatori del settore versano i contributi (da qualificare come tributi: Corte Cost., sent. 256 del 2007) direttamente alla Autorità, restandone obbligati perché vi sono disposizioni di legge riconducibili ai principi desumibili dall'art. 23 della Costituzione*, *sulle prestazioni patrimoniali imposte: la legge, che ben potrebbe disporre il pagamento di tali contributi nelle casse di un Ministero (tenuto poi a versare le somme di riferimento alla Autorità), ha preferito semplificare gli aspetti contabili, prevedendo il pagamento diretto nelle casse della Autorità (per gli importi determinati dall'Autorità stessa), ma ciò non esclude che la causa della attribuzione patrimoniale sia riconducibile allo svolgimento di una funzione pubblica, da parte di una pubblica amministrazione*".

Approfondite riflessioni sono state pure svolte, in diverse sedi, in una prospettiva *de jure condendo*, su aspetti e criticità delle Autorità in generale che andrebbero superate o risolte.

Al riguardo, si richiamano le conclusioni cui è pervenuta l'Indagine conoscitiva del 16/2/2012 sulle Autorità indipendenti, avviata a seguito di delibera della Commissione Affari Costituzionali del 2 marzo 2010[13].

---

senza fine di lucro deve essere considerata pubblica se 'sia controllata, sia prevalentemente finanziata dalle amministrazioni pubbliche'.

Controllo e finanziamento pubblico assumono quindi, anche alla luce della normativa comunitaria della quale l'elenco Istat è applicazione, la funzione di indicatori della natura pubblica del soggetto esaminato, ai fini della determinazione dei soggetti sottoposti alle regole della riduzione del disavanzo pubblico".

[13]In particolare, *"l'andamento discontinuo che si riflette anche nelle diverse fisionomie funzionali"* delle Autorità, la loro atipicità rispetto alle funzioni di regolazione da una parte e, dall'altra di tutela delle garanzie, ha indotto la Commissione, sentiti i soggetti interessati, all'elaborazione di un documento di cui si riportano gli aspetti che sembrano più significativi:

Così pure va segnalato che la Commissione di garanzia, organo di vigilanza interno all'AGCOM, in più occasioni ha rilevato e confermato la necessità di migliorare l'assetto giuridico delle Autorità indipendenti. Ha sottolineato[14], tra l'altro, come non sia più rinviabile la modifica alla disciplina positiva delle Autorità indipendenti "*o almeno per quelle di regolazione dei servizi di pubblica utilità*" anche alla luce delle modifiche introdotte dal D.lgs. n. 29 del 1993 e successive integrazioni, per il settore della Pubblica Amministrazione, settore dal quale peraltro le Autorità intendono allontanarsi proprio in ragione del loro particolare status. Ha rappresentato come le norme istitutive – a partire dalla legge n. 481 del 1995 alla legge n. 249 del 1997 – siano diventate via via, nell'arco degli anni, contrastanti con le disposizioni di

---

- Il fondamento giuridico europeo rende meno impellente la questione della costituzionalizzazione di tali organismi: il requisito comune per tutte le Autorità "è quello del collegamento tra funzioni loro assegnate e la tutela dei valori di rango costituzionale sì da giustificare la deroga al modello di organizzazione incardinato sul Governo e sulla sua responsabilità politica.
- L'individuazione di un determinato interesse preminente e quindi meritevole di azione pubblica, che non può essere perseguito pienamente con il normale apparato amministrativo, è gestito dall'istituto delle Autorità amministrative, le quali sono pertanto indipendenti dal potere esecutivo.
- Le forti disomogeneità nella modalità di nomina dei componenti: da parte dei Presidenti delle Camere, dei Presidenti delle Commissioni, dei due rami del Parlamento con voto limitato oppure - senza il coinvolgimento del Parlamento – o direttamente espressi dal Governo pongono la necessità di individuare criteri di nomina che da una parte "non affidino la scelta al solo apparato governativo, ma prevedano l'intervento di altre qualificate istituzioni o, comunque, la manifestazione di un ampio consenso parlamentare". L'indipendenza (intesa come sottrazione a possibili influenze e condizionamenti) va, inoltre, costantemente mantenuta nel senso che va assicurato un forte e severo regime delle incompatibilità e del conflitto di interesse con conseguente revoca del mandato dei componenti.
- Nel rispetto delle decisioni assunte in sede europea ma anche dell'equilibrio costituzionale del paese, il Consiglio di Stato ha chiarito "che non è esclusa a priori la possibilità per una Autorità di emanare regolamenti indipendenti, ma a condizione che la materia sia sottoposta a riserva di legge e a condizione che la legge fissi i criteri di fondo per l'esercizio dei poteri normativi da parte dell'autorità". Si precisa che, mentre va salvaguardata "l'opportunità di incrementare le garanzie procedurali …come parziale correttivo alla sostanziale indipendenza dei regolamenti dell'Autorità indipendenti adottati in carenza di norme primarie di indirizzo", la legge deve, tuttavia, identificare in maniera attenta e puntuale l'ambito della sottrazione dal circuito della responsabilità politica.
- Nel quadro dell'architettura istituzionale dello Stato è rilevante che il modello di regolazione sia precisato evitando "confusione nei ruoli tra decisore politico e regolatore tecnico indipendente. Al primo spetta il compito di stabilire il livello di tutela degli interessi generali, che non può essere appannaggio di una decisione tecnica indipendente, ma deve essere ricondotto alle scelte dei soggetti investiti di legittimazione democratica. Al decisore tecnico tocca invece il compito di definire le modalità concrete di attuazione della suddetta tutela".
- Le Camere debbono esercitare in modo pieno e consapevole le proprie competenze facendo uso "meno 'distratto' delle relazioni e delle segnalazioni trasmesse delle Autorità…" in maniera da superare gli eventuali difetti degli assetti di regolazione in sede legislativa.
- L'adozione di una disciplina uniforme sugli aspetti di funzionamento e di organizzazione dei diversi organismi – sulla scia di quanto già intervenuto per normare la durata e il rinnovo dell'incarico – sia pure preservando le diverse forme in cui si declina l'autonomia degli stessi - è concordemente sollecitata da parte di tutti gli auditi. In particolare, nella direzione della individuazione delle procedure per le candidature e dei criteri per il finanziamento, l'organizzazione e il trattamento economico del personale.
- Per quanto attiene la tutela dei cittadini di fronte agli atti delle autorità davanti al giudice, "sono emerse, nel corso dell'indagine alcune preoccupazioni in ordine alla progressiva attrazione delle controversie nella sfera di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, soprattutto nei casi in cui sia evidente l'esigenza di tutelare i risparmiatori o i consumatori nelle loro posizioni di diritto soggettivo perfetto…sarebbe utile un approfondimento sulle recenti disposizioni del Codice di giustizia amministrativa che attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori, adottati dalle autorità indipendenti".

  La questione dell'autonomia finanziaria e contabile è oggi legata ad una minore contribuzione pubblica cui corrisponde un aumento di quella a carico degli operatori economici, tuttavia, esiste un'asimmetria tra le Autorità in quanto – per la differente natura - alcune non posseggono fonti di entrata proprie. Ecco perché si è tentato un superamento con l'introduzione di un fondo perequativo unico, che tuttavia, contrasta con le disposizioni comunitarie.

[14] In *Considerazioni conclusive*, Parere della Commissione di garanzia sul Conto Consuntivo 2011, prot. n. 116/C.d G./2012, pag. 3 e ss.

carattere generale contenute proprio nei decreti legislativi n. 29 del 1993, n. 165 del 2001 e n. 150 del 2009.

La stessa Commissione di garanzia è pure intervenuta sulla questione cruciale della separazione delle funzioni di indirizzo e controllo dalle funzioni gestionali, prospettando soluzioni dirette a ricondurre la gestione su binari di piena trasparenza e regolarità.

Su questa e su altre condivisibili osservazioni e sollecitazioni dell'Organo di vigilanza interno si riferirà, affrontando le diverse tematiche gestionali.

1.2 Funzioni dell'AGCOM

L'AGCOM, come altre autorità nazionali (senza addentrarci negli innumerevoli *distinguo* su cui si è esercitata la dottrina), è titolare di poteri amministrativi in senso proprio (per esempio, il rilascio di titoli autorizzativi, l'irrogazione di sanzioni), di un potere normativo, regolatorio e di un potere giustiziale.

Concentra funzioni di regolamentazione e vigilanza nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dell'editoria. Si tratta di una scelta del legislatore determinata dai profondi cambiamenti conseguenti all'avvento della tecnologia digitale, che tende ad annullare le differenze fra i diversi mezzi di comunicazione, che sono veicolo di immagini, voce e dati (telefono, televisione, computer), destinati a integrarsi e a convergere sulla medesima piattaforma tecnologica, con un aumento dei servizi disponibili.

L'evoluzione ordinamentale dell'AGCOM è stata sollecitata non solo dallo sviluppo tecnologico, ma anche dalla necessità di conformarsi alle disposizioni comunitarie (quale Autorità Nazionale di regolazione – ANR), per cui le funzioni dell'Autorità sono state progressivamente ampliate e specificate.

Ricordiamo soltanto i più significativi momenti di questo processo.

L'AGCOM, per effetto dell'art. 1, comma 22, della legge istitutiva 31 luglio 1997, n. 249 (c.d. Legge Maccanico), eredita i compiti in precedenza assegnati al soppresso Ufficio del Garante per l'editoria e la radiodiffusione[15].

---

[15]Ai sensi dell'art. 6 comma 10 della L. 223/1990, il Garante, "*al fine dell'espletamento dei compiti assegnatigli dalla presente legge, provvede: a) a tenere il registro nazionale delle imprese radiotelevisive di cui all'articolo 12 della presente legge e il registro nazionale della stampa di cui all'articolo 11 della legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni; b) ad esaminare i bilanci e l'annessa documentazione dei concessionari privati, dei titolari di autorizzazione di cui all'articolo 38 della legge 14 aprile 1975, n. 103, e della concessionaria pubblica, nonché, ove lo ritenga, bilanci e documentazioni delle imprese di produzione o di distribuzione di programmi o concessionarie di pubblicità; c) a compiere l'attività istruttoria ed ispettiva necessaria per lo svolgimento delle funzioni di cui al presente comma, avvalendosi anche dei competenti organi dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, nonché dei servizi di controllo e vigilanza dell'Amministrazione finanziaria dello Stato ed altresì esercitando, con riferimento alle imprese di cui all'articolo 12 della presente legge, i poteri previsti dall'articolo 9, terzo e quarto comma, della legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni ed integrazioni, per il Garante dell'attuazione della legge sull'editoria; d) a svolgere l'attività e ad adottare i provvedimenti previsti dall'articolo 31; e) a vigilare sulla rilevazione e pubblicazione degli indici di ascolto delle emittenti e reti radiofoniche e televisive pubbliche e private anche avvalendosi di organismi specializzati. [Sono trasferite al Garante le funzioni già attribuite dalla legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni ed integrazioni, al Garante dell'attuazione della legge sull'editoria. Sono abrogati i commi terzo e quarto dell'articolo 8 della legge 5 agosto 1981, n. 416. [Il Garante si avvale dell'ufficio del Garante dell'attuazione della legge sull'editoria fino all'entrata in funzione dell'ufficio di cui al comma 6. Il decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 8 determina la data a decorrere dalla quale è soppresso l'ufficio del*

Con l'approvazione della disciplina sulla pubblicità televisiva, intervenuta con legge del 30 aprile 1998, n. 122[16], sono attribuiti (art. 2 comma 1) all'AGCOM poteri di regolazione e vigilanza; con il D.L. 30/1/1999 n. 15, convertito con la legge n. 78/1999[17], all'art. 1, comma 3, è attribuito all'Autorità il compito di integrare il piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive, approvato con deliberazione 30 ottobre 1998, n. 68, nonché competenze in materia di regolamentazione di diritti sportivi, per un'effettiva concorrenzialità (art. 2)[18]; con il D.lgs. 15 marzo 2010, n. 44[19] - c.d. decreto Romani - la sfera d'azione dell'AGCOM si estende alla materia del diritto di proprietà intellettuale e della tutela dei minori.

Tuttavia, è con la legge del 3 maggio 2004, n. 112 (art. 16) contenente le "Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione di un testo unico della radiotelevisione", e con il successivo "Testo unico della radiotelevisione" approvato con il decreto legislativo del 31 luglio 2005, n. 177 che si viene a modificare l'intero impianto della legge istitutiva del 1997. Vengono attribuite all'Autorità, tra le altre, competenze in materia di "rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni, anche mediante servizi di media audiovisivi o radiofonici"[20].

L' AGCOM si caratterizza, dunque, anche per lo svolgimento di un'attività diretta alla tutela di diritti fondamentali (del consumatore, dei minori, del pluralismo politico e dell'informazione). A tal proposito l'AGCOM svolge il ruolo di regolatore predisponendo linee guida, regolamenti e procedure (verifica e autorizzazioni di trasferimenti di proprietà aziende radiotelevisive,

---

Garante dell'attuazione della legge sull'editoria e dalla quale sono abrogati i commi quinto, sesto, settimo e ottavo dell'articolo 8 della legge 5 agosto 1981, n. 416. Il Garante predispone annualmente una relazione sull'attività svolta e sullo stato di applicazione della presente legge, che è trasmessa al Parlamento, a cura del Presidente del Consiglio dei ministri, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello cui si riferisce.". L'articolo è stato abrogato, ad eccezione del comma 11 secondo periodo, dalla D.lgs n. 177/2005.

[16]Intitolata "*Differimento di termini previsti dalla L. 31 luglio 1997, n. 249, relativi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nonché norme in materia di programmazione e di interruzioni pubblicitarie televisive*" successivamente modificata dalla legge 112/2004 e dal Testo unico della radiotelevisione di cui al D.lgs. 31 luglio 2005, n. 177**.**

[17]"*Disposizioni urgenti per lo sviluppo equilibrato dell'emittenza televisiva e per evitare la costituzione o il mantenimento di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo*". D.lgs 9/2008: *Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse.*

[18]Successivamente abrogato dal D.lgs. 9/2008, contenente "*Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse".*

[19]"*Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive*".

[20] Il testo aggiornato con le modifiche introdotte dal Dlgs del 15 marzo 2010 n. 44 è il seguente:

Capo II - Funzioni dell'Autorità

Art. 10. *Competenze in materia di servizi di media audiovisivi e radiodiffusione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*

1. L'Autorità, nell'esercizio dei compiti ad essa affidati dalla legge, assicura il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni, anche mediante servizi di media audiovisivi o radiofonici.

2. L'Autorità, in materia di servizi di media audiovisivi e radiofonici, esercita le competenze richiamate dalle norme del presente testo unico, nonché quelle rientranti nelle funzioni e nei compiti attribuiti dalle norme vigenti, anche se non trasposte nel testo unico, e, in particolare le competenze di cui alla legge 6 agosto 1990, n. 223, alla legge 14 novembre 1995, n. 481 e alla legge 31 luglio 1997, n. 249.

cessione, diffusione di programmi via satellite, deroghe e rilasci di quote europee, operazioni di concentrazione).

Con la legge n. 215 del 20 luglio 2004, si aggiunge anche la competenza in materia di comunicazione politica e risoluzione di conflitti di interessi[21] e, da ultimo[22], il settore dei servizi postali, con l'art. 21 del D.L. n. 201 del 2011 (Allegato A)[23], con la conseguente soppressione dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale.

Oggi le competenze dell'AGCOM sono ripartite in 5 aree principali di attività, che trovano corrispondenza nell'articolazione in direzioni (art. 13 del regolamento di organizzazione), riguardanti l'analisi dei mercati, i servizi media, le reti e i servizi di comunicazione elettronica, la tutela dei consumatori ed, infine, i servizi postali[24].

Entro il 30 giugno di ogni anno, l'Autorità presenta al Presidente del Consiglio dei ministri, per la trasmissione al Parlamento, "una relazione sull'attività svolta dall'Autorità e sui programmi di lavoro; la relazione contiene, fra l'altro, dati e rendiconti relativi ai settori di competenza, in particolare per quanto attiene allo sviluppo tecnologico, alle risorse, ai redditi e ai capitali, alla diffusione potenziale ed effettiva, agli ascolti e alle letture rilevate, alla pluralità delle opinioni presenti nel sistema informativo, alle partecipazioni incrociate tra radio, televisione, stampa quotidiana, stampa periodica e altri mezzi di comunicazione a livello nazionale e comunitario"[25].

---

[21]Art.6**.** *Funzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di conflitto di interessi.*

1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato accerta la sussistenza delle situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 2, comma 1, vigila sul rispetto dei divieti conseguenti e promuove nei casi di inosservanza:

a) la rimozione o la decadenza dalla carica o dall'ufficio ad opera dell'Amministrazione competente o di quella vigilante l'ente o l'impresa;

b) la sospensione del rapporto di impiego o di lavoro pubblico o privato;

c) la sospensione dall'iscrizione in albi e registri professionali, che deve essere richiesta agli ordini professionali per gli atti di loro competenza.

[22]Dando attuazione alle disposizioni contenute nella direttiva comunitaria 2008/6/Ce. Al riguardo c'era stata una segnalazione della stessa al Governo in data 19 febbraio 2010.

[23]Le disposizioni sono in vigore a partire dal 10 aprile 2014.

[24]In sintesi le 5 aree di attività sono le seguenti:

- analisi dei mercati e relativa implementazione, raccordo con l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato: attività di regolazione, vigilanza e garanzia al fine di promuovere e tutelare la concorrenza assicurando la dinamicità dei mercati;

- contenuti audiovisivi e multimediali (obblighi servizio tv pubblica, digitale, parità di accesso ai mezzi di comunicazione, informazione, salvaguardia del pluralismo politico, regolamenti e diritti sportivi, tutela del diritto d'autore ai sensi del D.lgs 44/2010);

- reti e servizi di comunicazione elettroniche (finanziamento servizio universale, Voip, garanzia dei diritti dei consumatori, controversie tra organismi di telecomunicazioni e utenze, reti fisse e mobili, tariffario);

- servizi postali, con compiti di regolazione e vigilanza del servizio universale, analisi di mercato e determinazione delle tariffe.

- tutela dei consumatori

[25]In attuazione dell'art. 1 comma 6 lettera c) punto 12 della legge istitutiva n. 249/97.

Svolge attività di segnalazione al Governo[26] e consultiva[27] presso le Camere formulando pareri tecnici, effettua indagini conoscitive nonché consultazioni pubbliche[28].

Ha un costante rapporto con la Comunità Europea (Commissione europea) e con organismi internazionali (a partire dalle Direttive 95/62/CE e 96/19/CE, per l'agenda digitale europea con il BEREC, *Body European Regulators Electronic Communications*, e l'RSPG, *Radio Spectrum Policy Group*).

Le relazioni annuali che l'Autorità presenta, il 30 giugno di ogni anno, al Presidente del Consiglio dei Ministri, per la trasmissione al Parlamento sull'attività svolta dall'Autorità e sui programmi di lavoro, e la relazione di fine mandato 2005-2012 presentata a maggio 2012 dal Presidente uscente danno puntualmente conto dell'attività svolta dall'Autorità in attuazione della sua complessa missione istituzionale. Esse rappresentano una compiuta ed efficace rendicontazione dell'attività svolta dall'Autorità in attuazione della sua complessa missione istituzionale.

A fini conoscitivi, di grande interesse è anche il sito internet istituzionale recentemente rimodulato. A titolo esemplificativo si rappresenta che la sua home page, nel mese di maggio c.a., ha dato conto dei regolamenti e delle delibere adottate dall'Autorità in relazione alle tornate elettorali europee ed amministrative oltre ad alcuni avvisi riguardanti il silenzio elettorale e i sondaggi politici. E' solo un esempio dell'attività più recente tempestivamente posta in essere dall'Autorità nell'ampio spettro delle sue attribuzioni.

L'AGCOM oltre ad esercitare poteri di regolazione del mercato a garanzia del suo corretto andamento svolge una funzione arbitrale o giustiziale diretta alla risoluzione dei conflitti tra i diversi attori del settore, siano essi imprese e/o aziende[29], che utenti e consumatori. Quest'ultima funzione, che presuppone una garanzia di neutralità oltre alla competenza tecnica, sarà trattata più specificamente nel successivo paragrafo.

1.3. La funzione giustiziale dell'Autorità

L'AGCOM, come altre autorità nazionali è titolare di un potere giustiziale oltre che di poteri amministrativi in senso proprio (per esempio, il rilascio di titoli autorizzativi, l'irrogazione di sanzioni) e di un potere normativo, regolatorio.

La funzione giustiziale, intestata all'Autorità sin dalla sua istituzione, anche con l'intento di creare filtri all'accesso alla giurisdizione a scopi deflattivi, da qualificarsi come attività

[26]Di recente "in merito all'opportunità di sopprimere il comma 36 dell'art. 3 del DDL relativo alla legge di stabilità 2013" oppure in materia di diritti audiovisivi sportivi e nella destinazione degli importi derivanti dalle sanzioni irrogate.

[27]Sui vari settori: raccolta pubblicitaria, Voip etc

[28]Così per il caso della neutralità della rete.

[29]Delibera n. 148/01/CONS, n. 182/02/CONS, N. 352/08/CONS.

amministrativa in forma contenziosa o, secondo alcuni, paragiurisdizionale[30], è diretta alla risoluzione delle controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, attraverso procedure di conciliazione o di arbitrato.

La procedura di risoluzione delle suddette controversie, tra organismi di telecomunicazione e utenti, è disciplinata con regolamento approvato con delibera dell'Autorità del 19-4-2007, n. 173/07/CONS. Il procedimento prende l'avvio con un'istanza di parte, segue una fase istruttoria, con garanzia per gli interessati di piena conoscenza degli atti e di contraddittorio. Il verbale di conciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo.

Nel caso di mancata o errata applicazione delle delibere dell'Autorità, viene, invece, attivato un procedimento sanzionatorio.

L'ambito della funzione giustiziale è ampliato con il D.lgs. 70/2012, attuativo delle direttive 2009/140/CE in materia di reti e servizi di telecomunicazione e 2009/136/CE di trattamento dei dati personali e privacy. L'art. 20, comma 1, (con decorrenza dal 1 giugno 2012) prevede che *"Qualora sorga una controversia avente ad oggetto gli obblighi derivanti dal Codice, fra imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica, o tra tali imprese e altre imprese che beneficiano dell'imposizione di obblighi in materia di accesso o di interconnessione derivanti dal presente Codice, l'Autorità, a richiesta di una delle parti e fatte salve le disposizioni del comma 2, adotta quanto prima, e comunque, salvo casi eccezionali, entro un termine di quattro mesi, una decisione vincolante che risolve la controversia".*

Il successivo art. 21 del medesimo Decreto legislativo, al comma 4[31], con riferimento alle controversie transnazionali, prevede che "*l'Autorità, congiuntamente all'Autorità di regolamentazione dell'altro Stato membro, dichiara la propria incompetenza a risolvere una controversia con decisione vincolante, qualora entrambe le parti vi abbiano espressamente derogato prevedendo altri mezzi per la soluzione della controversia, conformemente a quanto disposto dall'articolo 13. L'Autorità e l'Autorità di regolamentazione dell'altro Stato membro, comunicano tempestivamente alle parti la decisione. Se la controversia non è risolta dalle parti entro quattro mesi da tale comunicazione, e se non è stato adito un organo giurisdizionale, l'Autorità coordina i propri sforzi con l'Autorità di regolamentazione dell'altro Stato membro per giungere ad una soluzione della controversia, in conformità delle disposizioni di cui all'articolo 13 e tenendo nella massima considerazione ogni parere emesso dal BEREC.".*

Il decentramento territoriale dell'AGCOM realizzato con l'istituzione dei Co.Re.Com e attualmente anche l'avvio di servizi *online*, ha reso più facile l'accesso dei consumatori e degli

[30]La giurisprudenza amministrativa ha precisato che, in ogni caso, la tesi della *paragiurisdizionalità* non giustifica l'applicazione automatica ai procedimenti innanzi alle Autorità delle disposizioni del codice di procedura civile. Così, per esempio, l'organo che assume la decisione, a differenza di quanto accade nel caso dei collegi giudiziari, non è un collegio perfetto e dunque può deliberare e procedere alle audizioni anche se non sono presenti tutti i suoi componenti (Cfr. Tar Lazio, Sez. I, 8 gennaio 1998 n. 96; Cons. St., Sez. VI., 12 febbraio 2001 n. 652; Tar Lazio, Sez. I, 15 aprile 1999, n. 873); inoltre, non sussiste un obbligo di astensione analogo a quello gravante sui magistrati ordinari (Cfr. Cons. St., VI Sez. 23 aprile 2002 n. 2199).

[31]La suddetta disposizione va a sostituire il comma 3 dell' art. 24 del D.lgs 1° agosto 2003 n.259.

utenti[32] alla risoluzione alternativa delle controversie, con una procedura piuttosto semplice ed economica per la presentazione dei reclami[33].

La procedura prevede, in primo luogo, l'espletamento del tentativo di conciliazione obbligatoria presso il Co.Re.Com competente per territorio che si chiude con un verbale che costituisce titolo esecutivo. Successivamente, se la conciliazione ha avuto esito negativo o parzialmente negativo, il cittadino potrà scegliere tra più opzioni. Potrà ricorrere – entro 6 mesi – all'AGCOM, che attiva il contraddittorio ed entro 90 giorni emette un provvedimento vincolante per le parti, a carattere oneroso (indennizzo). In alternativa, è consentita l'impugnazione della decisione innanzi al TAR del Lazio ed eventualmente, anche in secondo grado, davanti al Consiglio di Stato.

La relazione di fine mandato del Presidente uscente riporta il seguente quadro di sintesi, in relazione all'attività svolta dai Co.Re.Com, in attuazione delle deleghe conferite per la risoluzione delle controversie a livello territoriale, che evidenzia l'andamento crescente delle istanze di conciliazione. Sempre più utenti ricorrono al tentativo obbligatorio di conciliazione, offerto gratuitamente: nel 2012, i Co.re.Com hanno ricevuto oltre 68 mila istanze di conciliazione a fronte delle 55 mila del 2011 (+23%).

Tabella n. 1

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012***
Istanze di conciliazione	38.590	43.099	49.004	55.646	68.273

*Dati parziali, presenti in relazione di fine mandato, 2005-2012.

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

La relazione annuale del 2013 riferisce in ordine all'esito delle controversie, esito che qualifica il mero dato numerico del contenzioso affrontato. Circa il 60% delle controversie si sono concluse mediante conciliazione tra le parti, con un sicuro effetto deflattivo sul sistema giustizia.

1.4 I rapporti tra AGCOM e altri soggetti istituzionali

L'AGCOM ha un'intensa dialettica con altri soggetti istituzionali le cui attribuzioni si intersecano e talvolta si sovrappongono con quelle proprie.

Con la legge istitutiva dell'AGCOM, il legislatore ha fatto una precisa scelta nella direzione di una concentrazione delle competenze di settore in capo ad un'unica autorità. Successivamente, invece, sono state restituite o assegnate *ex novo* agli organi governativi o ad altri enti

[32]Con il termine "utenti" si intendono i cittadini singolarmente oppure in forma associata.

[33]L'istanza è prodotta in carta semplice, senza pagamento di oneri o diritti.

competenze, in materia di comunicazione, con effetti negativi in termini di chiarezza delle competenze, delle responsabilità e delle procedure.

Importante interlocutore istituzionale dell'AGCOM è il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) al quale sono confluite, dopo alterne vicende del Ministero delle comunicazioni, rilevanti funzioni di settore, con la Finanziaria per il 2008.

Già il trasferimento delle competenze iniziali all'Autorità dall'ex Ministero delle comunicazioni non era stato facile. La precedente relazione della Corte sottolineava "*la nuova logica di collaborazione*" tra i due organismi con una certa apprensione per "*l'incerta definizione dei compiti dell'Autorità, rispetto a quelli ministeriali…*" rimarcando, per quella stretta collaborazione con il Ministero, il "*dubbio circa la concreta possibilità di operare negli ambiti non influenzati dal mondo politico, presso il quale potrebbero tecnicamente essere assunte le decisioni di base, da eseguire poi, per i risvolti tecnico operativi, presso l'Autorità*".

La mancanza di una netta demarcazione di funzioni tra il Ministero dello Sviluppo Economico e l'Autorità crea difficoltà di raccordo nell'esercizio delle rispettive competenze. Detta problematica si è manifestata, per esempio, in occasione della predisposizione degli atti di gara sulle frequenze televisive. Il Ministero ha posto un quesito al Consiglio di Stato sulle competenze di AGCOM e MISE, ritenendo di non avere un ruolo meramente esecutivo nella redazione del bando e del disciplinare di gara, ma rivendicando il potere di introdurre criteri ulteriori rispetto a quelli individuati dall'Autorità.

Il Consiglio di Stato ha risolto la *querelle*, a favore dell'Autorità, con un articolato parere (n. 872, del 25 febbraio 2011), che presenta spunti di grande interesse in ordine al rapporto fra politica e tecnica nel fenomeno delle amministrazioni indipendenti. Ricostruisce sistematicamente il ruolo dell'Autorità rispetto alla struttura ministeriale, connotata dalla presenza di un vertice politico (art. 95 Cost.) e conclude che "*nel rapporto fra politica e tecnica esistente nel settore delle comunicazioni (argomento sistematico), dopo l'istituzione dell' Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), deve ritenersi che spetti all'Autorità la disciplina diretta a conformare il mercato, mentre spetta al Dicastero l'adozione, sul piano meramente gestionale, degli atti di gara, nonché il rilascio dei titoli abilitativi; ciò appare, su un piano generale, conforme alla distinzione fra indirizzo politico (nella specie 'neutralizzato' dalla presenza dell'Autorità e divenuto indirizzo fissato in atti di regolazione neutrale) e gestione …essendo il Dicastero ormai spogliato dei poteri conformativi del mercato, alle sue strutture spettano solo gli atti di gestione da adottarsi in conformità al quadro regolatorio stabilito dall'Autorità (che è titolare di un potere regolatorio neutrale, esercitato nel rispetto delle regole comunitarie proprio al fine di sottrarre gli atti di gara a pericoli di inframettenza politica)*".

Un'intensa dialettica esiste anche tra AGCOM e Autorità Garante per la concorrenza e il mercato (AGCM): le rispettive attribuzioni si incrociano e si sovrappongono, in materia di concorrenza. Così, per esempio, con riguardo alle c.d. pratiche commerciali scorrette praticate nel settore della telefonia mobile (in particolare in ordine alla tematica della *Ricarica nei servizi*

di telefonia mobile) entrambe le Autorità si affermavano competenti. Il giudice amministrativo è stato investito della questione.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha affrontato il delicato tema della *actio finium regundorum* delle due Autorità (AGCM e AGCOM) nella materia di tutela del consumatore (regolamentare e sanzionatoria) nei servizi di comunicazione elettronica e ha concluso[34] che AGCOM è competente in via esclusiva in tema di tutela del consumatore nei servizi di comunicazione elettronica.

In altro caso, sempre in tema di riparto di competenze tra l'Autorità Antitrust e l'AGCOM, il giudice amministrativo[35] ha ritenuto sussistere la competenza dell'AGCM in una fattispecie di abuso di posizione dominante da parte di operatori del settore televisivo e della rilevazione degli indici di ascolto.

Altri rilevanti interlocutori dell'AGCOM sono la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi, la SIAE, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri[36]. Con quest'ultimo AGCOM ha stipulato Protocolli d'intesa diretti a delimitare ambiti e procedure negli ambiti di comune interesse.

L'ambiguità ordinamentale ha creato talvolta conflitti tra i soggetti istituzionali interessati che si sono risolti con l'intervento di altre istituzioni. E' opportuno che in sede di riassetto generale delle Autorità sia disegnata dal legislatore una più netta e puntuale perimetrazione delle attribuzioni dei diversi soggetti coinvolti.

2. Assetto organizzativo e tematiche gestionali

2.1. L'organizzazione e il funzionamento

L'architettura dell'Autorità è disegnata dall'art. 1, comma 3, della legge istitutiva n. 249/97, dopo la conferma della piena autonomia dell'Istituto che opera con "*indipendenza di giudizio e valutazione*" (comma 1), come peraltro già precisato nella legge 481/95 (art. 2, comma 5).

Sono organi dell'Autorità il Presidente, la Commissione per le infrastrutture e le reti, la Commissione per i servizi e i prodotti e il Consiglio. Ciascuna commissione è organo collegiale costituito dal Presidente dell'Autorità e da due commissari. Il Consiglio è costituito dal presidente e da tutti i commissari. Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati

[34]Con cinque sentenze nn. 11, 12, 13, 15 e 16 di riforma delle sentenze del T.a.r. Lazio, n. 14857/2010, n. 19892/2010, n. 19893/2010, n. 14856/2010, n. 04931/2010).

[35]Tar Lazio, sentenza n. 5689 del 21 giugno 2012.

[36]Ai sensi dell'art. 1 comma 6, lett. a), numeri 5 e 6 della legge istitutiva del 1997, l'AGCOM cura la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione. Per effetto dell'art. 5 comma 3 del DPR del 25 novembre 2010, n. 223, "Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria provvede a richiedere all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni relativamente alle imprese richiedenti i contributi, oltre alla regolarità dell'iscrizione al Registro degli Operatori di comunicazione (ROC), l'attestazione di conformità degli assetti societari alla normativa vigente, nonché l'attestazione dell'assenza di situazioni di controllo e/o collegamento per gli effetti di cui all'articolo 3, commi 11-ter e 13, della legge 7 agosto 1990, n. 250, e dell'articolo 1, comma 574, della legge 23 dicembre 2005, n. 266".

eleggono due commissari ciascuno, i quali vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Ciascun senatore e ciascun deputato esprime il voto indicando un nominativo per il Consiglio. In caso di morte, di dimissioni o di impedimento di un commissario, la Camera competente procede all'elezione di un nuovo commissario che resta in carica fino alla scadenza ordinaria del mandato dei componenti l'Autorità (durata del mandato 7 anni). Al commissario che subentri quando mancano meno di tre anni alla predetta scadenza ordinaria non si applica il divieto di conferma di cui all'articolo 2, comma 8**,** della legge 14 novembre 1995, n. 481.

Il Presidente dell'Autorità è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con il Ministro delle comunicazioni oggi Ministero dello sviluppo economico. La designazione del nominativo del Presidente dell'Autorità è previamente sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari ai sensi dell'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481.

Va osservato che la nomina del Presidente su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri non appare nella direzione di assicurare la sua condizione di terzietà dalla politica.

La precedente indagine che ha riguardato la medesima Autorità riferisce sul regolamento che ha disciplinato l'organizzazione e il funzionamento dell'AGCOM[37], già allora più volte modificato. Successivamente è stato opportunamente adottato un testo coordinato, approvato con delibera n. 223/12/CONS del 27 aprile 2012 integrata da delibere successive intervenute nel corso dello stesso anno e nel 2013[38].

Il regolamento si compone di 35 articoli, ripartiti in cinque titoli (Titolo I L'Autorità, Titolo II Organizzazione degli uffici, Titolo III Svolgimento dei procedimenti, Titolo IV Redistribuzione delle competenze di cui all'art. 1, comma 6, della legge n.249/97, Titolo V Relazioni con altre Autorità).

Ai sensi dell'art. 3 del Regolamento di organizzazione[39], "*Il Presidente rappresenta l'Autorità. Convoca le riunioni degli Organi collegiali, ne stabilisce l'ordine del giorno e ne dirige i lavori; vigila sull'attuazione delle deliberazioni. Cura i rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea, con le organizzazioni internazionali e con le pubbliche amministrazioni nazionali … In casi straordinari di necessità e di urgenza il Presidente può adottare provvedimenti riferendone all'Organo collegiale competente per la ratifica nella prima riunione utile*".

Svolge funzioni di supporto al Presidente il Capo di Gabinetto (art. 5).

[37]Approvato con deliberazione n. 17/98/CONS.

[38]Delibera n. 314/12/CONS del 25 luglio 2012 (in GURI n. 177 del 31 luglio 2012); delibera n. 315/12/CONS del 25 luglio 2012 (in GURI n. 177 del 31 luglio 2012); delibera n. 380/12/CONS del 2 agosto 2012 (in GURI n. 188 del 13 agosto 2012); delibera n. 528/12/CONS dell'8 novembre 2012 (in GURI 263 del 10 novembre 2012); delibera n. 549/12/CONS del 14 novembre 2012 (in GURI n. 277 del 27 novembre 2012); delibera n. 388/13/CONS del 20 giugno 2013 (sul sito www.agcom.it dal 28 giugno 2013); delibera n. 536/13/CONS del 30 settembre 2013 (sul sito www.agcom.it dal 14 ottobre 2013).

[39]Articolo integralmente sostituito dall'art. 1, comma 1, della delibera n. 528/12/CONS dell'8.11.2012, con particolare riferimento alla disposizione relativa all'adozione di provvedimenti presidenziali in caso di urgenza e necessità.

Le Commissioni sono organi collegiali e sono costituite dal Presidente dell'Autorità e, per effetto delle recenti disposizioni normative[40], ciascuna da 2 commissari. Per la validità delle riunioni di ciascun organo è necessaria la presenza della maggioranza dei componenti[41]. Ad esse sono intestate le due differenti aree di intervento. La Commissione per le Infrastrutture (CIR) si occupa di tutto ciò che riguarda i sistemi di trasmissione (interconnessione, accesso alla rete, sicurezza, pianificazione frequenze etc.); alla Commissione Servizi e Prodotti (CSP) sono intestate, invece, le competenze relative ai contenuti trasportati nelle reti (salvaguardia pluralismo politico, tutela dei minori, pubblicità etc.).

Il Consiglio, composto dal Presidente e dai quattro commissari, è l'organo che somma su di sé le competenze di maggiore rilievo: tra le altre, il potere regolamentare, la funzione di referto al Parlamento[42]; segnala al Governo l'opportunità di interventi, anche legislativi, in relazione alle innovazioni tecnologiche ed all'evoluzione, sul piano interno ed internazionale, del settore delle comunicazioni nell'ambito sia della regolamentazione dei vari settori, che del rispetto della stessa; nonché tutte le funzioni e i poteri che caratterizzano il *core business* dell'Autorità se non espressamente attribuite alla Commissione per le infrastrutture e le reti e alla Commissione per i servizi e i prodotti.

Recentemente è stata introdotta anche la disposizione secondo cui "*In caso di cessazione dall'incarico di un Commissario, le competenze assegnate alla Commissione che, per l'effetto, risulti ridotta a due componenti sono esercitate dal Consiglio sino all'espletamento delle procedure di elezione e di nomina del nuovo componente dell'Autorità ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 249/97 ed alla conseguente ricomposizione di detta Commissione ai sensi dell'articolo 3bis*".[43] Pertanto, nelle circostanze previste dalla citata disposizione, le competenze delle Commissioni si concentrano nel Consiglio, con un suo significativo ampliamento di poteri, finché perdura l'assenza del commissario, il che desta qualche preoccupazione in considerazione della problematica relativa alla concentrazione nel Consiglio dei poteri di indirizzo e di gestione di cui si dirà in appresso. E' auspicabile che siano contenuti al massimo i tempi per il rinnovo dei commissari, che evidentemente non dipendono dall'Autorità.

L'organigramma che segue disegna la sola struttura amministrativa senza la ripartizione tra le sedi, che sarebbe invece opportuna.

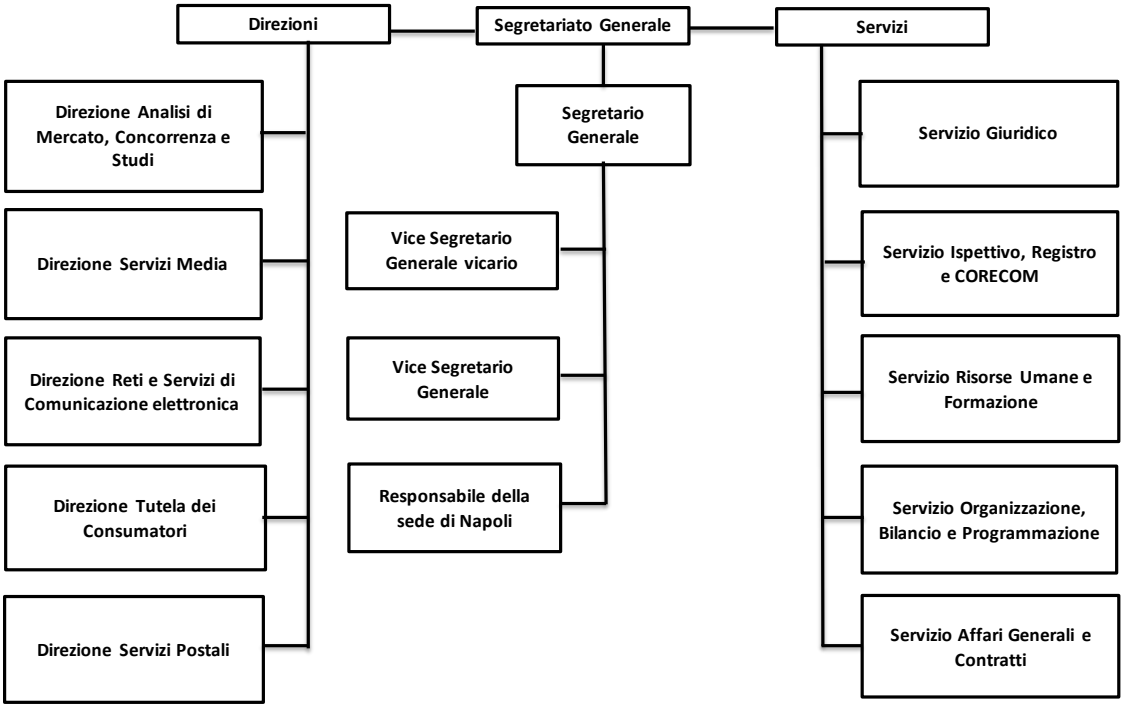
---

[40]Art. 23, comma 1, lett. a), decreto legislativo n. 201 del 2011 convertito in legge n. 214 del 22 dicembre 2011.

[41]Art. 8 Regolamento di organizzazione approvato con delibera n. 314/2012/CONS.

[42]Art. 1, comma 6, lett. c, punto 12, legge n. 249/97: "*entro il 30 giugno di ogni anno presenta al Presidente del Consiglio dei ministri per la trasmissione al Parlamento una relazione sull'attività svolta dall'Autorità e sui programmi di lavoro; la relazione contiene, fra l'altro, dati e rendiconti relativi ai settori di competenza, in particolare per quanto attiene allo sviluppo tecnologico, alle risorse, ai redditi e ai capitali, alla diffusione potenziale ed effettiva, agli ascolti e alle letture rilevate, alla pluralità delle opinioni presenti nel sistema informativo, alle partecipazioni incrociate tra radio, televisione, stampa quotidiana, stampa periodica e altri mezzi di comunicazione a livello nazionale e comunitario*".

[43]Art 34 del regolamento, comma 2 bis introdotto dall'art. 1, co. 1, della delibera n. 536/13/CONS del 30 settembre 2013.



Al vertice dell'organigramma si colloca il Segretario generale (coadiuvato da due vice Segretari generali) che risponde al Consiglio del complessivo funzionamento delle strutture di primo livello, cioè delle 5 Direzioni (prima 4 Dipartimenti) suddivise per tematica o competenza istituzionale: reti e servizi di comunicazione elettronica, servizi media, analisi dei mercati, concorrenza e studi, tutela dei consumatori e servizi postali.

Lo specifico obiettivo della tutela dei consumatori che negli ultimi anni ha ricevuto particolare attenzione ha determinato, a partire dal 2006, l'inserimento nell'organigramma dell'AGCOM di una specifica Direzione sulla tutela dei consumatori all'interno della quale opera un *Contact center*.

Segue un'articolazione per Servizi, che comprende, tra gli altri, a partire dal 2009[44], il Servizio Organizzazione, Bilancio e Programmazione, subentrato in parte all'*ex* Dipartimento Risorse umane e finanziarie per tutti gli adempimenti contabili[45].

L'articolo 27 del regolamento disciplina il Servizio del controllo interno[46]. Con delibera n. 436/01/CONS risulta normata la sua articolazione e le sue funzioni. Tuttavia, dopo un lungo

[44]Delibera n. 395/09/CONS.

[45] Le competenze dell'ex Dipartimento Risorse umane e finanziarie sono state ripartite tra tre uffici: Organizzazione, Bilancio e Programmazione, Affari Generali e Contratti, Risorse umane e Formazione.

[46]Art. 27: "*Su proposta del Presidente, il Consiglio istituisce il Servizio del controllo interno con il compito di verificare, mediante valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi stabiliti dalle norme vigenti e dalle direttive dell'Autorità, nonché la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche e l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa delle Direzioni, dei Servizi e degli Uffici dell'Autorità.*

Il Servizio del controllo interno opera in posizione di autonomia e risponde esclusivamente al Presidente ed al Consiglio.

periodo di vacanza, il controllo interno risulta ricostituito solo nel 2012. Al riguardo si riferirà nell'apposito paragrafo.

L'Autorità si è dotata di un codice etico (con delibera n. 18/98 del 16/6/1998), rielaborato successivamente a seguito di una valutazione da parte del Comitato etico (allegato alla delibera n. 577/10/CONS dell'11 novembre 2010).

L'attuale testo, frutto di recenti modifiche, richiama anche le disposizioni normative in tema di contenimento della spesa per il funzionamento delle Autorità amministrative indipendenti (delibera n. 380/12/CONS)[47].

2.2. I Comitati Regionali per le comunicazioni (Co.Re.Com)

I Co.Re.Com sono organi funzionali dell'Autorità che svolgono attività di governo, garanzia e controllo del sistema delle comunicazioni di rilevanza locale. Costituiscono, dunque, l'impianto decentrato dell'Autorità sul territorio nazionale, con competenze delegate che vanno dalla vigilanza sulle emittenti locali alla risoluzione delle controversie tra utenti finali ed operatori di comunicazione con procedure extragiudiziali, ai sensi dell'art. 84 del codice delle comunicazioni elettroniche (GURI n. 214 del 15 settembre 2003)[48]. La relazione annuale dell'Autorità, per il 2010, riferisce che, a seguito della emanazione del nuovo regolamento per l'organizzazione, sono state delegate alcune funzioni compresa la definizione delle controversie, previa stipulazione di apposita convenzione con l'Autorità, cui è seguita una attività di formazione[49].

Sono composti di norma da cinque componenti, esperti nel campo della comunicazione, e sono finanziati dalle Regioni per le competenze collegate a specifiche esigenze regionali e dall'Autorità per l'esercizio delle funzioni delegate, funzioni che hanno registrato un progressivo ampliamento.

Per l'esame di specifici argomenti, su richiesta del Servizio di controllo interno, alle riunioni possono partecipare il Segretario generale o un suo delegato ed i responsabili delle unità organizzative di primo livello.La delibera istitutiva stabilisce la composizione del Servizio - in almeno tre membri esterni, esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione - la durata, le modalità di esercizio ed i parametri di riferimento del controllo stesso, anche ai fini delle valutazioni, di esclusiva competenza del Consiglio, dei dirigenti di primo livello."

[47]Cfr. art. 23, comma 1, lettera a), del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 (c.d. Decreto *Salva Italia*).

[48]Al riguardo, è intervenuta anche una sentenza della Corte di giustizia europea (C-317/08 del 18/3/2010), in via pregiudiziale, su domanda del Giudice di pace di Ischia, affermando che condizionare "*la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali proposti in materia di servizi di comunicazioni elettroniche all'esperimento di un tentativo obbligatorio di conciliazione non incide sul principio della tutela giurisdizionale effettiva, ribadito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ciò in quanto i diritti fondamentali non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste ultime rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti".*

[49]Cfr. Relazione annuale AGCOM 2010 pag. 278 e ss.

Il processo di costituzione dei Comitati, su cui già riferisce la precedente relazione[50], in attuazione dell'art. 1, comma 13, della legge istitutiva, è risultato complesso sia con riferimento alla funzionalità degli uffici che alla tipologia delle funzioni delegabili.

Con le delibere nn. 52/99/CONS e 53/99/CONS sono stati definiti gli indirizzi generali e i requisiti richiesti ai componenti ed è stato adottato il regolamento relativo alla definizione delle materie di competenza delegabili ai Comitati (funzioni consultive, di vigilanza e risoluzione delle controversie). Ad oggi, le convenzioni stipulate sono 21.

Il coordinamento delle strutture periferiche è in capo al Gabinetto dell'AGCOM.

Nel bilancio dell'AGCOM sotto la voce SPESE, alla categoria 2 intestata alla struttura dell'*Ufficio di Gabinetto*, sono trascritti gli importi utilizzati per lo svolgimento delle attività delegate così sintetizzabili:

Tabella n. 2

Spesa annuale Esercizi 2008/2012

Valori arrotondati al mgl di euro

Cap.1021010	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
impegnato	1.287	1.244	1.944	1.983	0
pagato	686	716	973	981	0

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Nel 2012, cambia la rappresentazione contabile ed il capitolo che riguarda gli oneri riferiti ai Co.Re.Com viene inserito all''interno della categoria VII, sotto la voce *Servizio Ispettivo, Registro e Co.Re.Com*. L'importo impegnato è di 2.378 migliaia di euro, a fronte del quale sono stati pagati 1.179 migliaia di euro, e rappresenta su un totale impegnato di 3.181 migliaia di euro complessivi dell'intera categoria la cifra più rilevante.

2.3. Le sedi dell'AGCOM

L'art. 2, comma 3, della legge n. 481/1995 – più volte citata – prevede che "*Al fine di consentire una equilibrata distribuzione sul territorio italiano degli organismi pubblici che svolgono funzioni di carattere nazionale, più Autorità per i servizi pubblici non possono avere sede nella medesima città*".

La norma in questione, pur mossa da un apprezzabile intento di riequilibrio territoriale, ha prodotto un effetto incrementale delle spese logistiche, in quanto quasi tutte, se non tutte, le Autorità, con sede fuori della Capitale, hanno stabilito una sede in Roma. L'AGCOM ha la sede principale a Napoli e una sede "*secondaria*" a Roma. L'art. 7 del Regolamento di organizzazione prevede che l'Autorità possa stabilire propri uffici a Roma e presso sedi dell'Unione europea. In

[50]Cfr. Relazione Corte dei conti n. 9/2005 pag. 20.

realtà non si tratta solo di uffici ma di una sede avente almeno pari dignità rispetto a quella di Napoli. Attualmente, l'Autorità non ha sedi presso l'Unione europea.

La Commissione di garanzia, già dal 2009, ha evidenziato le disfunzionalità oltre che i maggiori costi di questa scelta organizzativa:

"*…la gestione amministrativo-contabile è stata condotta congiuntamente dalle strutture a ciò deputate di Napoli e di Roma, talora con duplicazione di funzioni, di personale e di strumentazione operativa, che non consente un più efficiente e proficuo impiego per altre esigenze delle risorse disponibili. Così è capitato che procedure di spesa riguardanti la sede di Roma ed in questa avviate abbiano richiesto l'intervento della sede di Napoli e si siano in questa concluse, peraltro attraverso la trasmissione di documentazione spesso cartacea da una sede all'altra, che ha allungato i tempi di definizione e aggravato gli oneri di gestione, oltre a determinare talora incompletezze ed errori del procedimento definitorio*."[51]

Stessa osservazione anche per la ripartizione del personale amministrativo fra le due sedi spesso "*in numero limitato e non sempre con specifiche competenze*", oppure per l'attività contrattuale per interventi manutentivi delle sedi.

In conclusione, la Commissione ha formulato alcune raccomandazioni: "*la ripartizione delle competenze tra la sede di Napoli e quella di Roma* – deve evitare – *duplicazioni di funzioni* – ed assicurare – *nei limiti del possibile l'unitarietà della gestione amministrativo-contabile nonché l'accorto svolgimento dell'attività contrattuale che consenta di conseguire risultati efficaci, efficienti ed economici*."

Nel corso dell'audizione alla Camera del 26 ottobre 2010, il Presidente *pro tempore* dell'AGCOM ha sottolineato come la rilevante prassi istituzionale di consultazione fra l'Autorità e gli Organi costituzionali, Istituzioni ed enti pubblici, abbia determinato il progressivo consolidamento della presenza dell'AGCOM nella capitale.

Di qui, la decisione di accantonare in bilancio, a partire dal 2006 e sino al 2009, importi (oggi in residui passivi da eliminare) per l'acquisto di una sede romana. Successivamente è passata la scelta di locare un unico immobile sito in via Isonzo, nell'ottica di razionalizzare e contenere gli oneri di locazione e di gestione.

Sempre nel 2010, seppur in presenza di qualche intervento nella direzione delle osservazioni già formulate, la Commissione ha rinnovato la raccomandazione di suddividere i settori di attività tra le due sedi, in particolare "*…una sede in cui concentrare le competenze decisionali ed un'altra a cui attribuire compiti gestionali*".

Nel recente parere n. 156/CdG/13 del 29 maggio 2013, la Commissione di garanzia ha sottolineato (pag. 25 e ss):

"*La spending review', che avrebbe dovuto tagliare le spese superflue, non ha poi tenuto conto del fatto che la previsione legislativa secondo cui in una medesima città non possono avere sede più Autorità ha comportato un proliferare di sedi ed un aumento della spesa,*

[51] In Commissione di garanzia, Parere prot. n. 44/C.d.G./10, pag. 13 e ss.

perché quasi tutte le Autorità, ove dislocate al di fuori della Capitale, hanno una sede secondaria a Roma, resa necessaria dai compiti di coordinamento che tali Autorità debbono assolvere e che postulano la necessità di contatti fra loro e con le altre istituzioni che solo la presenza nella Capitale stessa può assicurare.".

Ed ha aggiunto che:

"*il problema può essere affrontato e risolto, ove si rinvenga una soluzione, solo in sede legislativa, che peraltro potrebbe essere sensibilizzata. Questa Commissione aveva suggerito … di vagliare la possibilità di suddividere in modo più organico le funzioni che l'AGCOM è chiamata ad assolvere fra le sedi di Napoli e di Roma, in modo da evitare nei limiti del consentito duplicazioni di ruoli di lavoro nelle due sedi (supervisori, cassieri, economi ecc) e/o aumento di spese di missioni nel caso di concentrazione delle medesime funzioni nelle stesse persone. Finora, peraltro, la soluzione non è stata trovata, ma potrebbe essere ancora cercata*".

Quanto osservato dalla Commissione di garanzia è pienamente condivisibile.

La soluzione legislativa è certamente auspicabile per il futuro, in sede di riordino organico delle Autorità indipendenti da tempo previsto. Allo stato, va invece perseguita la netta distinzione fra funzioni svolte nella sede principale e quelle esercitate nella capitale, per evitare disfunzionalità oltre che aggravi di spese, anche per trattamenti di missione.

Il regolamento di organizzazione (art. 26) prevede una verifica periodica della struttura organizzativa, che auspicabilmente sulla base di un'attenta ricognizione delle necessità operative delle strutture organizzative proceda ad una messa a punto del modello organizzativo, con una puntuale definizione delle funzioni da espletare nelle due sedi. Attualmente risulta essere all'esame del Consiglio un'ipotesi di riorganizzazione.

Per ridurre gli spostamenti di personale tra una sede e l'altra e contenere i costi, il Segretario generale ha promosso l'attivazione dello strumento della videoconferenza (delibera n. 448/13/CONS, in data 18/7/2013) e la modifica del regime di missione per il personale[52]. Si tratta di iniziative che vanno nella giusta direzione ma occorrono interventi più incisivi, che presuppongono una netta distinzione di funzioni e di personale tra le due sedi. L'Autorità ha riferito da ultimo[53] che ha avviato la ricerca di soluzioni logistiche più favorevoli per la sede di Napoli (con l'individuazione di un immobile demaniale o la locazione di una sede meno costosa), con l'ausilio dell'Agenzia del Territorio del Comune di Napoli. Al momento, dovrà verificarsi comunque anche l'impatto del DL 90 del 24 giugno 2014, contenente "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*", che prevede tra l'altro all'art.22 "*misure di razionalizzazione*" delle Autorità indipendenti, con la previsione di una gestione unitaria delle procedure per il reclutamento del personale e dei servizi strumentali.

[52]Il regime di trasferta è determinato forfettariamente in 2 ore e 20 minuti cui si aggiunge l'orario di lavoro prestato in sede fino a concorrenza dell'orario d'obbligo giornaliero, limite sugli straordinari legati allo spostamento, tetto orario per conducenti mezzi e determinazione di una quota fissa - del 24% - della retribuzione di livello mensile

[53] Con la memoria in data odierna prot. Agcom 0038155.

2.4. La gestione amministrativa e contabile

Con delibera n. 17/98, è stato adottato, ai sensi dell'art. 1, comma 9, della legge istitutiva dell'AGCOM, il Regolamento concernente la gestione amministrativa e la contabilità, successivamente modificato (delibera n. 559/09), che consta di 43 articoli. Al riguardo va ricordato che l'Autorità, in forza delle norme istitutive, può derogare alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, con la sua disciplina regolamentare "concernente l'organizzazione e il funzionamento, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese"[54].

L'art. 3 del regolamento prevede l'adozione di manuali per disciplinare "*le modalità di attuazione e le procedure inerenti il bilancio*". La precedente relazione della Corte dava atto dell'approvazione di un solo manuale relativo alla formazione del bilancio di previsione.

Attualmente, risultano adottati i seguenti manuali e regolamenti approvati con le delibere sottoindicate:

- Delibera n. 26/02/CONS[55]: Manuale relativo alle procedure amministrativo-contabili;
- Delibera n. 135/05/CONS: Manuale operativo per la compilazione e l'aggiornamento dell'inventario dei beni mobili dell'Autorità;
- Delibera n. 20/09/CONS: Manuale sulle procedure di spesa;
- Delibera n. 156/09/CONS: Regolamentazione delle procedure di verifica dei rendiconti di speciali contabilità, riguardanti entrate e spese, affidate ad agenti dell'AGCOM;
- Delibera n. 227/12/CONS: Regolamento concernente la gestione delle contabilità a denaro, a materia e a valori dell'AGCOM.

Quest'ultimo Regolamento andrebbe aggiornato in coerenza con la riconosciuta soggezione delle autorità amministrative indipendenti, *recte* dei loro contabili, al giudizio di conto davanti alla Corte dei conti, per effetto delle sentenze della Sezione giurisdizionale Campania nn. 2512, 2513, 2514 e 2515 del 25 settembre 2007, confermate dalla II Sezione d'Appello con sentenze n.463 depositata il 9 luglio 2013 e nn. 497,498 e 499 depositate il 29 luglio 2013[56].

---

[54]Art. 1, comma 9, L. n. 249/97 "*L'Autorità, entro novanta giorni dal primo insediamento, adotta un regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, nonché il trattamento giuridico ed economico del personale addetto, sulla base della disciplina contenuta nella legge 14 novembre 1995, n.481, prevedendo le modalità di svolgimento dei concorsi e le procedure per l'immissione nel ruolo del personale assunto con contratto a tempo determinato ai sensi del comma 18. 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. L'Autorità adotta regolamenti sulle modalità operative e comportamentali del personale, dei dirigenti e dei componenti della Autorità attraverso l'emanazione di un documento denominato Codice etico dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Tutte le delibere ed i regolamenti di cui al presente comma sono adottati dall'Autorità con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei suoi componenti*."

[55]La delibera n. 26/02/CONS e le successive citate sono state allegate dall'AGCOM con lettera prot. n. 4044 del 13 giugno 2012.

[56] Il giudice d'Appello ha affermato che "*La stessa autonomia contabile, che si sostanzia nel potere di gestire una propria contabilità, con norme speciali derogatorie della normativa statale di contabilità generale, viene… valorizzata, non limitata, da un giudizio che accerti in concreto l'osservanza, da parte dei contabili, delle norme speciali poste dalla*

Va pure ricordato che il DPCM 29 novembre 2011 ha disposto l'inserimento dell'AGCOM nella tabella A annessa alla legge 29 ottobre 1984, n. 720 recante "Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici dell'Autorità per le garanzie e le comunicazioni".

Il bilancio di previsione è formulato in termini finanziari di competenza e di cassa, l'unità elementare di bilancio è il capitolo, segue la ripartizione per natura economica in Categorie e Titoli in analogia con gli enti pubblici.

Il conto consuntivo viene inviato al Presidente entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento. Sentito il parere della Commissione di garanzia, il Presidente lo sottopone al Consiglio per l'approvazione.

La regolamentazione appare aderente ai principi che governano sia il sistema di contabilità finanziaria che quello di contabilità economica.

Con riferimento alla gestione, all'art. 5, comma 4, è detto che "*La gestione delle spese e delle entrate da parte dei centri si svolge secondo le modalità e le procedure definite nell'apposito manuale, conformemente alle deliberazioni di cui all'art. 3*". L'art. 14[57] del Regolamento prevede, al comma 1, un'articolazione per centri di responsabilità gestionale con autonomia di budget. Le Direzioni e i Servizi sono i centri di responsabilità gestionale dell'Autorità. Sono disposizioni che appaiono in linea con il principio della separazione dell'attività di indirizzo e controllo, spettante al Consiglio, dall'attività gestionale intestata ai centri di responsabilità. L'art. 38 riguardante la "Deliberazione del contratto" nell'attuale testo correttamente non riproduce più la limitazione delle competenze del Direttore del Dipartimento risorse umane e finanziarie (a favore "dell'Autorità" per i contratti di importo superiore a 50 milioni di lire).

Ma se così è sul piano dei principi, nella realtà, si rileva, invece, una divaricazione dell'attività concreta rispetto a quelle regole, come più volte ha segnalato la Commissione di garanzia: il Consiglio titolare delle funzioni di governo dell'Istituto e, quindi, di indirizzo e controllo, in molti casi, esplica anche attività di gestione. Al riguardo ha formulato osservazioni formulate dall'Autorità con memoria del 16.7.2014 (prot. AGCOM n.0038155)[58]. Appare,

---

stessa autorithy… Il fatto che in ragione del "potere impositivo" dell'Autorità (mediato dall'atto ministeriale di quantificazione), una parte dei fondi occorrenti per il funzionamento dell'AGCOM derivi dalle "contribuzioni delle imprese" non esclude la necessità del giudizio di conto. Questo stesso "potere impositivo" (per la natura tributaria delle entrate in questione v. CdS. VI sez. n. 6014/2012, Corte cost. n. 256/2007), l'inserimento dell'importo delle "contribuzioni" nel bilancio di un'autorità pubblica e la loro utilizzazione per un'attività e per finalità indubbiamente amministrative confermano infatti che si tratta, con tutta evidenza, di denaro "pubblico", la cui gestione è per conseguenza necessariamente oggetto del giudizio di conto".

[57]Come modificato dalla Delibera n. 403/03/CONS.

[58] Si riporta in testo della memoria sul punto: "Si ritiene che il principio della separazione tra funzione di indirizzo e di gestione debba essere applicato tenendo conto delle peculiarità di Agcom che innanzitutto non è espressione di rappresentanza politica essendo un organo tecnico ed indipendente al quale la legge riconosce autonomia organizzativa. Tant'è che l'art. 4, quarto comma, d.lgs. 165/01 rimette all'autonomia di tali organi non politici il compito di adeguare i propri ordinamenti al suddetto principio di separazione.
In secondo luogo si osserva che le funzioni che la legge affida ad Agcom non possono essere esercitate secondo un modello puro di separazione tra indirizzo e controllo analogo a quello delle Amministrazioni classiche perché il livello di discrezionalità tecnica e di complessità delle valutazioni ad essa demandate è tale da richiedere un costante coinvolgimento dell'organo di vertice.

pertanto, necessario chiarire che detto principio di separazione va evidentemente applicato tenendo conto delle peculiarità di Agcom: trova applicazione per la gestione amministrativo-contabile, ossia per le attività strumentali al funzionamento dell'Autorità, quale ad esempio l'attività contrattuale. E' evidente che non può, invece, trovare applicazione per le funzioni di regolazione e per le funzioni di garanzia (sanzionatorie e paragiurisdizionali).

La Commissione di garanzia, nelle sue relazioni, a partire dal 2009, ha sottolineato che:

- è necessario separare l'attività di indirizzo politico - amministrativo (programmazione e definizione degli obiettivi) dall'attività gestionale;
- è indispensabile rendere effettiva l'autonomia di budget dei vari centri di responsabilità;
- è fondamentale offrire una maggiore leggibilità dei documenti contabili legando le spese di funzionamento ai singoli centri di responsabilità;
- è opportuna una revisione ed una rimodulazione dello schema di bilancio preventivo e del conto consuntivo alla luce delle norme introdotte dalla legge n. 196/2009.

Nel paragrafo relativo alla gestione finanziaria e contabile dell'Autorità, si evidenzierà, nel dettaglio, l'impatto che tali incongruenze rispetto all'assetto ordinamentale hanno determinato sulle scritture contabili in termini di corretta ripartizione delle spese, di trasparenza e leggibilità del bilancio.

Non si tratta della classica funzione di amministrazione attiva con carattere di ripetitività che può essere gestita con un modello di indirizzo dell'organo di vertice e sostanziale delega alla dirigenza. Si tratta invece di poteri non delegabili perché consistenti in funzioni di regolazione e quindi normative, nonché funzioni di garanzia (sia sanzionatorie che paragiurisdizionali) che la legge attribuisce alla competenza esclusiva dei suddetti organi collegiali e che se delegate ai dirigenti darebbero luogo ad un annullamento da parte del TAR per incompetenza.

La norma di riferimento è una norma che riconosce la specificità di tali funzioni: l'art. 2, comma 10, L. 481/95 secondo il quale "*fatta salva la riserva all'organo collegiale di adottare i provvedimenti nelle materie di cui al comma 12, per garantire la responsabilità e l'autonomia nello svolgimento delle procedure istruttorie, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, si applicano i principi riguardanti l'individuazione e le funzioni del responsabile del procedimento, nonché quelli relativi alla distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, attribuite agli organi di vertice, e quelli concernenti le funzioni di gestione attribuite ai dirigenti*".

In base a questa disposizione l'Agcom ha impostato il rapporto tra Organo Collegiale e Uffici secondo il modello procedimentale della L.241/90 nel senso che agli Uffici spetta il potere istruttorio e al Collegio il potere decisorio. Un diverso modello di rapporto sarebbe contrario alla riserva di competenza dell'Organo Collegiale. Questo modello è conforme a quello delle altre autorità di regolazione e dell'Antitrust.

Peraltro con Deliberazione 1/2014/G in sede di controllo sull'esercizio della CONSOB la Corte dei Conti ha espressamente affermato: "*L'inapplicabilità alla Consob del principio di separazione tra organi di indirizzo politico ed organi di amministrazione, oltre che della susseguente riforma della dirigenza pubblica, ha come effetto che il processo decisionale sia tipicamente centralizzato in capo all'organo collegiale di vertice (i. e. la Commissione). fatta salva la facoltà di conferire, mediante apposite deliberazioni, specifiche deleghe; facoltà di cui ,finora la Commissione ha reso noto di non essersi in concreto avvalsa*".

Quindi si ritiene che - anche per analogia con la CONSOB e con le altre AAI che svolgono funzioni simili — il principio di separazione tra indirizzo e gestione possa avere un limitato ambito di applicazione.

Alcuni esempi riguardano il procedimento di oblazione demandato agli Uffici e la stipula di contratti sotto soglia (curo 40.000) demandata ai direttori".

2.5. L'attività contrattuale

L'attività contrattuale dell'Autorità è disciplinata dal Regolamento concernente la gestione amministrativa e la contabilità approvato con delibera n. 17/98/CONS e successive modifiche[59].

In particolare, la materia contrattuale è disciplinata dalle disposizioni contenute negli artt. 35-41 del citato regolamento, senza significativi scostamenti dai principi contabili che governano la materia.

Sul piano fattuale, si rileva, invece, la mancata attuazione della separazione dell'attività di indirizzo politico-amministrativo dall'attività gestionale: entrambe si concentrano nel Consiglio dell'Autorità, che adotta gli atti di indizione e di aggiudicazione delle gare mentre i dirigenti svolgono soltanto funzioni istruttorie, propositive e attuative dei deliberati consiliari, con la sola eccezione dei contratti di minore importo per i quali provvede il Responsabile del Servizio affari generali e contratti.

In relazione a questo aspetto, l'Autorità riferisce che tale criterio organizzativo "*mira a valorizzare la centralità del Consiglio dell'Autorità*" e precisa che "*nelle autorità amministrative indipendenti e, per quanto qui di interesse, nell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, i dirigenti svolgono funzioni di proposta e/o attuazione. Infatti, diversamente da quanto avviene nelle altre amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e negli enti locali spetta all'organo consiliare di vertice adottare il provvedimento conclusivo dell'iter istruttorio, anche apportando modifiche e/o integrazioni ai testi proposti dagli uffici, nonché dando mandato agli stessi di adottare ogni conseguente adempimento in linea con il deliberato consiliare* "[60].

Al riguardo, la Corte formula una prima osservazione e cioè che lo stesso Regolamento adottato dall'Autorità, all'art. 38[61], nell'intestare al Servizio affari generali e contratti la

---

[59]Le modifiche sono state introdotte con le seguenti delibere: Del. 45/98/CONS, 559/09/G, 26/02/CONS, 403/03/CONS, 135/05/CONS, 374/05/CONS, 156/09/CONS, 20/09/CONS, 555/09/CONS, 637/09/CONS, 662/09/CONS, 652/10/CONS, 207/11/CONS, 227/12/CONS.

[60]Nota AGCOM prot. n. 0012988 del 20.3.2014.

[61]Ai fini dell'individuazione delle competenze oltre che delle modalità procedurali, per effetto delle modifiche introdotte dalla delibera n. 555/09/CONS del 23/09/2009, l'art. 38 dispone:

" *Deliberazione del contratto*

1. Il Servizio affari generali e contratti provvede all'acquisto di quanto occorre per il funzionamento degli uffici dell'Autorità. In particolare provvede: a) all'acquisto di mobili, arredi, strumenti e attrezzature tecniche, di materiali e prodotti elettrici e telefonici, idraulici e sanitari, di materiali di cancelleria, compreso l'acquisto di carta bianca e da lettere, stampati, modelli, registri, pubblicazioni di servizio e ufficiali, prodotti cartotecnici, di mezzi di trasporto, nonché di materiale informatico; b) al noleggio di apparecchiature in genere e di mezzi di trasporto; c) alla fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto, anche mediante la stipula delle apposite convenzioni; d) alla fornitura dei servizi occorrenti al funzionamento degli uffici, quali quelli di riscaldamento, di pulizia, di manutenzione degli impianti e delle macchine per ufficio; al trasporto di materiale per occorrenze diverse, comprese quelle connesse con i trasferimenti di sede; alla manutenzione di mezzi di trasporto; e) all'amministrazione delle spese d'ufficio; f) alla vendita, cessione o permuta dei beni mobili in dotazione dell'Autorità, quando non più utilizzabili.

2. Ove la spesa sia superiore a 80.000,00 euro una commissione, nominata dal Segretario generale, e composta da un dirigente non appartenente al Servizio affari generali e contratti, da un funzionario dello stesso e da un esterno esperto nelle materie oggetto del contratto, formula il parere sulla congruità del prezzo.

3. Gli uffici dell'Autorità presentano direttamente le proprie richieste per l'acquisto di beni e servizi al Servizio affari generali e contratti che provvede agli adempimenti di competenza.

competenza a deliberare in materia contrattuale per tutto quanto occorra per gli uffici dell'Autorità, non sembra giustificare alcuna distinzione di competenze fondata sui diversi importi contrattuali. Il punto essenziale, tuttavia, è un altro: ci si deve interrogare se trovi applicazione per l'Autorità l'art. 4, intitolato "*Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità*", del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, contenente "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*".

La scelta operata dal legislatore di includere le Autorità indipendenti nelle pubbliche amministrazioni e la coerente giurisprudenza del Consiglio di Stato (richiamata trattando del particolare status delle Autorità), che definisce le Autorità indipendenti "*amministrazioni pubbliche in senso stretto*"[62], sembra condurre ad una conclusione affermativa dell'applicabilità alle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità e all'AGCOM, che qui interessa, dei criteri di organizzazione fatti propri dall'art. 4 del D.lgs. n. 165/2001 (e prima ancora dall'art. 3 del D.lgs. n. 29/1993 e sm) in ordine alla separazione delle funzioni di indirizzo e di gestione. Ciò, con riferimento alle attività strumentali al funzionamento della struttura, quale è l'attività contrattuale, come già precisato nel precedente paragrafo al quale si fa rinvio.

Anche le successive modifiche introdotte al comma 4 del richiamato art. 4 sembrano in linea con la suddetta interpretazione. Dispone, infatti il comma 4 dell'art. 4: "*Le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro*…"[63].

La Commissione di garanzia, nello svolgimento delle sue funzioni, sin dal momento del suo insediamento (2009) e da ultimo nella relazione avente ad oggetto il rendiconto 2012, ha rilevato la criticità relativa alla mancata separazione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo dall'attività gestionale, evidenziando la conseguente anomalia nell'individuazione dei centri di responsabilità, nell'attribuzione di budget, nello svolgimento dell'attività contrattuale per la provvista di beni e servizi, nella stessa disciplina dei controlli interni, nel regolamento della gestione amministrativa e di contabilità nonché nella ripartizione dei costi di gestione.

In relazione alla suddetta questione della separazione delle funzioni di indirizzo e controllo dalle funzioni gestionali, la Corte ritiene che sia necessario ricondurre la gestione su binari di piena trasparenza e regolarità attuando la separazione delle funzioni di indirizzo e di gestione,

---

3-bis. Il Datore di lavoro, individuato ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, cui l'incarico sia stato conferito ai sensi del comma 3 dell'art. 21 del regolamento di organizzazione e funzionamento, provvede all'acquisto dei beni e servizi necessari per l'attuazione della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro tramite il Servizio Affari Generali e Contratti, deputato al perfezionamento dei relativi contratti. Le indicazioni e disposizioni del datore di lavoro, relative all'acquisto di beni e servizi di cui al precedente periodo, hanno carattere di priorità. Ove la spesa sia superiore a 80.000,00 euro una commissione, nominata dal Segretario generale e composta da un dirigente, diverso da quello individuato come Datore di lavoro, e da un funzionario appartenente al competente ufficio e da un esterno esperto nelle materie oggetto del contratto, formula il parere sulla congruità del prezzo."

[62]Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 6014 del 28 novembre 2012.

[63]Comma così modificato dall'art. 2, comma 632, L. 24 dicembre 2007, n. 244, a decorrere dal 1° gennaio 2008.

come più volte osservato dalla stessa Commissione di garanzia[64]. Qualora si ritenga che tale sistema non si adatti alle caratteristiche peculiari dell'Autorità l'unica soluzione è un intervento legislativo, come suggerito dalla stessa Commissione, che modifichi "*la disciplina positiva …per tutte le autorità indipendenti o almeno per quelle di regolazione dei servizi di pubblica utilità, prendendo atto che mal si attaglia ad organismi chiamati a svolgere funzioni di regolazione e di controllo di settori loro affidati un sistema studiato per le amministrazioni dello Stato con compiti di amministrazione attiva, operanti sulla base di missioni e programmi per i quali è meglio configurabile una suddivisione fra attività di pianificazione e attività di gestione, con suddivisione dei rispettivi ruoli…*".

Passando poi alla concreta attività contrattuale posta in essere dall'AGCOM, nel periodo 2010 – 2013, l'Autorità ha fornito un'informativa articolata[65], i cui punti salienti sono i seguenti.

L'Autorità provvede all'approvvigionamento di lavori, forniture e servizi necessari al funzionamento della struttura attraverso il Servizio Affari generali e contratti (AGC), cui è preposto un Direttore *ad interim* dal 20 maggio 2013[66]. Nel quadriennio considerato la Direzione del Servizio AGC è stata oggetto di diversi avvicendamenti.

I Direttori del Servizio AGC, che si sono succeduti, hanno svolto anche le funzioni di "responsabile del procedimento", ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. n. 163/2006, oltre che di direttore dell'esecuzione del contratto (DEC) ai sensi dell'art. 300, comma 2, del D.P.R. n. 207/2010 (salvo i casi di prestazioni di importo superiore a 500.000 euro ovvero particolarmente complesse sotto il profilo tecnologico per i quali l'incarico è stato affidato ai dirigenti responsabili delle attività).

Con riferimento alle procedure contrattuali, l'Autorità riferisce di essersi avvalsa degli strumenti messi a disposizione da Consip S.p.A. sulla piattaforma del Ministero dell'economia e delle finanze (acquisti MePA e Convenzioni Consip).

In particolare, per gli appalti di servizi e forniture di valore inferiore alla soglia comunitaria (oggi pari ad euro 207.000 sulla base del Regolamento UE n. 1336/2013 del 13 dicembre 2013) l'Autorità riferisce di aver adottato prioritariamente tre procedure di approvvigionamento, ed esattamente:

- acquisti sul Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze tramite Consip S.p.A. (market place);
- cottimi fiduciari nei limiti previsti dall'art. 125 del Codice dei contratti pubblici;
- procedura aperta di cui all'art. 55 del Codice dei contratti pubblici.

Il cottimo fiduciario, in applicazione dell'art. 125, comma 10, lett. c), del D.lgs. n. 163/2006, è stato preceduto da invito a non meno di cinque operatori economici.

---

[64]Come già precedentemente anticipato nel paragrafo 1.1

[65]Nota AGCOM prot. n. 01012988 del 20.3.2014 pervenuto alla Corte dei conti in data 25.3.2014 prot. n. 0001805.

[66]Delibera n. 349/13/CONS del 16 maggio 2013.

Di regola, per gli affidamenti di importo inferiore ad euro 40.000, sono stati emessi per lo più "Ordini diretti di acquisto" (Oda), anche se non sono mancati casi in cui si è preferito garantire un confronto competitivo tra gli operatori economici avviando, quindi, la cosiddetta "Richiesta di offerta" (Rdo). Al di sopra di euro 40.000, invece, l'affidamento è stato preceduto dalla emissione di specifici Rdo.

L'Autorità ha fatto ricorso anche all'affidamento diretto di cui all'art. 125, comma 11, del Codice dei contratti esplicitando in motivazione sia le ragioni sottese alla scelta del contraente che quelle inerenti alla congruità del prezzo contrattuale. Inoltre, in moltissimi casi, anche gli affidamenti diretti sono stati preceduti da una gara informale che ha visto, in genere, almeno tre concorrenti.

Sempre l'Autorità riferisce che quale modalità residuale ed eccezionale ha fatto ricorso, nei casi consentiti, alla procedura negoziata prevista dall'art. 57 del Codice dei contratti.

Per gli acquisti di valore superiore ad euro 80.000 è stato espressamente previsto (art. 38 comma 2) il vaglio di congruità da parte di un'apposita Commissione nominata dal Segretario generale e composta da un dirigente non appartenente al Servizio Affari generali e contratti, da un funzionario dello stesso e da un esperto esterno nelle materie oggetto del contratto, con il compito di formulare un parere sulla congruità del prezzo.

Va evidenziato che, in adempimento agli obblighi di trasparenza e di pubblicità previsti dall'art. 1, comma 32, della legge n. 190 del 2012 (c.d. Legge anticorruzione), l'Autorità ha provveduto a pubblicare, nel proprio sito internet (*in formato XML*), l'elenco delle procedure di affidamento indette dal 1° dicembre 2012 al 31 dicembre 2013, con le relative informazioni.

Sono stati richiesti gli atti istruttori relativi ad una campionatura di contratti identificata nell'ambito delle procedure di affidamento pubblicate, sulla base di criteri selettivi riguardanti gli importi (più rilevanti) e la mancata previa indizione di gara ovvero la mancata previa pubblicazione di bando.

Dall'esame degli atti trasmessi le procedure negoziate sono apparse coerenti con il dettato dell'art 57, comma 2, del decreto legislativo n.163/2006, salvo qualche perplessità sostanziale più che procedurale di cui si farà cenno[67].

---

[67]*Art. 57. " Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara(art. 31, direttiva 2004/18; art. 9, D.lgs. n. 358/1992; art. 6, co. 2, legge n. 537/1993; art. 24, legge n. 109/1994; art. 7, D..lgs. n. 157/1995)". In vigore dal 14 maggio 2014.*

1. Le stazioni appaltanti possono aggiudicare contratti pubblici mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara nelle ipotesi seguenti, dandone conto con adeguata motivazione nella delibera o determina a contrarre.

2. Nei contratti pubblici relativi a lavori, forniture, servizi, la procedura è consentita:

a) qualora, in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, non sia stata presentata nessuna offerta, o nessuna offerta appropriata, o nessuna candidatura. Nella procedura negoziata non possono essere modificate in modo sostanziale le condizioni iniziali del contratto. Alla Commissione, su sua richiesta, va trasmessa una relazione sulle ragioni della mancata aggiudicazione a seguito di procedura aperta o ristretta e sulla opportunità della procedura negoziata; (179)

b) qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato;

Le procedure negoziate sono state precedute dall'acquisizione di offerte, salvo il caso dell'operatore economico determinato, e le delibere che le autorizzano appaiono adeguatamente motivate: con riferimento alla tempistica e alla continuità dei servizi, vista anche la soppressione di DigitPA ed il subentro, ancora in itinere, dell'Agenzia per l'Italia digitale (es. proroga a Telecom Italia, per dodici mesi, dei servizi informativi "Conduzione sistemi, hosting del sito web e posta elettronica esclusiva", rimodulati secondo il piano dei fabbisogni, successivamente prorogati per ulteriori dodici mesi, con una sensibile riduzione del canone in attuazione delle regole della *spending review*)[68]; affidamento, nell'ambito di un contratto quadro stipulato da DigitPA, "*dei servizi di protocollo informatico e gestione documentale in modalità ASP*", affidamento della c.d. manutenzione evolutiva del Registro degli operatori di Comunicazione e del Catasto delle Frequenze, a favore di ditta già affidataria della realizzazione del sistema, nell'ambito di un più generale contratto quadro concluso dal CNIPA), per la sostanziale posizione di monopolio del contraente al momento della stipulazione del contratto (convenzione con Trenitalia, per 120.000,00 euro annui, per l'acquisto di biglietti ferroviari per i propri dipendenti ovvero personale legato all'Autorità con rapporto di collaborazione durevole).

Perplessità desta la proroga del servizio di copertura assicurativa sanitaria a favore dei dipendenti, deliberata il 14.3.2013, per 12 mesi, per un importo di euro 390.000,00 (compresa la quota a carico dei dipendenti), autorizzata richiamando l'art. 57, comma 2, lett. c), del D.lgs 163/2006 che fa riferimento all'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non compatibile con i termini imposti dalle procedure. In disparte la considerazione che l'urgenza che giustifica la procedura negoziata di cui alla citata disposizione non è quella che è conseguenza dell'inattività dell'Amministrazione a fronte di una circostanza ben prevedibile qual è la scadenza di un contratto, sotto il profilo, invece, del merito della

---

c) nella misura strettamente necessaria, quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti.

3. Nei contratti pubblici relativi a forniture, la procedura del presente articolo è, inoltre, consentita:

a) qualora i prodotti oggetto del contratto siano fabbricati esclusivamente a scopo di sperimentazione, di studio o di sviluppo, a meno che non si tratti di produzione in quantità sufficiente ad accertare la redditività del prodotto o a coprire i costi di ricerca e messa a punto;

b) nel caso di consegne complementari effettuate dal fornitore originario e destinate al rinnovo parziale di forniture o di impianti di uso corrente o all'ampliamento di forniture o impianti esistenti, qualora il cambiamento di fornitore obbligherebbe la stazione appaltante ad acquistare materiali con caratteristiche tecniche differenti, il cui impiego o la cui manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate; la durata di tali contratti e dei contratti rinnovabili non può comunque di regola superare i tre anni;

c) per forniture quotate e acquistate in una borsa di materie prime;

d) per l'acquisto di forniture a condizioni particolarmente vantaggiose, da un fornitore che cessa definitivamente l'attività commerciale oppure dal curatore o liquidatore di un fallimento, di un concordato preventivo, di una liquidazione coatta amministrativa, di un'amministrazione straordinaria di grandi imprese.

4. Nei contratti pubblici relativi a servizi, la procedura del presente articolo è, inoltre, consentita qualora il contratto faccia seguito ad un concorso di progettazione e debba, in base alle norme applicabili, essere aggiudicato al vincitore o a uno dei vincitori del concorso; in quest'ultimo caso tutti i vincitori devono essere invitati a partecipare ai negoziati.

[68]Nota a firma del responsabile dei sistemi informativi prot. n. 0001107 del 12.6.2013.

spesa, lascia perplessi la stipula di un'assicurazione sanitaria a favore dei dipendenti, con oneri in massima parte a carico dell'Amministrazione. Ciò vale anche per altre polizze sempre a favore dei dipendenti che hanno contribuito a far lievitare la spesa per il personale.

Al riguardo, anche in considerazione di quanto si riferisce a proposito del trattamento retributivo, la Corte ritiene necessario che il legislatore provveda ad una disciplina quadro unitaria, per tutte le Autorità, del trattamento retributivo principale, accessorio e di ogni altra provvidenza a favore del personale, per evitare disomogeneità di trattamento, rincorse salariali e realizzare un obiettivo di calmierazione delle retribuzioni.

Sono state richieste altresì notizie in ordine alle iniziative adottate alla scadenza del contratto di *Global Service* per la manutenzione ordinaria, auto e pulizia locali, vigilanza e portierato delle sedi intercorso con la Romeo Gestioni S.p.a. (in attuazione della convenzione Consip S.p.a.) di cui si legge nella relazione al conto consuntivo 2009, a cura della Commissione di Garanzia, che avrebbe portato ad un aggravio di spesa[69].

Al riguardo l'Autorità ha riferito[70] che i rapporti contrattuali con la *Soc. Romeo Gestioni* sono stati drasticamente ridimensionati negli ultimi anni per effetto delle nuove iniziative contrattuali assunte dai vertici dell'Autorità.

Per quanto riguarda la sede di Roma dell'Autorità, i rapporti con la *Società Romeo* sono cessati al 31 dicembre 2009. Dal 1° gennaio 2010 i servizi di *facility management* (pulizia, igiene ambientale, minuta manutenzione, facchinaggio interno, reception e portineria) sono stati affidati ad altri operatori, dapprima a seguito di gara mediante cottimo fiduciario e successivamente mediante indizione di due procedure aperte di rilievo comunitario[71], aggiudicate rispettivamente *a Miorelli Service S.p.A*. ed a *Consorzio Prodest*.

Per quanto riguarda la sede di Napoli, invece, ha riferito sempre l'Autorità, i rapporti con la *Romeo Gestioni* hanno subito un netto ridimensionamento per effetto della progressiva dismissione dei piani locati e della revisione dell'intera struttura del contratto di locazione che ha comportato, tra l'altro, una significativa riduzione della spesa nel rigoroso e costante obiettivo di contenimento dei costi sostenuti dall'Amministrazione.

---

[69]In particolare la relazione al conto consuntivo 2009 (pag. 13 e ss), parere prot. n. 44/CdG/10, a cura della Commissione di Garanzia, riferisce sulla stipula di una convenzione con Consip S.p.a. per la manutenzione ordinaria, auto e pulizia locali, vigilanza e portierato delle sedi a cura della Romeo Gestioni S.p.a. (contratto di Global Service), che – tuttavia - ha visto duplicare le spese per il funzionamento delle stesse. Infatti, la Commissione sottolinea che**:** . *Le conseguenze sono state, da un lato che si sono determinate duplicazioni e sovrapposizioni di prestazioni da parte dei locatori e dei gestori dei contratti di 'global service' specie per gli interventi manutentivi sugli immobili locati, non sempre agevolmente distinguibili tra ordinari e straordinari, e dall'altro, che si è fatto sempre ricorso ai detti contratti 'global service', più agevoli da gestire anche per le prestazioni extra-canone, per le quali poteva essere attivato, probabilmente a condizioni più favorevoli, il libero mercato. E, prosegue: "al di là delle procedure non sempre regolari nella gestione dei ripetuti contratti, tutto ciò ha dato causa in più occasioni a maggior esborsi con aggravio di spesa; anche per essere mancata una azione continua e costante dei supervisori dell'A., interfacce obbligatorie e garanti della corretta conduzione del 'global service', o perché impegnati su due sedi lontane fra loro, Napoli e Roma, o perché non tempestivamente sostituiti nei casi di assegnazione ad altre funzioni o perché talvolta carenti della specifica professionalità all'uopo richiesta risulta che tali contratti sono in fase di esaurimento, già avvenuto a Roma e di prossima scadenza o ridimensionamento a Napoli*"…

[70]Nota AGCOM prot. n. 01012988 del 20.3.2014 pervenuto alla Corte dei conti in data 25.3.2014 prot. n. 0001805.

[71]Gara europea a procedura aperta per l'affidamento del servizio di pulizia, igiene ambientale, minuta manutenzione e facchinaggio interno per la sede di Roma CIG 04507713FE e Gara europea a procedura aperta per l'affidamento del servizio di reception e portineria presso la sede di Roma CIG 04507946F8.

In considerazione poi di quanto già detto in ordine all'effetto incrementale delle spese logistiche in conseguenza della scelta di istituire una doppia sede, a Roma oltre che a Napoli, sono state pure richieste informazioni in ordine ai contratti di locazione delle due sedi.

L'Autorità ha riferito che, quanto alla sede romana, il contratto di locazione è stato sottoscritto con il *Pontificio Istituto Missioni Estere* (P.I.M.E.), in data 15 ottobre 2009, con durata di 6 anni, dal 1° ottobre 2009 al 30 settembre 2015 (punto 2 del contratto).

Il canone annuo di locazione è stato determinato in Euro 3.590.416,00 (punto 3 del contratto), in linea con la valutazione di congruità formulata dall'Agenzia del Territorio in data 11.11.2008.

Quanto invece alla sede napoletana, il contratto di locazione è stato sottoscritto con la *Unione Generale Immobiliare S.p.A.*, in data 30 luglio 2010.

La durata è stata fissata in 6 anni, con decorrenza dal 1° luglio 2010 (art. 3 del contratto).

Il canone mensile di locazione è stato determinato in Euro 109.163,50 oltre IVA (art. 4 del contratto) per piano. I Piani forniti in locazione, originariamente pari a n. 25, sono stati in parte progressivamente dismessi. Attualmente, sono utilizzati n. 13 piani locati, di cui un piano assegnato al Nucleo della Guardia di Finanza (piano 20°) e un altro alla Polizia Postale delle Comunicazioni (piano 21°). Riferisce sempre l'Autorità che anche il canone della sede di Napoli è stato oggetto di valutazione di congruità da parte della competente Agenzia del Territorio, che, ai sensi del Decreto del Ministro delle Finanze del 28.12.2000, ha rideterminato l'importo in 105.000,00 euro per piano.

Si tratta, com'è evidente, di importi di grande rilievo corrisposti a titolo di locazione, a cui devono aggiungersi tutte le ulteriori spese correlate al mantenimento delle due sedi e allo spostamento del personale.

I provvedimenti organizzativi decisi dall'Autorità, negli ultimi anni, appaiono orientati opportunamente ad una riduzione dei costi, attraverso la riduzione degli spazi locati e una nuova disciplina delle missioni. E' la giusta direzione nella quale è necessario proseguire, con modalità sempre più incisive.

L'attività contrattuale, esaminata nei limiti di una campionatura selezionata, secondo parametri definiti, è apparsa coerente con il dettato del decreto legislativo n. 163/2006, salvo qualche perplessità sostanziale più che procedurale di cui si è riferito. La raccomandazione della Corte è di proseguire in una politica attenta al contenimento della spesa e di bilanciamento tra risorse interne ed esterne che potrà produrre un maggior grado di internalizzazione dei servizi.

La prevalente concentrazione della funzione amministrativo-contabile in una stessa sede appare in linea con l'auspicata netta distinzione delle funzioni tra le due sedi dell'Autorità.

Così come l'intervenuta suddivisione dell'originario Dipartimento Risorse umane e finanziarie in tre Servizi, Organizzazione, Bilancio e Programmazione (OBP), Affari Generali e Contratti (AGC), Risorse umane e Formazione (RUF), può contribuire ad una più efficace ed

incisiva azione amministrativa in linea con gli auspici della Commissione di garanzia per rimediare a carenze gestionali rilevate in passato.

Un breve cenno va fatto anche alla tematica della destinazione dei risparmi di spesa conseguiti in applicazione dell'art. 6 del DL n. 78 del 2010 convertito con la legge n. 122 dello stesso anno.

La disciplina dettata dal comma 21 dello stesso articolo prevede che "*le somme provenienti dalle riduzioni di spesa di cui all'articolo stesso, con esclusione di quelle previste dal primo periodo del comma 6, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata di bilancio dello Stato*". Della tematica si è occupata anche la Commissione di garanzia[72].

Sulla questione si è espresso il Consiglio di Stato, con parere n. 1186 del 2011, nel senso che "*le somme ricavate da economie di gestione dell'Autorità possano essere destinate al bilancio statale solo relativamente alla parte imputabile ai contributi ricevuti dallo Stato, ossia nella misura corrispondente al valore percentuale di tali contributi sul complesso delle entrate finanziarie dell'A….oltre questa parte il dovere contributivo si trasformerebbe in una vera e propria imposta, tanto da richiedere* – in relazione ai principi di cui agli artt. 23 e 52 della Costituzione – *una formulazione meno generica e presupposti più stringenti della semplice esigenza di fare cassa*".

2.6. Il sistema del controllo

2.6.1. Il servizio di controllo interno

Il sistema dei controlli interni si articola in due organismi collegiali: il Servizio di controllo interno e la Commissione di garanzia.

Il regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'autorità, di cui si è già riferito, all'art. 27 (*già* art. 28) prevede l'istituzione del Servizio di controllo interno da parte del Consiglio, su proposta del Presidente. Gli attribuisce il compito di verificare, mediante valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi stabiliti dalle norme vigenti e dalle direttive dell'Autorità nonché la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche e l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa dei Dipartimenti, dei Servizi e degli Uffici dell'Autorità. Prevede, inoltre, che il servizio del controllo interno operi in posizione di autonomia e risponda esclusivamente al Presidente ed al Consiglio.

Si ricorda pure che agli organismi di controllo interno è stato attribuito dall'art. 5, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001 e s.m. anche l'importante compito di verificare periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative adottate ai principi indicati all'art. 2, comma 1.

[72] Commissione di garanzia Parere prot. n. 116/C. d G./2012, pag. 17 e ss

Per espressa disposizione, la norma trova applicazione anche per le Autorità amministrative indipendenti (art. 3 bis).

Per l'AGCOM, a termini del Regolamento, la delibera istitutiva dovrà stabilire la composizione del servizio in almeno tre membri esterni (ora non più di 3 in applicazione delle norme sulla *spending review*), esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione, nonché la durata, le modalità di esercizio ed i parametri di riferimento del controllo stesso, anche ai fini delle valutazioni, di esclusiva competenza del Consiglio, dei dirigenti di primo livello.

La recente delibera n. 176/12/CONS[73], ravvisando "*la necessità di adeguare i compiti del Servizio di controllo interno, alla luce delle innovazioni normative e della necessità di promuovere una più efficace integrazione del sistema dei controlli interni dell'Autorità*" stabilisce, all'art. 1, i compiti del servizio:

"*1. E' istituito il Servizio di controllo interno, di seguito Servizio, con i compiti di supporto agli Organi collegiali, alle Direzione, ai Servizi e agli Uffici dell'Autorità in materia di pianificazione, misurazione, monitoraggio e valutazione della performance;*

2. Il Servizio verifica la realizzazione degli obiettivi stabiliti dalle norme vigenti e dalle direttive dell'Autorità, nonché la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche. A tal fine procede alla valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti. Il Servizio verifica altresì l'imparzialità ed il buon andamento della azione amministrativa svolta dalle Direzioni, dai Servizi e dagli Uffici dell'Autorità.

3. Il Servizio del controllo interno, inoltre:

a) monitora il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni ed elabora, con cadenza semestrale, una relazione al Consiglio sullo stato stesso;

b) fornisce supporto al Consiglio per l'adozione di metodologie e parametri, anche ai fini della valutazione, di esclusiva competenza del Consiglio stesso, dei dirigenti di primo livello;

c) supporta il Segretario generale nella definizione di indirizzi agli uffici ai fini della individuazione delle procedure per l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità;

d) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione della pari opportunità;

e) garantisce il necessario supporto metodologico, anche avvalendosi di modelli forniti dalla Civit, per la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo…".

Al comma 6, la delibera sopra citata, precisa ulteriormente che:

"*Il Servizio, ad integrazione del sistema dei controlli interni e in base al principio di leale collaborazione, coordina la propria attività con quella della Commissione di garanzia e del Comitato etico*".

[73]Anche in Relazione annuale 2012 al Parlamento, paragrafo 4.3.3 il sistema dei controlli pag. 460 e ss.

Sul piano ordinamentale non vi è nulla da aggiungere. Nella realtà, invece, il Servizio di controllo interno, dopo un lungo periodo di vacanza, dal giugno 2009, risulta ricostituito soltanto ad aprile 2012 ed è scaduto ad aprile 2013[74]. Attualmente non risulta ancora rinnovato.

Le conseguenze dell'assenza di controllo interno sono rilevanti e sono note: manca il controllo di gestione, la verifica della realizzazione degli obiettivi, in coerenza con una corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, mancano i parametri per la valutazione delle performance individuali anche ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio.

La Commissione di garanzia ha segnalato, in più occasioni, di non poter svolgere appieno la sua funzione di vigilanza, in considerazione del mancato funzionamento del Servizio di controllo interno: a norma dell'art. 42 del regolamento concernente la gestione amministrativa, la Commissione garantisce la correttezza della gestione amministrativa e contabile "*ad integrazione dei controlli interni*".

La mancanza del controllo interno ha, dunque, evidenti riflessi sulla complessiva funzionalità del sistema organizzativo già inciso dall'altra anomalia della frequente invadenza del Consiglio nell'attività gestionale. In un contesto, peraltro, così caratterizzato, è verosimile che un servizio di controllo interno avrebbe difficoltà ad operare: si troverebbe, infatti, a riferire sull'andamento della gestione a chi ne è spesso l'autore.

2.6.2. La Commissione di garanzia

Il regolamento concernente la gestione amministrativa e la contabilità, al Titolo VI, intitolato al Sistema dei controlli, all'art. 42, disciplina la Commissione di garanzia che, ad integrazione dei controlli interni, garantisce la correttezza della gestione amministrativa e contabile (comma 1).

La Commissione è composta da tre membri scelti dal Consiglio, su proposta del Presidente, e dura in carica 5 anni a decorrere dal delibera di nomina.

Con delibera n. 637/09/CONS[75], l'art. 42 è stato modificato, con riferimento ai requisiti dei suoi componenti[76] (inserendo la lett. d) al comma 2) e alla durata dell'incarico (inizialmente fino alla scadenza ordinaria del mandato dei componenti l'Autorità)

Con riferimento, invece, alle funzioni della Commissione di garanzia, con delibera n. 374/05/CONS, l'Autorità ha proceduto ad una rivisitazione dei compiti originariamente previsti, recependo le sollecitazioni formulate dalla stessa Commissione, sulla necessità di una puntuale ridefinizione del suo ruolo.

[74]Il primo rapporto del servizio di controllo interno è di giugno 2012.

[75]Allo scadere della Commissione di garanzia nominata con delibera n. 375/05/CON.

[76]Che devono essere scelti tra le seguenti categorie a) magistrati, anche a riposo, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti; b) magistrati, anche a riposo, della giurisdizione superiore ordinaria; c) dirigenti generali dello Stato, anche a riposo, e categorie equiparate; d) revisori ufficiali dei conti iscritti all'albo dei revisori da almeno 10 anni.

Viene previsto che la Commissione debba essere sentita sul progetto di bilancio di previsione prima che sia sottoposto all'esame del Consiglio (comma 2 dell'art. 7 – Presentazione e approvazione del bilancio di previsione).

Viene aggiornato il testo del comma 4 dell'art. 42[77], che specifica le funzioni della Commissione.

Le novità sono importanti: viene inserito il parere sul progetto di bilancio preventivo oltre quello sul rendiconto annuale; si prevede il riscontro degli atti della gestione finanziaria, con particolare riguardo alle procedure contrattuali, con la possibilità di formulare osservazioni; sono previste periodiche verifiche di cassa e di bilancio.

Il ruolo della Commissione di garanzia ne esce rafforzato.

La Commissione in carica, attualmente nell'ultimo anno del suo mandato, non ha mai mancato di far sentire la sua voce competente e autorevole nei momenti più significativi della gestione, come dimostrano i continui rimandi di questa relazione agli avvisi espressi dalla Commissione in tutte le tematiche di maggiore rilievo. I pareri e le relazioni formulate dalla Commissione sempre puntuali ed equilibrati sono stati di grande ausilio anche per l'attività di controllo di questa Corte. La Commissione continua ad operare in assenza di valutazioni dell'organo di controllo interno, per quanto riferito nel precedente paragrafo, con le difficoltà conseguenti. In linea con quanto osservato dalla Commissione di garanzia che, in più occasioni, ha ribadito la distinzione tra la sua attività di controllo di regolarità amministrativa e contabile - in linea con l'art. 1 comma 1 lettera a) del D.lgs. n. 286/99 e la sua funzione consultiva - rispetto alle attribuzioni del controllo interno, va affermata con fermezza l'impossibilità di un'attività di supplenza della Commissione, in mancanza del Servizio di controllo interno[78], e la necessità di attuare il sistema integrato di controlli disegnato dallo stesso quadro ordinamentale dell'Autorità.

Da ultimo, si segnala la presenza di un Comitato etico (art. 1, comma 9, della legge istitutiva) chiamato a valutare il rispetto delle disposizioni contenute nel codice etico. L'organismo è stato disciplinato con delibera n. 37/99/CONS e successivamente modificato con delibera n. 864/00/CONS.

---

[77] "*4. La Commissione*:

Vigila sull'osservanza della legge e dei regolamenti da parte delle strutture amministrative;

Effettua il riscontro degli atti della gestione finanziaria, con particolare riguardo alle procedure contabili, e formula, eventualmente, le proprie osservazioni. Svolge, almeno una volta ogni tre mesi, verifiche di cassa e di bilancio;

Esprime in apposita relazione parere sul progetto di bilancio preventivo nonché sul rendiconto annuale, con particolare riguardo alla concordanza dei risultati esposti nel rendiconto stesso con le scritture contabili e alla regolarità delle procedure di gestione;

Formula pareri su richiesta dell'Autorità."

[78]tant'è che è fatto divieto di affidare verifiche di regolarità amministrativa e contabile a strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti, al controllo strategico (art. 1, comma 2, lett. e) Dlgs n. 286/99.

2.7. Il trattamento giuridico ed economico del personale

Il trattamento giuridico ed economico del personale ha "profili singolari rispetto ad altri comparti del lavoro pubblico", come osservato già nella precedente relazione della Corte sulla medesima Autorità[79].

Con delibera n. 17/98/CONS (All. C), è stato adottato il regolamento del trattamento giuridico ed economico del personale che presta servizio nell'Autorità, congiuntamente ai due regolamenti, di cui già si è detto, relativi al funzionamento e alla contabilità (rispettivamente All. A e B), in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 2, comma 28, della legge n. 481/95 sulle Autorità di regolazione e, nell'art. 1, comma 9, della legge istitutiva dell'AGCOM n. 249/97.

Il Regolamento, nel testo coordinato con le successive modifiche introdotte negli anni 1999 – 2013, si compone di 61 disposizioni articolate in 5 Titoli, con un'appendice finale.

L'art. 1, comma 2, dedicato ai "Principi generali", riproduce sostanzialmente l'art. 2, comma 28, della legge n. 481/95. Dispone che *"Il trattamento giuridico ed economico del personale è stabilito in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per i dipendenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni".*

Ciò equivale a confermare per il personale AGCOM, come per il personale dell'Antitrust (AGCM), il rinvio alla disciplina del trattamento economico previsto per i dipendenti della Banca d'Italia[80,] con la precisazione di cui al medesimo art. 2, che "*Per quanto non previsto dal presente Regolamento si applicano, se compatibili, le disposizioni sullo stato giuridico ed economico dei dipendenti dell' Autorità' garante della concorrenza e del mercato, e, in via residuale, quelle che disciplinano il rapporto di lavoro privato".*

Vengono, quindi, in evidenza gli istituti contrattuali riguardanti il personale di ruolo (artt. 3-21), le carriere (Artt. 22-27), le progressioni economiche (artt. 35-42), le promozioni e gli incarichi dirigenziali (art. 43 e ss), il reclutamento (artt. 28-34).

Nell'ultima parte del Regolamento viene disciplinata la possibilità da parte dell'Autorità di avvalersi di personale non di ruolo, utilizzando varie tipologie di rapporto di lavoro/contratto (comandato, distaccato, a contratto, a progetto etc).

Ai sensi dell'art. 3, il personale risulta ordinato nelle 4 Carriere, oggi denominate qualifiche: dirigente, funzionario, operativo ed esecutivo.

Gli attuali istituti retributivi del personale AGCOM sono stati definiti con accordo sindacale, in data 19 aprile 2006, denominato "*Accordo per la revisione del trattamento economico del personale dipendente dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni"*[81], con aggiornamento dei livelli stipendiali con decorrenza 1.1.2010 per effetto di perequazione con i valori retributivi

[79]Relazione Corte dei conti, Delibera . n. 9/2005/G, pag. 19.

[80]anche in Relazione Corte dei conti, Delibera n. 29/2010/G sull'AGCM.

[81]Ratificato dal Consiglio dell'Autorità, in data 4 maggio 2006, con delibera n. 419/06/CONS.

dell'AGCM e della Banca d'Italia (con riferimento alla nota n. 0917530 del 3.12.2010 della Banca d'Italia). La disciplina si caratterizza per un automatismo nella progressione economica del personale legato al mero fattore "anzianità"[82].

Il richiamato accordo del 2006 ha introdotto modifiche sostanziali nell'articolazione delle voci che compongono il trattamento economico delle quattro qualifiche di personale alle dipendenze dell'AGCOM. Inizialmente, con delibera n. 17/98, il trattamento economico delle quattro qualifiche era composto da due voci: retribuzione di livello (anche per fasce) e premio annuale individuale (PAI). Era prevista, inoltre, un'indennità di funzione per i responsabili dell'unità organizzativa di primo livello (dirigenti) e l'eventuale assegno *ad personam,* pensionabile e non riassorbibile, nel caso dell'avanzamento a dirigente da parte di un funzionario.

Per effetto dell'accordo del 2006, il trattamento economico del personale AGCOM si compone delle seguenti voci:

a) retribuzione di livello;
b) retribuzione di posizione;
c) indennità incentivante (premio individuale);
d) indennità di funzione;
e) indennità di convivenza.

La retribuzione di livello prevista per le varie qualifiche è formata dalla retribuzione annua lorda e dall'indennità incentivante parte fissa estesa, per la prima volta, anche al personale operativo ed esecutivo.

Il Premio annuale individuale (PAI) viene scomposto in 2 istituti retributivi e/o indennità:

- indennità di posizione, per tutto il personale: che assorbe il 60% del precedente istituto del PAI, con una erogazione in 13 mensilità per ciascuna delle qualifiche di personale (in misura doppia nel mese di dicembre), secondo aliquote percentuali comprese tra il 3 e il 15% a valere sulla retribuzione di livello;
- indennità incentivante individuale che si collega al *c.d.* Premio individuale, per la quota restante del 40%. Erogata a regime nel mese di aprile, essa si basa sulla valutazione della prestazione (da 1 a 5) e sul dato delle presenze. Differisce economicamente nell'aliquota a seconda della qualifica del personale.

Con il nuovo sistema retributivo, l'indennità incentivante individuale entra a far parte del trattamento fondamentale del personale AGCOM (stabilizzazione)[83].

Vengono altresì introdotte altre indennità come:

- indennità di convivenza, in funzione del numero dei familiari conviventi e fiscalmente a carico – in misura proporzionale e per 1/12 dell'importo annuo lordo spettante, secondo importi stabiliti e compresi tra un minimo di 422,28 ed un

[82]Per ogni qualifica, sono previsti, classi e/o scatti annuali di progressione, sia pure collegate ad un giudizio di valutazione.

[83]Nota AGCOM prot. n. 5930 del 4/11/2013, pagg. 3,4, 5 e 6 nonché email Agcom prot. n. 2976 del 22/5/2014.

massimo di 1.539,12 Euro. In considerazione della preesistente applicazione di tale istituto in ambito Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato è pure erogata una somma una tantum per i due anni precedenti l'introduzione dell'indennità di convivenza[84];

- indennità di diretta collaborazione presso le segreterie tecniche dei Componenti del Consiglio, in alternativa all'indennità incentivante individuale, valorizzata su parametri più alti relativamente alla presenza ed al monte ore dello straordinario;
- indennità di turno e reperibilità per il personale esecutivo addetto a mansioni di autista;
- indennità di cassa, maneggio e custodia valori.

Con accordi sindacali successivi[85] sono stati definiti ulteriori profili riguardanti:

- il passaggio del trattamento di quiescenza e previdenza del personale dall'INPS all'INPDAP;
- la stipula di diverse polizze: vita, malattia e infortuni, responsabilità civile, con oneri economici in massima parte a carico dell'Autorità (nella misura complessiva di 20 euro/mese a carico, invece, di ciascun dipendente.
- l'erogazione *una tantum* di un importo pari al 5% della retribuzione annua tabellare a titolo di "*Incremento di efficienza aziendale*", per il 2008;
- la revisione delle aliquote del 2006 relative all' indennità individuale incentivante.

La relazione illustrativa al rendiconto 2009[86] rappresenta che *"l'Autorità, al fine di valorizzare le professionalità e le competenze attualmente presenti nel proprio organico ha concluso specifici accordi con le OO.SS rappresentative del personale, finalizzati alla definizione di meccanismi di progressione orizzontale e verticale, in analogia con quanto avviene all'AGCM…."* affermando *che "la lievitazione delle spese per il personale è stata determinata anche dall'attribuzione di livelli aggiuntivi a tutto il personale, sulla base dei pregressi accordi contrattuali".*

Successivamente, nella relazione al rendiconto 2010, si precisa che: *"un ulteriore incremento, di circa lo 0.5 milioni di euro, è stato assegnato ai fini del recepimento dei valori tabellari relativi al trattamento economico del personale dell'AGCOM effettuato ai sensi dell'art. 22 del regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale dell'AGCM."*[87]

---

[84]Pag. 6 dell'accordo.

[85]Rispettivamente del 20/3/2008 e del 15/4/2008.

[86]Relazione illustrativa al bilancio 2009, pag. 9 e ss.

[87]Relazione illustrativa al bilancio 2010, pag. 10 e ss, si specifica che: "*Nel corso dell'anno 2010 sono stati attribuiti i livelli economici previsti dagli specifici accordi conclusi con le OO.SS rappresentative del personale, in analogia con quanto previsto dall'AGCM*".

Sempre nel 2010, anche sulla base delle osservazioni formulate dalla Commissione di garanzia, che ha sottolineato[88] *"l'esigenza di una cauta applicazione dell'art. 2, comma 28, della legge 481/95, che se stabilisce che il trattamento giuridico ed economico del personale delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità va definito sulla base dei criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, aggiunge che deve avvenire tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative",* il Consiglio dell'Autorità pone al centro dell'attenzione profili riguardanti i meccanismi di progressione economica, lo stato di attuazione degli accordi sindacali e il Premio annuale individuale.

A seguito delle richieste sindacali per la sottoscrizione della nuova ipotesi di accordo sulla revisione del meccanismo di progressione economica, il Consiglio, in data 24 febbraio 2010, ha dichiarato di dover svolgere i dovuti approfondimenti visto l'impatto dell'incremento della spesa del personale sul bilancio dell'Autorità in relazione sia all'applicazione temporale che all'automatismo dell'attribuzione. In data 28 aprile dello stesso anno, "*pur ritenendo istituzionalmente indispensabile un corretto dialogo con le OO.SS, svolge un approfondito esame della nuova tabella predisposta dagli Uffici, che riporta…il rapporto tra il contributo versato dagli operatori e la spesa del costo per il personale, alla luce del progressivo completamento della pianta organica…individua la necessità di una razionalizzazione delle spese dell'Autorità, da realizzarsi anche attraverso una riorganizzazione della sede di Napoli…ritiene di introdurre sul tavolo delle trattative ulteriori temi che riguardano la riorganizzazione del lavoro, un sistema premiale legato alla produttività ed eventuali sistemi incentivanti per favorire l'uscita del personale con maggiore anzianità"*[89]. Il Segretario generale ha aggiunto che *"a garanzia del Consiglio, delle sue decisioni e dell'equilibrio di bilancio – si debba lavorare per ricercare meccanismi in grado di raffreddare la crescita del 'monte retribuzioni' nel medio lungo periodo* ed *anche ad una rinnovata considerazione della retribuzione accessoria, che si compone sostanzialmente di due voci: una legata alla produttività ed una legata al mero requisito della presenza. Ritiene che il Consiglio debba individuare un tetto di spesa complessiva – che tenga conto del contratto in essere – entro il quale il costo del personale debba essere inderogabilmente contenuto. Il tetto così individuato costituirebbe il limite rigido entro il quale operare, con strumenti flessibili, per razionalizzare e riqualificare la spesa per il costo del personale escludendo qualsiasi automatismo… ed introducendo meccanismi effettivamente premiali"*.

Nella medesima sede è stato, dunque, stabilito l'ammontare assoluto di 48,3 milioni di euro, *"che costituisce il limite inderogabile entro il quale operare (sempre a condizione che le entrate dell'A. si attestino sui livelli indicati) con strumenti flessibili, per razionalizzare e riqualificare in senso meritocratico la spesa per il costo del personale, nei termini indicati dal*

[88]Commissione di garanzia - Parere prot. n. 44/CdG/10 pag. 19.

[89]Verbale n. 11/10/CONS pag. 14.

Segretario generale." entro il quale dovranno rientrare tutte le questioni inerenti la struttura stipendiale del personale AGCOM[90].

A seguito della pubblicazione del DL n. 78/2010, di contenimento della spesa nel settore del pubblico impiego, che prevede, tra l'altro, il divieto di incrementare il trattamento economico dei dipendenti pubblici rispetto a quello spettante nel 2010, l'Autorità con delibera n. 114/11/CONS ha sancito il blocco contrattuale delle retribuzioni al 2010, anche sulla scorta del parere richiesto dall'AGCOM al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

In conseguenza delle scelte operate dall'Autorità, si è aperta una forte conflittualità con le rappresentanze sindacali e un contenzioso giudiziario.

L'Autorità ha tentato di ridisegnare il sistema delle relazioni sindacali.

Ha richiesto un parere al Consiglio di Stato in ordine all'applicabilità all'Autorità dell'art. 40 del D.lgs. 165/2001, con riferimento agli ambiti rimessi alla contrattazione sindacale e a quelli ad essa sottratti.

Il Consiglio di Stato con parere n. 1334 del 5/4/2011 si è espresso nel senso che l'Autorità "*deve presidiare l'intera sfera organizzativa e regolamentare rendendola necessariamente impermeabile alla negoziazione sindacale…e non potrà configurarsi alcuna condotta antisindacale ove l'Autorità scelga di attenersi ai limiti previsti dall'art. 40".*

L'Autorità ha conseguentemente individuato quali accordi risultassero caducati in quanto incompatibili con il predetto art. 40 e quali accordi continuassero invece a rimanere in vita[91].

Tuttavia, con sentenza del Tribunale di Napoli – Sezione del lavoro – n. 263/2013 del 9.1.13, il Giudice ha dichiarato antisindacale la condotta dell'AGCOM e ordinato alla stessa di dare esecuzione agli accordi sindacali.

L'Autorità, ferma restando la volontà di dare esecuzione per il passato alla sentenza, ha ribadito nella delibera n. 575/13/CONS il diritto ad esercitare il recesso dagli accordi sindacali a tempo indeterminato vigenti in Autorità[92], in quanto *"il contratto collettivo senza predeterminazione di un termine di efficacia"* non può *"rappresentare un vincolo perpetuo per*

---

[90]Pag. 15 verbale Consiglio dell'AGCOM n. 11/10/CONS.

[91]Delibera n. 174/12/CONS, con la quale ha dato esecuzione alla delibera n. 221/11/CONS di applicazione dell'art. 40 del Dlgs 165/2001.

[92]Accordo 30/7/2004 in materia di pianta organica e ordinamento del personale; Accordo del 19/4/2006 ridefinizione del trattamento economico del personale AGCOM sulla base delle tabelle stipendiali dell'AGCM; Accordo 26/7/2006 in materia di progressione economica ed eliminazione fasce funzionali; Accordo del 20/3/2008 sul trattamento di quiescenza e previdenza del personale, polizze vita; Accordo 24/6/2008 sulle modalità attuative dell'istituto dell'IFS; Accordo del 26/1/2009 sul Regolamento per il trattamento di quiescenza del personale; Accordo del 30/6/2010 in materia di assetto organizzativo, valorizzazione professionalità, orario di lavoro, polizze vita e IFR; Accordo del 28/7/2010 in materia di lavoro straordinario, congedi ordinari e straordinari, telelavoro etc; Accordo del 15/9/2010 sulla Commissione paritetica per le modalità applicative per il contenimento dei costi del personale e l'incremento dell'efficienza produttiva; Accordo del 7/3/2011 sulle procedure d raffreddamento; Accordo del 16/4/2013 sul rinnovo per il 2013/14 della polizza Caspie,; Accordo del 16/4/2013 sul rinnovo della polizza invalidità permanente e morte 2013/14.

Accordo del 19/4/2013 sulla facoltà di opzione art. 4 comma 4 DPCM 23/3/2012: Accordo del 8/7/2013 sull'abrogazione regime di missione Roma Napoli e indennità di turno/reperibilità.

le parti contraenti, anche in applicazione del principio di buona fede", altrimenti "*si finirebbe per vanificare la causa e la funzione sociale della contrattazione collettiva".*

Recentemente l'AGCOM, con delibera n. 8/14/CONS, ha dato esecuzione al recesso dagli accordi sindacali a tempo indeterminato ancora vigenti[93] istituendo contestualmente un tavolo di confronto con le organizzazioni sindacali finalizzato alla stipula di una nuova convenzione quadro di disciplina delle relazioni sindacali, fermo restando che "f*ino a nuova regolamentazione da parte dell'Autorità, gli istituti giuridici oggetto degli accordi …continuano a essere disciplinati secondo le regole attualmente vigenti.."*

In conclusione, per il personale in servizio presso l'Autorità si è verificata di fatto una rincorsa salariale anche al seguito dell'Antitrust, con l'attribuzione di automatismi nella progressione economica, il riconoscimento di compensi accessori e indennità anche singolari (ad esempio, l'indennità di convivenza), e l'attribuzione di benefit (assicurazione vita, infortuni e responsabilità civile, con premio prevalentemente a carico dell'Autorità) che hanno fatto lievitare la spesa del personale. L'andamento incrementale di tale spesa rischia di compromettere gli equilibri di bilancio dell'Autorità, in considerazione dell'assottigliamento del finanziamento statale (attualmente azzerato) e della recente interpretazione della Commissione europea in ordine alla natura e destinazione dei contributi privati.

La spesa per il personale è, dunque, fenomeno da tenere sotto stretto controllo, anche in ragione della sua pesante incidenza sulla gestione complessiva dell'Autorità.

Ciò in linea con quanto più volte ribadito dalla Commissione di garanzia che ha segnalato[94] "*l'esigenza di una cauta applicazione dell'art. 2 co. 28 della L. 481/1995, che se stabilisce che il trattamento economico giuridico del personale delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità va definito sulla base dei criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato…*", ciò va fatto "*tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative*..." dell'Autorità. La Commissione conclude che "*ogni diversa soluzione rischierebbe di innescare pericolosi problemi di equilibrio di bilancio, considerando anche la necessità di completare l'organico del personale, destinato a diventare a regime di 419 unità*".

Va dato atto che, negli ultimi anni, l'Autorità ha messo in atto una serie di iniziative volte ad introdurre misure di contenimento di una dinamica retributiva segnata da una logica fortemente incrementale, correlata a voci essenzialmente aventi natura fissa e continuativa e cioè non collegate alla remunerazione della produttività.

---

[93]"*Considerato che il vincolo derivante dalla contrattazione collettiva è, generalmente, a tempo determinato e che, in caso di contratto collettivo eccezionalmente stipulato a tempo indeterminato, ciascuna delle parti è libera di esercitare il diritto di recesso in ogni momento, non potendo il contratto collettivo senza predeterminazione di un termine di efficacia rappresentare vincolo perpetuo per le parti contraenti, anche in applicazione al principio di buona fede, poiché in tal modo si finirebbe per vanificare la causa e la funzione sociale della contrattazione collettiva…Considerando che l'Autorità intende stipulare una nuova convenzione – quadro sulla disciplina e sull'oggetto delle relazioni sindacali, che sostituisca la delibera n. 113/01/CONS e che risulti coerente con gli orientamenti del Consiglio in carica..".*

[94] Parere al rendiconto 2010.

Gli stretti vincoli di finanza pubblica, che già da qualche anno impongono nell'intero settore del pubblico impiego severe misure di contenimento della spesa per il personale (blocco della contrattazione, blocco del turn over etc.), rendono necessario che l'Autorità prosegua in questa direzione anche con maggiore incisività, in un contesto in cui è auspicabile *de jure condendo* un intervento del legislatore volto ad una regolamentazione unitaria delle Autorità indipendenti con riguardo anche al trattamento giuridico ed economico del personale.

2.7.1. Pianta organica del personale AGCOM

La legge istitutiva dell'AGCOM n. 249/1997, all'art. 1, comma 17, prevedeva un ruolo organico[95] del personale dipendente dell'Autorità nel limite di 260 unità in base alla rilevazione dei carichi di lavoro, da ricoprirsi anche mediante il ricorso alle procedure di mobilità previste dalla normativa vigente e compatibilmente con gli stanziamenti ordinari di bilancio previsti per il funzionamento dell'Autorità[96].

Nel corso degli anni, anche per effetto dell'evoluzione normativa di settore e del conseguente ampliamento delle competenze intestate all'Autorità vi è stato un progressivo incremento dell'organico[97], fino a raggiungere le 419 unità della pianta organica approvata con delibera n. 350/07/CONS, rimodulata nella distribuzione delle varie qualifiche con delibera n.374/11/CONS, che approva l'attuale dotazione organica, secondo la seguente ripartizione:

Tabella n. 3

Dotazione organica complessiva del personale dell'Autorità

Dirigente	Funzionario	Operativo	Esecutivo	Totale
45	220	119	35	419

Fonte: *Dati AGCOM*

Va rilevata l'elevata incidenza del personale con qualifica dirigenziale, che rappresenta circa il 10% della dotazione organica complessiva del personale dell'Autorità.

In relazione alle modalità di provvista del personale la precedente relazione della Sezione dava atto che "la maggioranza dei servizi fosse assicurata da personale reclutato direttamente dall'Amministrazione" oltre al personale immesso nei ruoli per mobilità.

[95]Nel ruolo, inizialmente sono state immesse unità di personale di varia provenienza: dall'Ufficio garante per la radiodiffusione, dal comparto Ministeri e da Enti pubblici.

[96]La tabella n. 5 allegata al Regolamento riportava il seguente ruolo provvisorio:

Dirigente	Funzionario	Operativo	Esecutivo	Totale
30	110	90	30	260

[97]Art. 3 comma 67 L. 350/2003: limite di 320 unità; art. 9 comma 1 L. n. 215/2004: integrazione di n. 15 unità per ciascun ruolo; art. 1 comma 543 L. n. 296/2006 ridefinizione pianta organica in misura non superiore al 25% della consistenza attuale.

Con riferimento agli anni considerati nella presente relazione, va segnalato che, nel 2011, con le delibere nn. 351/11/CONS e 374/11/CONS l'Autorità ha provveduto a definire il programma di reclutamento per assicurare il progressivo completamento della pianta organica, nella sua consistenza definita dalla delibera n. 315/07/CONS, adottando pubblici bandi di concorso e di selezione per l'accesso alle qualifiche di dirigente, funzionario ed operativo. Ad oggi molte delle su citate procedure concorsuali sono state espletate e i relativi vincitori sono stati immessi in ruolo[98].

Nel corso degli anni, sono state espletate anche numerose procedure selettive interne per diverse qualifiche (da ultimo, tra l'altro, per la promozione alla qualifica di funzionario, di personale con la qualifica di operativo, come da delibera n. 416/11/CONS; per la promozione alla qualifica di dirigente, di personale appartenente al ruolo di funzionari presso l'amministrazione, con delibera n. 417/11/CONS).

E' stato avviato anche il praticantato per trenta giovani laureati come da bando di selezione allegato alla delibera n. 175/12/CONS.

Oggi, la fase di selezione del personale – avviata nel 2011 – appare conclusa e riguarda in sintesi[99]: n. 6 dirigenti, n. 16 funzionari di livello iniziale, n. 20 funzionari con contratto di specializzazione a tempo determinato ed, infine, n. 6 operativi, per complessive 48 unità.

La linea di tendenza per la provvista del personale, negli ultimi anni, appare, dunque, più coerente alla regola della concorsualità delle procedure, sia pure limitatamente ad una quota del 50% dei posti disponibili[100] e con condizioni di particolare favore per l'ammissione del personale che presti o abbia prestato servizio presso l'Autorità[101]. Nel 2012, si registra anche una lieve flessione dell'incidenza percentuale del personale non di ruolo sul totale, in forte espansione nel quadriennio 2008 – 2011, come più puntualmente si dirà in appresso.

2.7.2. Dotazione di ruolo del personale AGCOM

La dinamica complessiva del personale, nell'ultimo biennio, si è sviluppata come di seguito riportato.

Al 31 dicembre 2011, la dotazione di personale era di 362 unità, articolate come risulta in tabella:

Tabella n. 4

Qualifica	Totale	Ruolo	CTD	Comando	Specializzazione (CTD)
Dirigente	40	28	5	7	

[98]Tra gli altri sono stati immessi in ruolo, a seguito di procedura pubblica, due dirigenti e precisamente uno assegnato all'ufficio 'Rapporti con i comitati regionali per le comunicazioni' e l'altro, con competenze in materia di contabilità, preposto al servizio organizzazione, bilancio e programmazione secondo quanto previsto dai relativi bandi di concorso allegati alle delibere 418/11/CONS e 419/11/CONS.

[99]Commissione di garanzia, Parere n. 156/13/C.d.G. pag. 18.

[100]Art. 28 del regolamento per il trattamento giuridico ed economico del personale.

[101]Artt. 29 e seguenti del regolamento per il trattamento giuridico ed economico del personale.

Funzionario	183	129	5	9	40
Operativo	110	95	11	4	
Esecutivo	29	27		2	
Totale	362	279	21	22	40

Fonte: *Dati AGCOM, Relazione annuale 2012*

Nel 2012, il turn over ha registrato 69 cessazioni e 64 assunzioni:

a) personale cessato nel corso dell'anno 2012:

Tabella n. 5

Qualifica	Totale	Ruolo	CTD	Comando	Specializzazione (CTD)
Dirigente	4	1	2	1	
Funzionario	49	4	8		37
Operativo	16	7	6	3	
Esecutivo					
Totale	69	12	16	4	37

Fonte: *Dati AGCOM, Relazione annuale al Parlamento 2012*

b) personale assunto nel corso dell'anno 2012:

Tabella n. 6

Qualifica	Totale	Ruolo	CTD	Comando	Specializzazione (CTD)
Dirigente	3	2	1		
Funzionario	50	10	40		
Operativo	10		9	1	
Esecutivo	1	1			
Totale	64	13	50	1	

Fonte: *Dati AGCOM, Relazione annuale al Parlamento 2012*

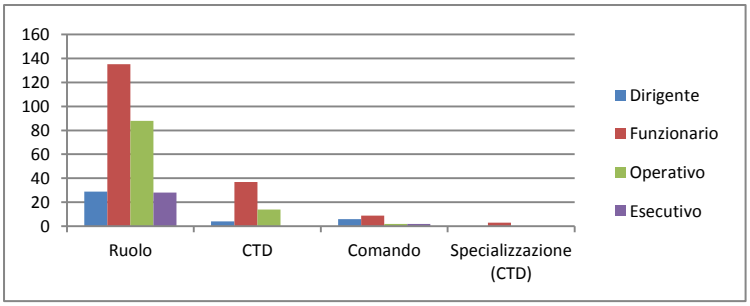
Per cui, la situazione del personale al 31 dicembre 2012 risulta la seguente:

Tabella n. 7

Qualifica	Totale	Ruolo	CTD	Comando	Specializzazione (CTD)
Dirigente	39	29	4	6	
Funzionario	184	135	37	9	3
Operativo	104	88	14	2	
Esecutivo	30	28		2	
Totale	357	280	55	19	3

Fonte: *Dati AGCOM, Relazione annuale al Parlamento 2012*

Grafico n. 1



Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

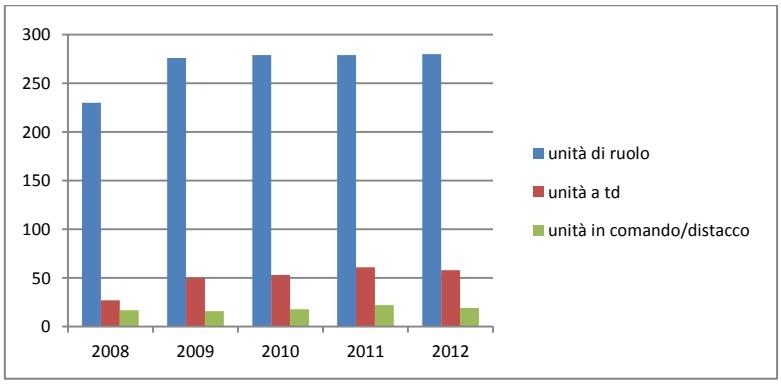
Può essere interessante valutare l'evoluzione della consistenza effettiva del personale nell'arco del quinquennio 2008-2012, come rappresentata dalla tabella sottostante e visivamente dal grafico, distintamente per tipologie di rapporto di lavoro.

Tabella n. 8

SITUAZIONE DEL PERSONALE al 31 dicembre					
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
unità di ruolo	230	276	279	279	280
unità a td	27	50	53	61	58
unità in comando/distacco	17	16	18	22	19
Totale	274	342	350	362	357

Fonte: *Dati AGCOM*

Grafico n. 2



Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM

Si rileva il progressivo incremento delle unità in servizio, pur senza il completamento della pianta organica pari a 419 unità[102]. L'incidenza percentuale del personale non di ruolo sul totale, in forte espansione nel quadriennio 2008 – 2011, appare sostanzialmente stabile nel 2012[103].

2.7.3. Il personale fuori ruolo

L'Autorità può avvalersi, in aggiunta al personale di ruolo, di altro personale assunto con contratto di diritto privato nei limiti di 60 unità[104] oppure di unità in posizione di fuori ruolo

[102]Anche aggiungendo le unità previste nei recenti bandi di concorso, il totale dell'organico risulta pari a n. 405 su n. 419 unità.

[103]Nel 2008 del 16.06%, nel 2009 del 19.30%, nel 2010 del 20.29%, nel 2011 del 22.93% ed, infine, nel 2012 del 21.57%.

[104]art. 1 della legge n. 249/97 "*L'Autorità in aggiunta al personale di ruolo, può assumere direttamente dipendenti con contratto a tempo determinato, disciplinato dalle norme di diritto privato, in numero non superiore a sessanta unità, con le modalità previste dall'art. 2 comma 30 della legge 481/95*".

proveniente da altre amministrazioni od enti pubblici, nel rispetto dell'art. 13 del DPR n. 382/1980[105].

Con la legge n. 350/2003 (Finanziaria per il 2004), viene fissato, tra l'altro, il limite massimo di 30 unità per il personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni collocato in posizione di fuori ruolo, comando ovvero provvedimenti analoghi e viene disposto che "*i posti di ruolo previsti per ciascuna qualifica dal regolamento di cui al precedente periodo possono essere coperti, anche mediante le procedure di mobilità previste dalla normativa vigente, da dipendenti pubblici che, alla data di entrata in vigore della presente legge, risultino da almeno dodici mesi in posizione di fuori ruolo, comando, o altro provvedimento di distacco presso l'Autorità".*

Successivamente la delibera dell'Autorità n. 337/04/CONS, al comma 4 dell'art. 1, ha precisato che: *"In prima applicazione, fino all'espletamento dei concorsi pubblici, il limite della quota di personale con contratto a tempo determinato è elevato fino a 60 unità. Le unità di personale in posizione di fuori ruolo, comando o provvedimenti analoghi, fermo restando il limite complessivo di 30 unità, sono utilizzate lasciando non coperto un corrispondente numero di posti di ruolo. Conseguentemente la quota di personale non di ruolo …può essere elevata fino ad un massimo di 90 unità".*

Con delibera n. 30 del 12 febbraio 2006, l'Autorità – rivendicando autonomia normativa in materia di organizzazione - ha modificato l'art. 48 del regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale stabilendo la durata massima di 4 anni e 6 mesi per i contratti a tempo determinato – previo espletamento di procedure selettive pubbliche – con la possibilità di rinnovo "trascorso un termine di oltre venti giorni dalla scadenza del precedente contratto"[106]. Viene, inoltre, inserito l'art. 48 bis al regolamento che prevede la possibilità di avvalersi di personale con specifici requisiti professionali per tre anni non rinnovabili, a chiamata diretta[107].

3. La gestione finanziaria

I bilanci preventivi e consuntivi sono redatti in base alle disposizioni contenute nel regolamento di amministrazione e contabilità approvato con delibera n. 17/98/CONS del 16 giugno 1998 (Allegato B).

L'art. 27 stabilisce che *"Il conto consuntivo, predisposto a cura del Dipartimento Risorse Umane e Finanziarie, è inviato al Presidente entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento"* (comma 1) e che "*Il Presidente, sentito il parere della Commissione di garanzia di*

[105]art. 13 DPR n. 382/1980 riguarda l'aspettativa obbligatoria.

[106]Art. 1 comma 3 Del 30/2006/CONS.

[107]Art. 1 comma 2 Del30/2006/CONS.

cui all'art. 42, sottopone il conto consuntivo all'approvazione del Consiglio per la relativa delibera da adottarsi entro il 30 giugno di ciascun anno" (comma 2).

Nel triennio 2010-2012 risulta rispettato il termine del 30 giugno per l'approvazione del conto consuntivo. Nel prospetto che segue, si sintetizzano i provvedimenti di approvazione dei conti consuntivi, cui segue sia la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale che la visibilità sul sito istituzionale dell'AGCOM.

Tabella. n. 9

	2009	**2010**	**2011**	**2012**
Delibera n. 425/09/CONS del 29/07/2009	Delibera 325/10/CONS del 1/07/2010	Delibera 328/11/CONS del 15/06/2011	Delibera 224/12/CONS del 27/04/2012	Delibera 396/13/CONS del 25/06/2013

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Ai sensi dell'art. 5, comma 2, relativo all' *Esercizio finanziario*, viene prevista un'autonoma gestione da parte dei centri di responsabilità, fermo restando il principio dell'unitarietà di bilancio e della programmazione in capo al Consiglio.

L'art. 14[108] conferma l'articolazione della struttura del conto consuntivo per *Centri di spesa gestionali*. Infatti, al comma 1, si stabilisce che: *"Ai centri di responsabilità gestionale viene attribuita l'autonomia nell'ambito del budget annuale loro assegnato. Il budget annuale comprende in particolare le spese di funzionamento dei singoli centri, ivi comprese le spese afferenti alle missioni e alle prestazioni di lavoro straordinario del personale. Le spese relative alle retribuzioni e alle altre indennità al personale dipendente sono di competenza del Servizio risorse umane e finanziarie."* Al comma 2 viene stabilito che *"Nel corso dell'esercizio, nei termini e con le modalità di cui all'art. 10, ciascun responsabile di centro può proporre, nell'ambito del budget assegnato, le variazioni di bilancio ritenute necessarie ai fini di un più efficace svolgimento dell'attività di competenza"*.

E' previsto, inoltre, un sistema di contabilità economico patrimoniale che affianca il sistema di contabilità finanziaria di natura pubblicistica.

A partire dal luglio 2009[109], le risultanze contabili sono state predisposte e compilate dal nuovo Servizio Organizzazione, bilancio e Programmazione, che, ha sostituito in parte l'*ex* Dipartimento Amministrazione e personale le cui azioni sono state rivolte essenzialmente alla revisione delle scritture contabili e all' applicazione dei principi di contabilità analitica visibili – in parte – nella redazione del conto consuntivo 2012, ma ancora in fieri.

Al riguardo va osservato, in linea con le considerazioni espresse dalla Commissione di garanzia nei propri pareri consultivi[110], che la necessaria rappresentazione del bilancio di previsione e quindi del conto consuntivo che ne è l'interfaccia per centri di responsabilità

[108]Ed articoli successivi quali l' 11, il 12, il 22 e il 23 del medesimo regolamento.

[109]Delibera n. 395/09/CONS.

[110]Parere prot. n. 44/C.d.G./10 pag. 8 e ss; parere prot. n. 88/C.d.G./11 pag. 2 e ss; parere prot. n. 116/C.d.G./12 pag. 2 e ss; parere prot. 156/CdG/13 pag. 3 e ss.

gestionale, cui sono preposti dirigenti sui quali grava la responsabilità della realizzazione dei progetti e funzioni articolati nel documento di programmazione annuale, è ostacolata da una realtà gestionale che, come già si è riferito, vede la maggior parte delle risorse gestite dal Consiglio.

Il rendiconto si compone sostanzialmente di tre parti: a) i dati delle risultanze finanziarie e di cassa, delle risultanze economico patrimoniali, della situazione amministrativa e del conto dei proventi e delle spese; b) la relazione illustrativa, che contiene i criteri di valutazione e l'analisi di dettaglio dei bilanci e delle contabilità; c) la relazione della Commissione di garanzia. Quest'ultima, si inserisce prima dell'approvazione dei bilanci da parte del Consiglio per effetto della disposizione contenuta nell'art. 42 del Regolamento per la gestione amministrativa e la contabilità. Inoltre, per quanto già detto in ordine alla mancata ricostituzione dell'Organo di controllo interno, i suddetti documenti contabili non risultano accompagnati da verbali e/o relazioni da parte dell'organo di vigilanza interna.

3.1. Modalità della gestione

Il Regolamento di contabilità riconosce la facoltà di operare anche *"in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato"*[111].

Si osserva quanto segue:

a) Il processo di formazione dell'avanzo complessivo di amministrazione, disciplinato dall'art. 12 comma 3, stabilisce che :*"Le differenze tra le somme stanziate e le somme impegnate su ciascun capitolo di bilancio costituiscono, quali economie di bilancio, le componenti dell'eventuale avanzo di amministrazione da riportare a nuovo nel successivo esercizio"*.

b) L'art. 9 al comma 4, prescrive che: *"Le partite di giro comprendono le entrate e le spese che l'Autorità effettua in qualità di sostituto d'imposta, ovvero per conto di terzi e che costituiscono al tempo stesso un debito ed un credito per l'Autorità, nonché le somme somministrate al cassiere ovvero ai funzionari appositamente autorizzati e delegati a gestire spese ed a fornire rendicontazione secondo le modalità e procedure indicate dall'apposito manuale".*

Fra le singolarità di rappresentazione di questa posta contabile, si sottolinea la mancata coincidenza dei dati relativi alle riscossioni ed ai pagamenti in conto competenza così come segue:

[111]Art. 1 comma 1 del regolamento concernente la gestione amministrativa e la contabilità.

Tabella n. 10

Valori arrotondati al mgl di euro

ANNI	2008	2009	2010	2011	2012
Titolo IV Entrate Previsioni definitive	14.603	16.703	17.203	17.703	18.103
Somme Riscosse	13.953	16.015	16.650	16.948	16.732
Somme Accertate	14.057	16.081	16.661	16.986	16.739
Somme rimaste da riscuotere	104	65	11	38	7
Titolo IV Spese Previsioni definitive	14.063	16.703	17.203	17.703	18.103
Somme Pagate	14.057	14.038	14.333	14.747	14.662
Somme Impegnate	14.057	16.081	16.661	16.986	16.739
Somme rimaste da pagare	0	2.043	2.338	2.239	2.077

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Come è noto le partite di giro (che riguardano servizi erogati in conto terzi) debbono per principio quadrare fra entrata e spesa, in modo da non incidere in alcun modo sui risultati economici della gestione.

La divergenza significativa fra riscossioni e pagamenti è da attribuire ad operazioni di fine anno, attinenti al versamento delle ritenute fiscali e previdenziali relative alle retribuzioni del personale per la difficoltà di assicurare contestualità di riscossioni e pagamenti. Ciò si riflette sul sistema dei residui, che comprendono sia le somme da riscuotere che quelle da pagare, con un'inevitabile alterazione del loro andamento. Si tratta, dunque, di fenomeno da evitare [112].

Il comma 5 dello stesso art. 9 prevede la possibilità di istituire un fondo di riserva per spese impreviste *"in apposito capitolo di parte corrente …, nonché per le maggiori spese che possano verificarsi durante l'esercizio, per un importo non superiore al 5 per cento delle spese correnti, ad esclusione delle partite di giro; da tale fondo, sul quale non possono gravare impegni ed essere emessi mandati di pagamento, possono effettuarsi prelevamenti per storni in favore di capitoli di parte corrente…"*.

L' AGCOM ha ritenuto utile l'iscrizione in fase di *Previsione,* di un *Fondo riserva.*

L'Autorità non ha ancora un sistema compiuto di contabilità economica che, invece, si rende necessario anche alla luce dell'uniformità richiesta dalle disposizioni contenute nella legge di riforma del bilancio dello Stato n. 196 del 2009. Ad oggi, malgrado, una revisione della struttura organizzativa che ha comportato l'istituzione del *Servizio organizzazione, bilancio e programmazione*, e la messa a norma delle scritture contabili, *"restano in ampia parte inattuati i principi riguardanti l'individuazione e le funzioni di responsabile del procedimento nonché i principi relativi alla distinzione che deve essere assicurata tra funzioni di indirizzo e controllo,*

[112]Commissione di garanzia, parere prot. n. 156//CdG/13 pag. 11 e ss, anche in pareri n. 44/10 pag 4 e ss, n. 88/11 pag 7 e ss., n. 116/13 pag. 8 e ss.

attribuite agli organi di vertice, e quelle concernenti la gestione, intestate ai dirigenti"[113], l'assegnazione di budget ai centri di spesa ed in ultimo, l'aggregazione in un'unica categoria della spesa (la V) delle uscite complessive per il funzionamento.

3.2. I risultati fondamentali nei bilanci

Nella tabella seguente sono rappresentati, nel quinquennio 2008-2012, i risultati fondamentali di bilancio, al netto delle partite di giro, relativamente alla situazione finanziaria, amministrativa, economica e patrimoniale.

Tabella n. 11

Valori arrotondati al mgl di euro

ANNI	2008	2009	2010	2011	2012
a) avanzo/disavanzo competenza	3.474	-1.402	-20.629	-21.412	-1.223
b) consistenza di cassa a inizio esercizio	66.607	75.824	81.991	66.053	63.508
c) avanzo di amministrazione	36.319	34.917	32.865	11.453	12.024
d) avanzo/disavanzo economico	3.594	-1.877	-28.868	-8.060	-2.088
e) patrimonio netto	30.452	28.277	23.838	30.848	28.845

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

I dati mostrano che, a partire dal 2010, la gestione di competenza evidenzia risultati in netto peggioramento rispetto agli anni precedenti.

Il disavanzo di competenza 2010, fortemente peggiorato rispetto a quello dell'anno precedente, è imputabile al concorso di un insieme di fattori: sul versante dell'entrata alla netta riduzione, proprio a partire dall'esercizio 2010, dei trasferimenti di fonte statale, e sul versante della spesa all'aumento delle voci relative al personale, effetto dei riallineamenti stipendiali, ed in particolare agli oneri previdenziali a carico dell'Amministrazione per effetto del passaggio dalla gestione INPS alla gestione INPDAP, oltreché al *"prestito forzoso"* a partire dal 2010.

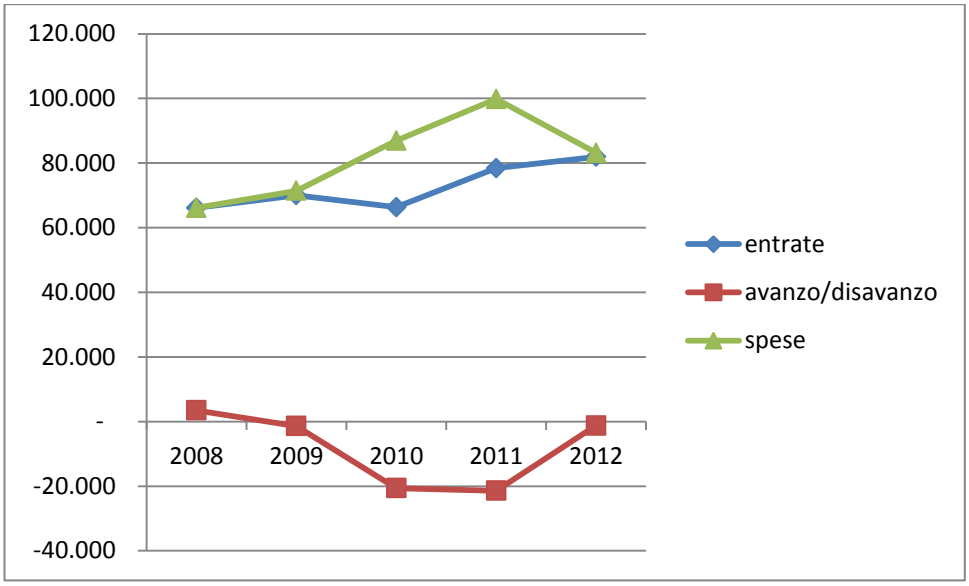
L'equilibrio di bilancio risulta pertanto garantito essenzialmente dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, il quale trae origine quasi integralmente dalle operazioni di riaccertamento dei residui (proprio nel 2010 risultano cancellati residui passivi per un importo complessivo pari ad oltre 18 milioni di euro, ritenuti insussistenti, relativi anche ad esercizi ravvicinati, quali 2006 e 2007). Al riguardo la Commissione di garanzia ha opportunamente raccomandato la

[113]Commissione di garanzia, parere prot. n. 156//CdG/13 pag 3 e ss.

necessità di provvedere a congrui accantonamenti finalizzati alla reiscrizione in bilancio di impegni di spesa dichiarati estinti a richiesta dei creditori.

Il grafico sottostante evidenzia l'andamento del risultato finanziario di competenza in rapporto all'evoluzione delle entrate e delle spese.

Grafico n. 3



Andamento entrate/uscite complessive	2008	2009	2010	2011	2012
entrate	66.155	70.052	66.332	78.406	81.941
avanzo/disavanzo finanziario	3.474	- 1.402	- 20.629	- 21.411	- 1.222
spese	62.681	71.454	86.961	99.818	83.164

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Come evidenziato dalla tabella che segue, il risultato negativo della competenza nel 2010 e nel 2011 è imputabile essenzialmente ad un forte squilibrio della parte corrente del bilancio, condizionato da due fattori concomitanti: il prestito forzoso a favore delle Autorità in deficit di bilancio e gli aumenti retributivi di livello del personale. Il 2012, pur registrando ancora un risultato di competenza negativo sia pure in netta flessione rispetto al biennio precedente, evidenzia un rientro dalla situazione di squilibrio con un saldo di parte corrente positivo, grazie anche alle misure di contenimento su alcune significative voci di spesa.

Tabella n. 12

Valori arrotondati al mgl di euro

Anni	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo di parte corrente	6.131	1.428	-19.076	-6.910	2.863
Risultato di competenza	3.474	-1.402	-20.629	-21.412	-1.222

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Al 31.12 di ogni esercizio finanziario, i valori relativi all'avanzo di amministrazione e alla consistenza di cassa, sono riportati nella tabella seguente:

Tabella n. 13
Indicatori di sintesi della gestione

Valori arrotondati al mgl di euro

Anni	Avanzo di amministrazione	Consistenza del fondo di cassa
2008	36.319	75.824
2009	34.917	81.991
2010	32.865	66.053
2011	11.453	63.508
2012	12.024	72.141

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Si osserva che a fronte di una costante erosione dell'avanzo di amministrazione, peraltro gravato anche da vincoli di indisponibilità[114], nel 2010 e nel 2011 l'avanzo è stato interamente applicato, nei bilanci di previsione, a garanzia dell'equilibrio di bilancio.

3.3. Analisi delle entrate

L'art. 6 della legge n. 249 del 1997 – in linea con quanto previsto dalla legge n. 481 del 1995 sulle ANR[115] – indica due modalità di finanziamento dell'Autorità: *a)* le risorse dell'*ex* Ufficio garante per la radiodiffusione e l'editoria; *b)* i contributi derivanti dagli operatori del settore.

La legge finanziaria per il 2006 n. 266/2005 ha, successivamente, precisato all'art. 1, commi 65 e 66, che: *"A decorrere dall'anno 2007 le spese di funzionamento della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e della Commissione di vigilanza sui fondi pensione sono finanziate dal mercato di competenza, per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato, secondo modalità previste dalla normativa vigente ed entità di contribuzione determinate con propria deliberazione da ciascuna Autorità,*

[114]In particolare nel biennio 2009 - 2010, relativamente alla copertura dei fondi di quiescenza del personale come evidenziato nei citati pareri a cura della Commissione di Garanzia.

[115]Art. 2 comma 38 *lettera b): "All'onere derivante dall'istituzione e dal funzionamento delle Autorità, determinato in lire 3 miliardi per il 1995 e in lire 20 miliardi, per ciascuna Autorità, a decorrere dal 1996, si provvede: b) a decorrere dal 1996, mediante contributo di importo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio, versato dai soggetti esercenti il servizio stesso; il contributo è versato entro il 31 luglio di ogni anno nella misura e secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro delle finanze emanato, di concerto con il Ministro del tesoro, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ".*

nel rispetto dei limiti massimi previsti per legge, versate direttamente alle medesime Autorità." (comma 65) [116].

Al comma successivo la legge finanziaria ha fissato, in sede di prima applicazione, per l'anno 2006, l'entità della contribuzione a carico dei soggetti operanti nel settore delle comunicazioni di cui all'articolo 2, comma 38, lettera b), della legge 14 novembre 1995, n. 481, in misura pari all'1,5 per mille dei ricavi risultanti dall'ultimo bilancio approvato prima della data di entrata in vigore della presente legge, autorizzando l'Autorità, per gli anni successivi, all'adozione, con apposita delibera, di eventuali variazioni della misura e delle modalità della contribuzione nel limite massimo del 2 per mille dei ricavi risultanti dal bilancio approvato precedentemente alla adozione della delibera di variazione[117].

Si tratta di un sistema detto di "autofinanziamento", in quanto la norma primaria attribuisce al mercato di competenza l'onere di finanziare le autorità indipendenti e ne definisce il relativo tetto, sistema che appare coerente con la normativa europea.

I soggetti tenuti al versamento sono tutti quelli che operano nel mercato delle comunicazioni, cui si rivolge il servizio di regolazione e controllo erogato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Cons. St., sez. VI, sent. n. 3815/2009).

Attualmente la misura del contributo è fissata nella misura massima consentita (2 per mille).

Nel periodo preso in esame, 2008-2013, la misura del finanziamento statale si è andata progressivamente assottigliando sino ad annullarsi a partire dall'esercizio finanziario 2013[118]; mentre la quota annua a carico degli operatori ha raggiunto il massimo consentito dalla legge[119].

L'intento è evidentemente quello di trasferire i costi della regolazione dallo Stato ai soggetti regolati, in coerenza con la politica di contenimento della spesa pubblica.

In particolare, nell'ultimo triennio le leggi finanziarie/di stabilità hanno disposto l'assegnazione, nell'ambito della missione Comunicazioni, sul capitolo 1575 relativo alla legge istitutiva dell'AGCOM, in Tabella C, i seguenti importi:

---

[116]Le deliberazioni, con le quali sono fissati anche i termini e le modalità di versamento, sono sottoposte al Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, per l'approvazione con proprio decreto entro venti giorni dal ricevimento. Decorso il termine di venti giorni dal ricevimento senza che siano state formulate osservazioni, le deliberazioni adottate dagli organismi ai sensi del presente comma divengono esecutive (comma 65).

[117]Le misure della contribuzione previste all'articolo 1, comma 66, della legge n. 266/2005 sono state determinate ogni anno mediante le seguenti delibere dell'AGCOM, ossia la delibera n. 110/06/CONS per l'anno 2006, la delibera n. 696/06/CONS per l'anno 2007, la delibera n. 604/07/CONS per l'anno 2008, la delibera n. 693/08/CONS per l'anno 2009, la delibera n. 722/09/CONS per l'anno 2010, la delibera n. 599/10/CONS per l'anno 2011 e la delibera n. 650/11/CONS per l'anno 2012.

[118]Per l'anno finanziario 2013, lo stato di previsione del Ministero dello Sviluppo economico non contiene alla Tabella C al capitolo 1575 nessun stanziamento.

[119]Delibera n. 650/11/CONS per l'anno 2012, delibera n. 478/12/CONS per l'anno 2013 dove si raggiunge il massimo della contribuzione (2 per mille).

Tabella n. 14

(in milioni di euro)

ANNI	2011	2012	2013	2014	2015
Legge n. 220 del 2010	164	167	167		
Legge n. 193 del 2011		157	157	157	
Legge n. 228 del 2012			0	0	0
Legge n.147 del 2013				0	

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Nei bilanci sono, altresì, presenti altre voci di entrata. In particolare:

- Contributi titolari motori di calcolo
- Contributo vendita diritti D.lgs n. 9 del 2008
- Recupero rimborsi
- Servizi resi dall'AGCOM l. n. 249 del 1997 art. 6 comma 2
- Interessi attivi e rendite

La composizione delle entrate, a prescindere dall'evoluzione dei trasferimenti di parte statale dal 2008 al 2012, evidenzia una assoluta prevalenza dei contributi a carico degli operatori economici in misura che va, nel quinquennio considerato, dal 95% al 99%.

Il che rende necessaria una politica di bilancio improntata al principio di prudenza considerata l'alea nel quantum predefinito delle risorse, comunque dipendente dal mercato del settore.

Va in ogni caso osservato che l'area dell'alea si aggrava in considerazione del progressivo assottigliamento dei trasferimenti statali (oggi azzerati), che, nel corso degli ultimi anni sono diventati– come, li ha definiti la stessa Autorità –"*una voce residuale e finanziariamente poco rilevante*" ovvero una " *entrata poco più che simbolica*" come la definisce la Commissione di Garanzia[120], a fronte, invece, della crescente voce relativa al c*ontributo operatori,* cui si aggiungono- in entità ridotta - i contributi a carico degli operatori del settore diritti audiovisivi sportivi e quelli dei titolari dei motori di calcolo.

Appare, quindi, condivisibile quanto osservato dalla Commissione di garanzia, nel parere espresso sul conto consuntivo del 2012, in ordine all'anomalia delle fonti di finanziamento, che postulano "*una cauta programmazione futura della spesa, che tenga conto delle risorse di sicura provenienza anche per quel che attiene al 'quantum', necessarie per il raggiungimento degli obiettivi prioritari, e che, nei limiti del possibile, eviti oneri finanziari che appaiono indebiti, soprattutto alla luce delle direttive comunitarie che disciplinano la materia"*[121].

La Commissione, peraltro, nella stessa sede, aveva avanzato perplessità anche *"sulla "metodologia di quantificazione della contribuzione alla quale sono tenuti gli operatori del settore delle comunicazioni, che fa riferimento – per determinare le risorse su cui la*

[120]Parere prot. n. 88/C.d.G./11 pag. 13 e ss. Anche in Parere prot. n. 156/C.d.G./13 e ss.

[121]Commissione di garanzia, parere prot. n. 156/C.d.G./13 pag. 15.

*contribuzione stessa deve incidere – non ai rendiconti presentati dagli stessi operatori, ma a tali rendiconti depurati degli oneri dai medesimi sostenuti e quantificati, di non agevole verifica da parte dell'Autorità beneficiaria…*Inoltre, *il Servizio Organizzazione, bilancio e programmazione provvede all'attività di verifica derivanti dalla riconciliazione tra le dichiarazioni degli operatori e i relativi versamenti, mentre risulta ancora non strutturato un Ufficio contenzioso dedicato alle verifiche puntuali delle modalità di applicazione, da parte degli operatori, delle voci 'ricavi esenti' e 'ricavi esclusi' portate in detrazione…la Commissione ribadisce le esigenze che il Consiglio, da un lato, rapporti…la contribuzione stessa ai ricavi così iscritti nei rendiconti di riferimento, eventualmente riducendone la percentuale applicata che nel 2012 ha raggiunto il 2 per mille, massimo consentito, al fine di consentire agli Uffici di effettuare previsioni e non mere stime delle entrate da iscrivere in bilancio, e dall'altro rappresenti alle competenti sedi istituzionali che il sostanziale annullamento del contributo dello Stato alle spese di funzionamento non solo contrasta con le normative di principio nazionale e comunitaria ma può essere causa del venir meno dell'equilibrio di bilancio che va assicurato per principio costituzionale, ove si verifichino eventuali ma sempre possibili contrazioni di attività del mercato delle comunicazioni".*[122]

Sono riportati in sintesi, i valori contabili della parte relativa all' Entrata, così come risultano dai conti consuntivi.

[122]Commissione di garanzia, parere prot. n. 156//C.d.G./13 pag. 5 e ss.

Tabella n. 15

Valori arrotondati al mgl di euro

ENTRATE DI COMPETENZA					
TITOLO I					
Categoria I	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Trasferimenti	3.158	2.447	651	164	39
Contributo operatori	61639	62.223	63.351	76.464	79.760
Contributi titolari di motori di calcolo	-	-	30	1	-
Contributo vendita diritti Dlvo 9/2008	-	-	28	31	281
TOTALE	**64.797**	**64.670**	**64.060**	**76.660**	**80.080**
Categoria II/altre entrate					
Recuperi rimborsi	66	167	1546	817	971
Servizi resi dall'Agcom l. 249/97 art. 6 co.2	103	290	223	253	332
TOTALE	**169**	**457**	**1.769**	**1.070**	**1.303**
Categoria III/ redditi patrimoniali					
Interessi attivi e rendite	1189	4.925	503	676	558
TOTALE	**1.189**	**4.925**	**503**	**676**	**558**
TITOLO I ENTRATE CORRENTI					
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**66.155**	**70.052**	**66.332**	**78.406**	**81.941**
ENTRATE IN CONTO CAPITALE					
TITOLO II					
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
TOTALE DELLE ENTRATE (al netto delle partite di giro)					
TOTALE TITOLO I, TITOLO II	**66.155**	**70.052**	**66.332**	**78.406**	**81.941**
Avanzo/Disavanzo di competenza		**1.402**	**20.629**	**21.411**	**1.222**
TOTALE GENERALE A PAREGGIO	**66.155**	**71.454**	**86.961**	**99.817**	**83.163**

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

3.4. Trasferimento di entrate a favore di altre autorità indipendenti

Come già detto, l'autonomia finanziaria dell'Autorità oggi è assicurata da un sistema di autofinanziamento mediante contributi da parte degli operatori del settore, sul quale incide un meccanismo di compensazione a favore delle autorità in *sofferenza.* Si tratta di un sistema introdotto dalla legge 191/2009 (finanziaria per il 2010)[123], che comporta il trasferimento di

[123]In particolare, l'art. 2 della legge n. 191/2009 (finanziaria per il 2010), al comma 241, ha previsto l'introduzione di un fondo perequativo tra le autorità nei seguenti termini:

"Per gli anni 2010, 2011 e 2012 è attribuita, per ogni anno, all'autorità di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287, una quota pari: a 2,2 milioni di euro, per ciascun anno, delle entrate di cui all' articolo 23 della legge 12 agosto 1982, n. 576, e successive modificazioni; a 8,4 milioni di euro, per ciascun anno, delle entrate di cui all' articolo 2, comma 38, della legge 14 novembre 1995, n. 481; a 6 milioni di euro, per l'anno 2010, e a 5,9 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2011 e 2012, delle entrate di cui all' articolo 1, comma 6, lettera c), numero 5), della legge 31 luglio 1997, n. 249; a 7 milioni di euro, per l'anno 2010, e a 7,7 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2011 e 2012, delle entrate di cui all' articolo 1, comma 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni. Per gli anni 2011 e 2012 è attribuita all'autorità di cui al codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, una quota pari: a 1,6 milioni di euro, per ciascun anno, delle entrate di cui al citato articolo 23 della legge n. 576 del 1982, e successive modificazioni; a 3,2 milioni di euro, per ciascun anno, delle entrate di cui al citato articolo 2, comma 38, della legge n. 481 del 1995; a 3,6 milioni di euro, per ciascun anno, delle entrate di cui al

una parte delle entrate derivanti dai contributi privati operanti nel mercato di competenza dell'Autorità a favore delle predette autorità operanti in settori diversi: attualmente la Commissione di garanzia sugli scioperi e l'Autorità sulla privacy, in passato anche l'Antitrust.

Tale meccanismo di trasferimento inizialmente previsto per il triennio 2010-2012 come misura eccezionale e transitoria, è diventato sistema ordinario di finanziamento delle autorità che non possono autofinanziarsi. L'art. 2, comma 241, della legge n. 191/2010 è stato confermato dall'art. 1, comma 523, della legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (legge di stabilità per il 2013), per il triennio 2013-2015, e successivamente dall'art.1, comma 416, della legge 27 dicembre 2013 n.147 (legge di stabilità 2014), che ha modificato il medesimo comma 523 della legge n.228/2012, per il triennio 2014-2016[124].

Tale meccanismo di "storno" di una quota delle entrate derivanti dalla contribuzione finanziaria degli operatori di settore lascia aperte alcune questioni di compatibilità tra la normativa nazionale e quella comunitaria.

In particolare il contrasto ipotizzato si porrebbe con l'art. 12 della direttiva 2002/20/CE in materia di autorizzazioni generali per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica dalla quale sembra evincersi un principio di necessaria corrispondenza tra i contributi riscossi dall'autorità nazionale di regolamentazione (ANR) a carico degli operatori di settore ed i costi amministrativi sopportati dall'Autorità per le attività di regolamentazione e controllo del settore. In sostanza, agli operatori di comunicazione non possono essere imposti contributi ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 12 né quei contributi possono essere utilizzati per finanziare autorità operanti in settori diversi.

---

*citato articolo 1, comma 6, lettera c), numero 5), della legge n. 249 del 1997; a 3,6 milioni di euro, per ciascun anno, delle entrate di cui al citato articolo 1, comma 67, della legge n. 266 del 200**5**, e successive modificazioni. Per gli anni 2010, 2011 e 2012 è attribuita, per ogni anno, all'autorità di cui alla legge 12 giugno 1990, n. 146, una quota pari: a 0,1 milioni di euro, per ciascun anno, delle entrate di cui al citato articolo 23 della legge n. 576 del 1982, e successive modificazioni; a 0,3 milioni di euro, per ciascun anno, delle entrate di cui al citato articolo 2, comma 38, della legge n. 481 del 1995; a 0,3 milioni di euro, per ciascun anno, delle entrate di cui al citato articolo 1, comma 6, lettera c)**,** numero 5), della legge n. 249 del 1997; a 0,3 milioni di euro, per ciascun anno, delle entrate di cui al citato articolo 1, comma 67, della legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni; a 1 milione di euro, per ciascun anno, delle entrate di cui all' articolo 13 della legge 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni, e di cui all' articolo 59, comma 39, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Le somme di cui ai precedenti periodi sono trasferite dall'autorità contribuente all'autorità beneficiaria entro il 31 gennaio di ciascun anno. A fini di perequazione, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le autorità interessate, sono stabilite, senza maggiori oneri per la finanza pubblica, misure reintegrative in favore delle autorità contribuenti, nei limiti del contributo versato, a partire dal decimo anno successivo all'erogazione del contributo, a carico delle autorità indipendenti percipienti che a tale data presentino un avanzo di amministrazione."*

[124]L'attuale testo del comma 523, a seguito delle modifiche introdotte dall'art.1, comma 416, della legge di stabilità per il 2014, è il seguente: " Per gli anni 2014, 2015 e 2016 è attribuita all'Autorità di cui al codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al *decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196*, una quota pari a 2 milioni di euro, per ciascun anno, a valere su ciascuna delle seguenti fonti di finanziamento: entrate di cui all'*articolo 23 della legge n. 576 del 1982***,** e successive modificazioni; entrate di cui all'*articolo 2, comma 38, della legge n. 481 del 1995*; entrate di cui all'*articolo 1, comma 6, lettera c), numero 5), della legge n. 249 del 1997***;** entrate di cui all'*articolo 1, comma 67, della legge n. 266 del 2005***,** e successive modificazioni; entrate di cui all'*articolo 10, comma 7-ter, della legge 10 ottobre 1990, n. 287***,** ed entrate di cui all'*articolo 40 della legge n. 724 del 1994*. Per gli anni 2014 e 2015 è attribuita, all'Autorità di cui alla *legge 12 giugno 1990, n. 146*, una quota pari a 0,17 milioni di euro, per ciascun anno, a valere su ciascuna delle seguenti fonti di finanziamento: entrate di cui al citato *articolo 23 della legge n. 576 del 1982*; entrate di cui al citato *articolo 2, comma 38, della legge n. 481 del 1995*; entrate di cui al citato *articolo 1, comma 6, lettera c), numero 5), della legge n. 249 del 1997*; entrate di cui al citato *articolo 1, comma 67, della legge n. 266 del 2005*; entrate di cui all'*articolo 10, comma 7-ter, della legge 10 ottobre 1990, n. 287*, ed entrate di cui all'*articolo 40 della legge n. 724 del 1994*; una quota pari a 0,98 milioni di euro, per ciascun anno, delle entrate di cui all'*articolo 13 della legge 8 agosto 1995, n. 335*, e successive modificazioni, e delle entrate di cui all'*articolo 59, comma 39, della legge 27 dicembre 1997, n. 449***.**

A seguito dell'applicazione della suddetta normativa da parte dell'AGCOM, per gli anni 2010-2012, tutti i maggiori operatori di telecomunicazione hanno promosso ricorsi innanzi al TAR Lazio. Il Giudice amministrativo ha sottoposto alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 12 della direttiva 2002/20/CE, *c.d.* direttiva autorizzazioni, e ha sospeso i giudizi in attesa della pronuncia dei giudici di Lussemburgo[125].

L'Autorità, da parte sua, in più occasioni, e da ultimo il 29.11.2012, ha segnalato la problematica al Governo chiedendo che il meccanismo di trasferimento di risorse non fosse più rinnovato in ragione della sua non conformità al diritto dell'Unione, con la conseguente soppressione del comma 36 dell'articolo 3 del ddl "Legge di stabilità" 2013[126].

Le criticità del sistema sono state pure sottolineate dalla Commissione di garanzia, già dal 2010, nell'ambito della sua attività consultiva, rilevando che lo storno di parte dei contributi dovuti dagli operatori di settore a favore delle Autorità in sofferenza da parte di quelle più ricche "*nei fatti fronteggia esigenze finanziarie che sembrano andare ben al di là di quelle attinenti il mero funzionamento della struttura… Ciò appare non in linea non solo con la normativa nazionale, ma anche con quella comunitaria che presiede alla materia (direttive nn. 20 e 21/2002/CE e n. 140/2009/Ce), alla quale l'Italia è chiamata ad allinearsi ed adeguarsi*".

Il 18/7/2013 è intervenuta l'attesa sentenza della Corte di giustizia europea (VIII Sezione)[127].

Il quesito posto dal giudice del rinvio sostanzialmente chiedeva se il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che osta alla normativa di uno Stato membro, ai sensi della quale le imprese che prestano servizi o reti di comunicazione elettronica sono tenute a versare un diritto destinato a coprire i costi complessivamente sostenuti dall'ANR e non

---

[125]L'articolo 12 di tale direttiva, intitolato «Diritti amministrativi», dispone:

«*1. I diritti amministrativi imposti alle imprese che prestano servizi o reti ai sensi dell'autorizzazione generale o che hanno ricevuto una concessione dei diritti d'uso:*

a) coprono complessivamente i soli costi amministrativi che saranno sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del regime di autorizzazione generale, dei diritti d'uso e degli obblighi specifici di cui all'articolo 6, paragrafo 2, che possono comprendere i costi di cooperazione internazionale, di armonizzazione e di standardizzazione, di analisi di mercato, di sorveglianza del rispetto delle disposizioni e di altri controlli di mercato, nonché di preparazione e di applicazione del diritto derivato e delle decisioni amministrative, quali decisioni in materia di accesso e interconnessione;

b) sono imposti alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente che minimizzi i costi amministrativi aggiuntivi e gli oneri accessori.

2. Le [ANR] che impongono il pagamento di diritti amministrativi sono tenute a pubblicare un rendiconto annuo dei propri costi amministrativi e dell'importo complessivo dei diritti riscossi. Alla luce delle differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi, vengono apportate opportune rettifiche».

[126]In base all'articolo 1, comma 6, let c), n.1 della legge 249/1997 l'Autorità può segnalare, al Governo e al Parlamento, l'opportunità di interventi legislativi correlati all'evoluzione del settore delle comunicazioni.

[127]Si è trattato di più domande di pronuncia pregiudiziale, riunite con la sentenza indicata, nell'ambito di dieci controversie tra Vodafone Omnitel NV, Fastweb SpA (in prosieguo: «Fastweb»), Wind Telecomunicazioni SpA, Telecom Italia SpA e Sky Italia srl, da una parte, e l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (in prosieguo: l'«AGCOM»), la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Commissione di Garanzia dell'Attuazione della Legge sullo Sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, dall'altra, in merito all'annullamento di delibere che impongono un contributo agli operatori che prestano servizi o reti di comunicazione elettronica per coprire tutti i costi dell'autorità nazionale di regolamentazione (in prosieguo: l'«ANR») che non sono finanziati dal bilancio dello Stato membro.

finanziati dallo Stato, il cui importo è determinato in funzione dei ricavi che tali imprese realizzano.

Al riguardo, l'interpretazione prospettata dal giudice remittente è rigorosa. Analizzando l'art. 12 della direttiva autorizzazioni, conclude che l'imposizione di diritti amministrativi agli operatori si giustifica esclusivamente sulla base dei costi effettivamente sopportati dalle ANR in funzione dell'esercizio dell'attività di regolamentazione del mercato ex ante strumentale al rilascio di autorizzazioni non per lo svolgimento di qualsivoglia tipologia di attività, come consentirebbe la normativa nazionale. Pertanto detto giudice ritiene "*che i diritti percepiti dall'AGCOM dovrebbero essere limitati all'importo dei costi sostenuti ai fini di tale regolamentazione"*.

La Corte ha ricordato che la direttiva autorizzazioni contiene non solo le regole procedurali per il rilascio delle autorizzazione etc. ma anche le regole riguardanti la natura e l'entità degli oneri "collegati a tali procedure" che gli Stati membri possono imporre alle imprese di settore, sottolineando, dunque, la strumentalità di quegli oneri rispetto alle procedure richiamate.

Coerentemente a tale premessa ha poi fornito la chiave di lettura del più volte citato art. 12 della direttiva autorizzazioni, che "*deve essere interpretato nel senso che nulla osta alla disciplina di uno Stato membro…ai sensi della quale le imprese che prestano servizi o reti di comunicazione elettronica sono tenute a versare un diritto destinato a coprire i costi complessivamente sostenuti dall'ANR e non finanziati dallo Stato, il cui importo è determinato in funzione dei ricavi realizzati da tali imprese, a condizione che siffatto diritto sia esclusivamente destinato alla copertura dei costi relativi alle attività menzionate al paragrafo 1 lett. a), di tale disposizione, che la totalità dei ricavi ottenuti a titolo di detto diritto non superi i costi complessivi relativi a tali attività e che lo stesso diritto sia imposto alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare*."

Il TAR Lazio, con le sentenze n. 2530, 2533, 2534, 2538, 2542 del 5 marzo 2014, si è pronunciato sulla questione, accogliendo i ricorsi ed affermando che le disposizioni nazionali di riferimento sono in oggettivo contrasto con l'art. 12 e i considerando 30 e 31 della direttiva 2002/20/CE, come interpretati dalla Corte di giustizia, dal momento che permettono la definizione di un contributo il cui ammontare prescinde dai costi effettivamente sopportati dall'AGCOM nell'attività di regolazione (art. 1, commi 65 e 66 della legge n. 266 del 2005) fino a dovere finanziare le spese di funzionamento di autorità diverse da quella preposta al settore delle comunicazioni elettroniche (art. 2, comma 241, della legge n. 191 del 2009), con la conseguenza che le uniche voci dei ricavi che possono essere prese in considerazione sono quelle ricollegate all'attività di regolazione ex ante riferita al regime dell'autorizzazione

generale, fermo restando il rispetto del principio di proporzionalità quale limite insuperabile per la determinazione degli oneri a carico degli operatori economici[128].

L'AGCOM ha proposto appello alle predette sentenze con istanza di sospensiva.

Dopo di che dovrà essere affrontato nelle sedi competenti, parlamentare e governativa, il problema di assicurare l'equilibrio di bilancio dell'Autorità oggi garantito dalle entrate private.

Nella tabella sottostante si riporta quanto rappresentato dall'AGCOM[129] relativamente agli importi dovuti alle altre autorità, contabilizzati tra le somme non attribuibili (categoria XVII). Complessivamente l'impatto della manovra sui bilanci dell'Autorità negli anni 2010-2011 e 2012 è stato pari a 25.9 milioni di euro.

Tabella n. 16

Trasferimenti ad altre Autorità (in milioni di euro)							
Anni	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totali
AGCM	6	5.9	5.9				17.8
Privacy		3.6	3.6	3.6	3.6	3.6	18
Commissione di garanzia sciopero	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.8
Totale	6.3	9.8	9.8	3.9	3.9	3.9	37.6

Fonte: *Dati AGCOM*

3.5. Analisi della spesa

I bilanci di previsione ed i conti consuntivi espongono nella parte relativa alla Spesa i seguenti dati di sintesi:

[128] Il TAR Lazio ha precisato al riguardo che è necessaria una rendicontazione annuale in cui siano partitamente indicati i contributi percepiti per le attività di cui all'art. 12 ed i corrispondenti costi, che è atto diverso dal bilancio dell'Autorità (sia esso preventivo o consuntivo).

[129] Relazione illustrativa al bilancio 2012 pag. 31.

Tabella n. 17

Valori arrotondati al mgl di euro

Sintesi dei rendiconti										
ANNI	2008		2009		2010		2011		2012	
USCITE	Previsione definitiva	Impegni	Previsione definitiva	Impegni	Previsione definitiva	Impegni	Previsione definitiva	Impegni	Previsione definitiva	Impegni
Uscite Correnti (Tit. I)	65.195	60.024	72.057	68.624	90.497	85.408	89.035	85.316	92.799	79.078
Uscite in c/capitale(Tit. II e III)	7.286	2.657	4.024	2.830	2.424	1.553	14.790	14.502	4.500	4.086
TOTALE USCITE	72.481	62.681	76.081	71.454	92.921	86.961	103.825	99.818	97.299	83.164

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Nella tabella successiva si evidenzia l'incidenza dei pagamenti totali, al lordo dei pagamenti in conto residui, sugli impegni nell'arco del periodo considerato, pari a poco più del 41%.

Tabella n. 18

Valori arrotondati al mgl di euro

Evoluzione degli impegni e dei pagamenti totali (2008-2012) escluse partite di giro						
ANNI	2008	2009	2010	2011	2012	totale
Impegni (a)	62.681	71.454	86.961	99.818	83.164	404.078
Pagamenti c.c. (b)	50.681	55.533	69.844	67.714	54.768	298.540
Residui passivi (c=a-b)	12.000	15.921	17.117	32.104	28.396	105.538
Pagamenti c.r. (d)	6.107	10.413	12.397	13.095	18.197	60.209
Pagamenti Totali (e=b+d)	56.788	65.946	82.241	80.809	72.965	358.749

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Se si considera, invece, la sola spesa corrente, che rappresenta circa l'87% degli impegni totali del periodo, il rapporto sale al 78% dei pagamenti in conto competenza.

Tabella n. 19

Valori arrotondati al mgl di euro

Evoluzione della spesa corrente (anni 2008-2012)						
ANNI	2008	2009	2010	2011	2012	totale
Stanziamenti correnti definitivi (a)	65.195	72.057	90.497	89.035	92.799	409.583
Impegni correnti (b)	60.024	68.624	85.408	85.316	79.078	378.450
Pagamenti in c.c. (c)	50.384	55.116	68.926	67.707	54.737	296.870
Economie (d=a-b)	5.171	3.433	5.089	3.719	13.721	31.133

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Se, invece, si considera il rapporto fra impegni correnti e impegni totali, fatta eccezione per l'anno 2011, la percentuale è intorno al 95% e, dunque, la quasi totalità della spesa risulta assorbita dagli oneri correnti.

Tabella n. 20

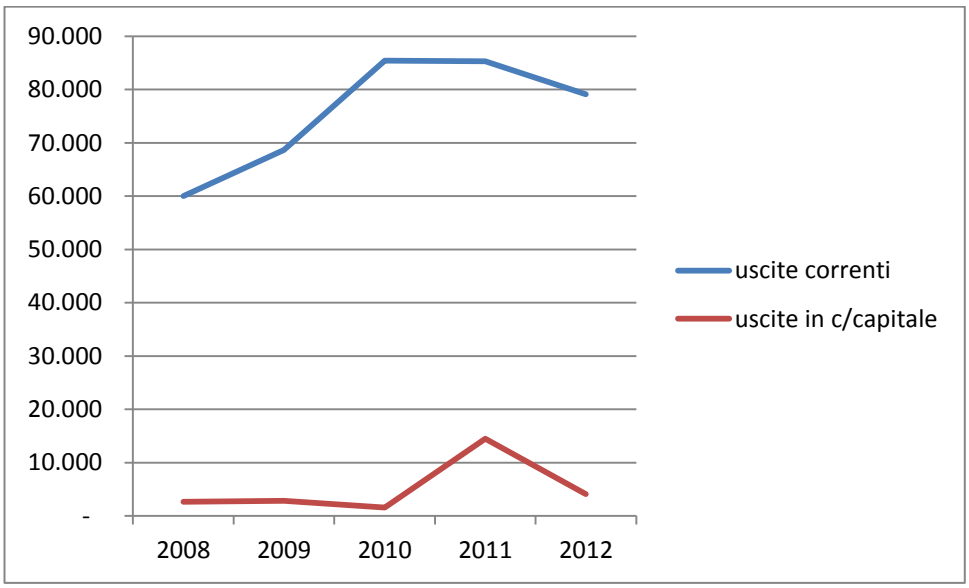
Valori arrotondati al mgl di euro

Rapporto tra impegni totali e impegni correnti (2008-2012)						
ANNI	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**totale**
Impegni totali (a)	62.682	71454	86.961	99.818	83.164	404.079
Impegni correnti (b)	60.024	68.625	85.408	85.316	79.078	378.451
Rapporto %	95,76	96,04	98,21	85,47	95,09	93,66

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Il grafico seguente riporta l'andamento delle uscite complessive nell'arco del quinquennio esaminato:

Grafico n. 4



Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

In sintesi, si riportano i dati di consuntivo in termini di impegni e la relativa distribuzione della spesa per singole categorie.

Le spese correnti sono distribuite su 16 categorie iscritte nel Titolo I dei documenti contabili, come evidenziato nella tabella che segue.

Tabella n. 21

Valori arrotondati al mgl di euro

USCITE CORRENTI	2008	2009	2010	2011	2012
Categoria I/Organi istituzionali	4.609	4.709	4.729	4.449	2.599
Categoria II/Gabinetto	1854	1738	2.180	2.156	385,00
Categoria III/Segretariato generale	574	651	625	394	497,00
Categoria IV/Servizio giuridico	110	72	101	42	34,00
Categoria V/ex Area del personale/ V.1 Servizio organizzazione bilancio e programmazione	46.970	55.746	66.447	60.449	45.364
V.2 Servizio Affari generali e contratti					12.195
V.3 Servizio Risorse umane e formazione					368
Categoria VI/Servizio comunicazione politica	859	541	50	528	-
Categoria VII/Servizio ispettivo e registro	424	380	603	629	3.181
Categoria IX/Direzione reti e servizi comunicazione elettronica	1997	1929	1371	512	1.127
Categoria X/Direzione contenuti audiovisivi	1177	1728	2.080	4.061	2.905,00
Categoria XI/Direzione e tutela dei consumatori	186	259	267	117	234,00
Categoria XII/Direzione studi, ricerca e formazione	1037	666	420	350	-
Categoria XIII/Analisi di mercato, concorrenza	227	203	235	477	390
Categoria XIV Direzione servizi postali					-
Categoria XVII/Somme non attribuibili			6.300	11.152	9.800
TOTALE USCITE CORRENTI	**60,024**	**68.624**	**85.408**	**85.316**	**79.078**

USCITE IN CONTO CAPITALE	2008	2009	2010	2011	2012
Categoria I/Indennità di liquidazione, Tfr	157	459	600	14.290	4.000
Categoria II/Interventi di manutenzione	1824	1824	559	-	-
Cat. II/Beni immateriali	-	-	-		
Cat. II/Beni immobili, mobili, attrezzature	264	546	395	212	86
Cat. II/Acquisto sedi	412	-	-	-	-
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**2.657**	**2.830**	**1.553**	**14.502**	**4.086**
TOTALE USCITE	**62,682**	**71.454**	**86.961**	**99.818**	**83.164**
Avanzo corrente	3.474				
TOTALE A PAREGGIO	**66.155**	**71.454**	**86.961**	**99.818**	**83.164**

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Come già precedentemente riferito, l'AGCOM ha rivisitato la struttura organizzativa istituendo – in data 9 luglio 2009 - un nuovo ufficio denominato *Servizio Organizzazione, Bilancio e Programmazione* che ha sostituito il *Servizio amministrativo e del personale*. Dal punto di vista della prospettazione contabile il Servizio è stato inserito nella categoria V, a sua volta scomposta in tre sotto categorie relative a tre diverse funzioni: la categoria V.1 relativa al bilancio e programmazione, la V. 2 relativa agli affari generali e contratti, la V. 3 alle risorse umane.

Le altre categorie, pur risentendo di una articolazione per *Centri di responsabilità* in quanto ne è evidente il legame con le singole attività istituzionali in capo all'AGCOM, sono di fatto ancora prive delle indicazioni contabili per risorse umane e strumentali applicate; queste ultime, invece, restano a carico di un'unica categoria, la V.

Si condividono, pertanto, le osservazioni della Commissione di garanzia che, a partire dal 2009, ne hanno sottolineato l'anomalia sollecitando, altresì, la piena applicazione sia delle norme regolamentari che dell'utilizzo di un sistema di contabilità analitica coerente con i principi di trasparenza e leggibilità della gestione.

Per le spese in conto capitale, sono state individuate 2 categorie; all'interno della II categoria sono presenti sottocategorie, attive solo nei primi anni del quinquennio in esame, come nel caso del progetto dell'*Acquisto sede* che è stato poi successivamente abbandonato.

3.6. Misure di contenimento della spesa pubblica

Per effetto dell'emanazione dei decreti legge n. 78 del 2010 e n. 201 del 2011[130] in materia di razionalizzazione della spesa pubblica, sono state previste e successivamente regolamentate con circolari[131] a cura del MEF, anche per le autorità indipendenti, misure di contenimento in relazione ad alcune voci di bilancio: (a) compensi per partecipazione ad organi di indirizzo, direzione e controllo[132]; (b) spese per studi ed incarichi di consulenza[133]; (c) spese di rappresentanza e per partecipazione a convegni, mostre, ecc.[134]; (d) spese per missioni[135]; (e)

[130]A decorrere dal 2013, per effetto dell'art. 8 comma 3 del DL. n. 95/2012 vengono ulteriormente previste riduzioni di spesa per consumi intermedi pari al 5% e al 10%.

[131]Circolari Ministero dell'economia nn. 12 del 15/4/2011; n. 25 del 19/7/2012; n. 2 del 5/2/2013.

[132]Art. 6, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, che ha previsto una riduzione del 10% rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010.

[133]Art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 che ha previsto un limite del 20% della spesa sostenuta nel 2009.

[134]Art. 6, comma 8, del d.l. n. 78 del 2010 che ha previsto un limite del 20% della spesa sostenuta nel 2009.

[135]Art. 6, comma 12, del d.l. n. 78 del 2010 che ha previsto un limite del 50% della spesa sostenuta nel 2009.

spesa per attività di formazione[136]; (f) spese per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture[137].

In sede istruttoria, l'AGCOM ha comunicato, per gli anni 2011, 2012 e 2013, i dati relativi alle riduzioni di spesa conseguiti in attuazione delle suddette misure di contenimento:

Tabella n. 22

Voci di spesa	Spesa impegnata nel 2009	Aliquota di limitazione	Limite di spesa	Spesa impegnata		
				2011	2012	2013
Spese per la formazione (art. 6, c. 13, d.l. 78/2010)	€ 69,631.24	50%	€ 34,815.62	€ 34,821.62	€ 12,421.81	€ 33,600.00
Spese di rappresentanza (art. 6, c. 8, d.l. 78/2010)	€ 83,428.56	20%	€ 16,685.71	€ 14,453.07	€ 11,183.00	€ 15,637.19
Spese per l'esercizio e la manutenzione auto (art. 6, c. 14, d.l. 78/2010)	€ 310,475.76	80%	€ 248,380.61	€ 140,173.40	€ 111,356.10	€ 38,147.05
Spese per missioni (art. 6, c. 12, d.l. 78/2010)	€ 430,174.01	50%	€ 215,087.01	€ 197,143.59	€ 212,857.01	€ 168,634.49
Spese per consulenze (art. 6, c. 7, d.l. 78/2010)	€ 456,853.89	20%	€ 91,370.78	€ 91,370.78	€ 88,358.62	€ 91,370.78
	Compensi su base annua al 30/04/2010	Riduzione %	Compensi rideterminati	Compensi su base annua		
				2011	2012	2013
Compensi Organi di governo (art. 6, c. 3, d.l. 78/2010)	€ 4,015,075.69	10%	€ 3,613,568.12	€ 3,613,568.41	€ 2.104.865,23*	€ 1.348.690,37**
Compensi Organi di controllo (art. 6, c. 3, d.l. 78/2010)***	€ 191,767.79	10%	€ 172,591.01	€ 114,129.23	€ 154,369.23	€ 63,276.00

*Dal 1° gennaio al 16 aprile 2012 è stato applicato il DL 78/2010, dal 17 aprile 2012 al 31 dicembre 2012 è stato applicato il DPCM del 23 marzo 2012

** Applicazione del DPCM 23 marzo 2012

*** Gli organi di controllo sono: Commissione di Garanzia, Comitato Etico e Controllo Interno. Solo negli anni 2010 e 2012 hanno operato tutti e tre gli organi di controllo. Nell'anno 2011 hanno operato Commissione di Garanzia e Comitato etico, mentre nel 2013 ha operato solo la Commissione di Garanzia

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM.*

Dall'esame dei dati, risulta che gli obiettivi di finanza pubblica sono stati tutti raggiunti negli anni considerati. Per alcuni voci di spesa, l'abbattimento è andato al di là di quanto richiesto dal legislatore. Ciò si registra, in particolar modo, nel 2013 per le spese relative all'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio autovetture, pari a 38.147,05 euro di un limite di spesa definito dal DL 78/2010 pari a 248.380,61 euro e successivamente rideterminato a seguito dall' art. 5, comma 2 del DL n. 95/2012 in 70.086,70 euro, con un *trend* in netta flessione in tutto l'arco del triennio. Anche le spese di missione, ampiamente nei limiti consentiti, registrano nel 2013 una rilevante flessione rispetto agli anni precedenti (168.634,49 euro nel 2013 a fronte di 212.857,01 nel 2012 e 197.143,59 nel 2011), grazie alle misure adottate dall'Amministrazione a partire dall'esercizio 2012, i cui effetti si sono spiegati nell'esercizio successivo.

La spesa per consulenze rientra anch'essa nei limiti consentiti dalla legge, ma va attentamente monitorata non consentendo margini di manovra in aumento.

Sulla spesa derivante dai canoni di locazione, la Commissione di garanzia nel suo parere n. 156/CdG/13[138] rileva che: *"Nel corso del 2012 il Servizio affari generali e contratti, nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali, ha convenuto…il rilascio di altri tre piani dello stabile 'Torre Francesco' locato in Napoli, che si aggiungono ad i tre piani già dismessi, nel quadro delle iniziative assunte per uniformarsi alle recenti manovre finanziarie che prevedono*

[136]Art. 6, comma 13, del d.l. n. 78 del 2010 che ha previsto un limite del 50% della spesa sostenuta nel 2009.

[137]Art. 6, comma 14, del d.l. n. 78 del 2010 che ha previsto un limite dell'80% della spesa sostenuta nel 2009.

[138]In citato Parere, pag. 17

la riduzione degli spazi destinati ad uffici ai fini di contenimento della relativa spesa. Tale rilascio, che è previsto che avvenga nel mese di aprile 2013, comporterà un'economia complessiva che è stata quantificata in 288.000 euro annui. Il detto servizio ha inoltre comunicato ai locatori delle sedi occupate dall'AGCOM a Roma e a Napoli, con note in data 24/9/2012, che per il triennio 2012/2014 non è loro dovuto l'aggiornamento ISTAT del canone di locazione stante il disposto dell'art. 3 comma 1 del Dl. 95/2012. Non risulta che finora sia pervenuto alcun riscontro alle suindicate note".

Inoltre, sempre sulle riduzioni di spesa effettuate, si segnala che, ai sensi dell'art. 61 comma 17 del DL. n. 112/2008: *"Le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e le maggiori entrate di cui al presente articolo, con esclusione di quelle di cui ai commi 14 e 16, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato".*

L'AGCOM, con nota prot. 12657 del 16 marzo 2011, ha presentato una richiesta di parere al Consiglio di Stato, "*al fine di conoscere l'ambito di applicabilità di tale normativa in questione e se sia possibile circoscriverne gli effetti finanziari al solo importo non superiore allo stanziamento a carico del bilancio"* (pari a euro 164.000 nel 2011 ed euro 157.000 nel 2012).[139]

Il Consiglio di Stato in data 26 gennaio 2012 ha reso il parere n. 1186/2011 sostenendo che: *"il punto di equilibrio sotteso all'applicazione dell'art. 6, comma 21 del decreto – legge 31 maggio 2010, n. 78 all'Autorità è da ravvisarsi nel sostegno che essa riceve dallo Stato, il quale costituisce al tempo stesso fondamento e limite al suo dovere di contribuire al risanamento della finanza pubblica, mediante versamento allo Stato, attraverso le risorse derivanti da risparmi della spesa corrente,. Ciò comporta che le somme ricavate da economie di gestione dall'Autorità possano essere destinate al bilancio statale solo relativamente alla parte imputabile ai contributi ricevuti dallo Stato, ossia nella misura corrispondente al valore percentuale di tali contributi sul complesso delle entrate finanziarie dell'autorità".*

L'art. 8, comma 3, del DL n. 95/2012 ha previsto ulteriori riduzioni di spesa per consumi intermedi pari al 5% e al 10%.

Conseguentemente, il finanziamento dello Stato, che era stato stabilito in 157.000 euro dalla legge n. 183/2011, è stato ridotto a 39.446 euro già a partire dal 2012.

3.7. Le spese per organi istituzionali

Si premette che, per effetto della revisione delle scrittura contabili, da parte del nuovo Servizio organizzazione, bilancio e programmazione, il conto consuntivo 2012 presenta una diversa e più puntuale articolazione, che rende tuttavia più difficile, per alcune voci, una lettura comparata con gli anni precedenti.

[139]In Relazione illustrativa al conto consuntivo anno 2012 pag. 34 e ss.

Tabella n. 23

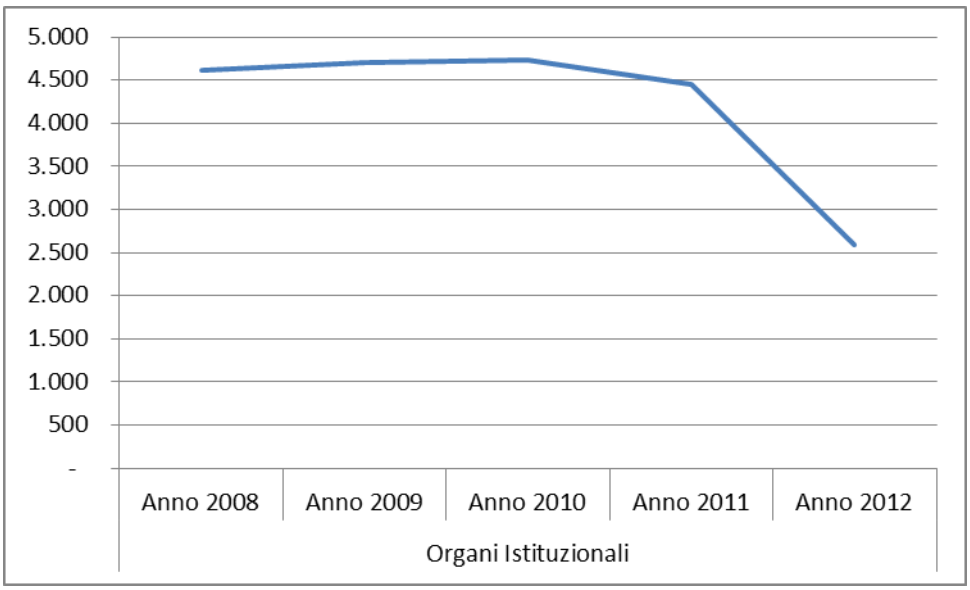
Valori arrotondati al mgl di euro

Categoria I/Organi istituzionali					
ANNI	2008	2009	2010	2011	2012
Compensi Presidente e organi ist.li	3.620	3.932	3.977	3.614	2.105
Oneri previdenziali a carico autorità	366	336	350	459	267
Oneri fiscali	326	309	333	310	175
Rimborso spese organi collegiali	295	132	68	66	51
Spese di rappresentanza	-	-	-	-	-
Totale Categoria I	**4.608**	**4.709**	**4.728**	**4.449**	**2.598**
Categoria II/Gabinetto					
Oneri Consiglio Utenti	238	223	-	50	210
Spese attività esterna	141	80	43	9	20
Spese attività delegata ai corecorm	1.287	1.244	1.944	1.983	-
Spese commissione Garanzia, Comitato etico, OIV	187	191	192	114	155
Totale Categoria II	**1.853**	**1.738**	**2.179**	**2.156**	**385**

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Come si può osservare, nel corso dell'esercizio 2012, si evidenzia una forte riduzione dei valori assoluti legati principalmente al capitolo di bilancio intestato a *Compensi Presidente e organi istituzionali* e relativi oneri previdenziali, nonché rimborsi spese.

Grafico n. 5



Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Tuttavia, alle spese per organi istituzionali vanno ad aggiungersi le spese per il *Gabinetto* che include sia gli *Oneri per il Consiglio degli Utenti* che le "*Spese per attività delegate*

Corecom". Quest'ultima voce, per effetto della modifiche intervenute nella rappresentazione contabile del conto consuntivo nel 2012 - per un importo pari a 2.378 mgl di euro - è confluita nella categoria 7 intestata al *Servizio Ispettivo Registro* che attualmente ingloba l'attività delegata ai Corecom.

3.8. Le spese di personale

Con riferimento al personale in servizio presso l'AGCOM, la voce più significativa è quella relativa alle retribuzioni. Nella tabella che segue si riporta l'andamento della sola spesa relativa alle retribuzioni (tabellare ed accessorio), comprensiva degli oneri, con esclusione dell'IRAP.

Tabella n. 24

Valori arrotondati al mgl di euro

Spesa retribuzioni (comprensiva di emolumenti accessori e oneri prevideiizali esclusa l'IRAP)					
	2008	2009	2010	2011	2012
Stipendi	23.807	28.191	32.722	31.838	29.886
Oneri previdenziali a carico dell'A.	7.026	8.095	12.887	8.856	8.636
totale	**30.833**	**36.286**	**45.609**	**40.694**	**38.522**
Compensi per lavoro straordinario	724	797	799	700	653
Oneri per la costituzione fondo indennità incentivante	1.863	2.136	2.200	2.300	2.500
Provvidenze personale in servizio e/o cessato	150	50	-	-	-
totale	**2.737**	**2.983**	**2.999**	**3.000**	**3.153**
Restituzioni e rimborsi	**354**	**480**	**600**	**600**	**698**
TOTALE	**33.924**	**39.749**	**49.208**	**44.294**	**42.373**

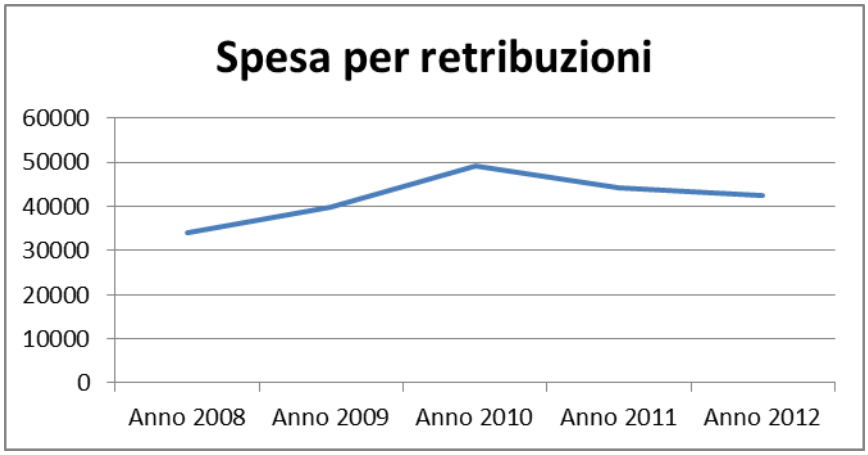
Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Come si può constatare, anche dal grafico sottostante, nel corso del triennio 2008-2010, le retribuzioni del personale hanno avuto una consistente accelerazione principalmente in ragione dei seguenti eventi:

- Costante aumento della pianta organica;
- Attribuzione di livelli economici aggiuntivi e riallineamenti stipendiali in linea con l'AGCM a seguito di accordi sindacali.

Nel 2010, la spesa per retribuzioni raggiunge l'apice per poi decrescere in ragione dell'applicazione delle norme di contenimento della spesa pubblica dettate dal DL n. 78/2010 e successivamente consolidate nelle leggi di stabilità 2011 e 2012.

Grafico n. 6



Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

L'ammontare della spesa complessiva del personale (comprensiva dell'Irap + accantonamenti Tfr + polizze) raggiunge valori ben più alti a cui andrebbero ulteriormente sommati ulteriori costi (dalla formazione, al vestiario etc).

Tabella n. 25

Valori arrotondati al mgl di euro

Stipendi					
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Stipendi	23.807	28.191	32.722	31.838	29.886
Oneri previdenziali a carico dell'A.	7.026	8.095	12.887	8.856	8.636
totale	30.833	36.286	45.609	40.694	38.522
Oneri fiscali a carico dell'A. Irap	2.292	2.717	2.882	2.972	2.690
	33.125	**39.003**	**48.491**	**43.666**	**41.212**
Emolumenti accessori					
Compensi per lavoro straordinario	724	797	799	700	653
Oneri per la costituzione fondo indennità incentivante	1.863	2.136	2.200	2.300	2.500
Provvidenze personale in servizio e/o cessato	150	50	-	-	
	2.737	**2.983**	**2.999**	**3.000**	**3.153**
Restituzione e rimborsi	**354**	**480**	**600**	**600**	**698**
Polizze malattie e infortuni					
Polizze malattie e infortuni	**-**	**258**	**325**	**400**	**-**
Accantonamento TFR					
Accantonamento fondi pensioni	302	302	302	**-**	-
Accantonamento TFR	547	347	347	1.187	-
	849	649	649	1.187	-
TOTALE	**37.065**	**43.373**	**53.064**	**48.853**	**45.063**

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Se si considera la percentuale di incidenza della *Spesa del Personale* (Tabella n.) sia sulle entrate accertate che sulle spese complessive, nell'arco del quadriennio 2009-2012, non si può che sottolineare l'esigenza di avviare un compiuto controllo della spesa da parte del vertice istituzionale, così come peraltro rilevato in più occasioni dalla Commissione di garanzia.

Prospetto n. 1

Percentuale di incidenza della spesa retribuzioni sulla spese complessive	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2009	Anno 2011	Anno 2012
	59	61	61	49	54

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Prospetto n. 2

Percentuale di incidenza della spesa retribuzioni sulle entrate accertate	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2009	Anno 2011	Anno 2012
	56	62	80	62	55

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

3.9. Le spese di locazione

Nella categoria V si evidenziano importi significativi legati anche alla voce *Canoni di locazione* determinati – come già precedentemente esposto - dalla distribuzione degli uffici dell'Autorità fra la sede legale di Napoli e quella nella Capitale.

I valori nell'esercizio 2010 mostrano un rialzo a seguito dell'affitto della sede di via Isonzo e delle pulizie dei locali nella sede di Roma.

Per Napoli, si evidenzia che a partire dal 31 luglio 2011, a fronte della stipula del nuovo contratto di locazione, sono stati rilasciati altri tre piani dell'edificio, con conseguente riduzione degli oneri.

Di fatto, il dato assoluto, in leggera flessione nel corso del 2011, risale nel corso del 2012 per effetto del deposito cauzionale richiesto dai proprietari della sede romana.

Prospetto n. 3

Valori arrotondati al mgl di euro

Canoni di locazione condominiali	2008	2009	2010	2011	2012
	4.826	5.737	7.000	6.216	7.000

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

3.10. La spesa in conto capitale

La spesa in conto capitale, nell'arco del quinquennio considerato, è originata essenzialmente dalla voce *Interventi di manutenzione straordinaria* in maniera consistente nel biennio 2008/2009, mentre – a partire dal 2009 – dalla voce relativa all'accantonamento che si è reso necessario per le *Indennità di liquidazione*.

Nel primo caso, le relazioni illustrative ne mostrano le ragioni relativamente al trasferimento presso la nuova sede romana in un unico immobile: infatti, gli uffici dell'Autorità della sede romana originariamente erano su 2 sedi (in via delle Muratte e in via Poli), con il superamento del progetto di acquisto della sede (in effetti a partire dal 2009 la voce *Accantonamento oneri acquisto sede* risulta pari a zero).

Nel caso degli oneri dovuti per l'*Indennità di liquidazione,* questi registrano una forte lievitazione nell'anno 2011 a causa del passaggio dal sistema previdenziale INPS a quello INPDAP.

Tabella n. 26

Valori arrotondati al mgl di euro

TITOLO II	2008	2009	2010	2011	2012
Categoria I/indennità					
Indennità di liquidazione	157	459	600	14.290	4.000
totale	**157**	**459**	**600**	**14.290**	**4.000**
Categoria II/beni immobili					
Interventi manutenzione straordinaria	1824	1824	558	-	-
Acquisto beni immobili, immateriali (brevetti software etc)	-	-	-	212	86
Spese acquisto beni mobili (macchine, attrezzature)	264	547	395		-
Accantonamento oneri acquisto sedi	412	-	-	-	-
totale	**2.500**	**2.371**	**953**	**212**	**86**
Totale Uscite in c/capitale	**2.657**	**2.830**	**1.553**	**14.502**	**4.086**

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

4. La situazione amministrativa

La situazione di cassa al 31 dicembre per ogni anno oggetto della relazione coincide con il saldo di conto corrente del Tesoriere, come riscontrato dalla Commissione di garanzia[140].

[140] Pareri n.44/C.d.G./10, n. 156/ C.d.G./10 n. 88/C.d.G./11, n. 116/ C.d.G./12, n. 156/ C.d.G./10.

Per il periodo considerato (2008-2012) le risorse di cassa sono vincolate per somme pari a 10.818 mgl di euro per il 2009 e a 12.866 mgl di euro per il 2010 per la copertura in termini di cassa dovuta ai fondi di quiescenza del personale dipendente.

Quanto al risultato di amministrazione valgono le considerazioni già svolte circa l'applicazione e l'utilizzo dell'avanzo a garanzia degli equilibri di bilancio: per il 2011 è stata prevista la destinazione dell'intera somma dell'avanzo di amministrazione pari a 11.453 mgl di euro a "*garanzia dell'equilibrio tra le entrate e le spese dell'esercizio, con conseguente azzeramento dell'avanzo di amministrazione stesso*". Nel 2012, una parte dell'importo complessivo dell'avanzo (8.799 mgl di euro di 12.024 mgl di euro) è stato destinato a garanzia del pareggio di bilancio, mentre per la parte residua (3.495 mgl di euro) è stata proposta l'assegnazione al *Fondo Riserva.*

Tabella n. 27

Valori arrotondati al mgl di euro

Anni		2008		2009		2010		2011		2012	
		nporti parzi	mporti tota	nporti parzi	mporti tota	nporti parzi	mporti tota	nporti parzi	mporti tota	nporti parzi	mporti total
Consistenza di cassa all'inizio esercizio			66.607		75.824		81.991		66.053		63.057
Riscossioni	in c/competenza	80.108		86.041		82.641		95.161		98.286	
	in c/residui	3		110		25		138		213	
Totale delle disponibilità liquide dell'esercizio			146.718		161.975		164.657		161.352		162.006
Pagamenti	in c/competenza	64.738		69.571		84.168		82.460		69.431	
	in c/residui	6.155		10.413		14.436		15.384		20.436	
Totale dei pagamenti effettuati all'inizio dell'esercizio			70.893		79.984		98.604		97.844		89.886
Consistenza di cassa alla fine dell' esercizio			75.824		81.991		66.053		63.508		72.141
Residui attivi	degli esercizi precedenti	31		24		80		295		222	
	dell'esercizio	103		91		353		231		394	
Totale dei residui attivi			134		115		433		526		616
Residui passivi	degli esercizi precedenti	27.640		29.226		14.167		18.237		30.262	
	dell'esercizio	12.000		17.964		19.454		34.343		30.471	60.773
Totale dei residui passivi			39.640		47.190		33.621		52.580		
Avanzo d'amministrazione alla fine d'esercizio			36.319		34.917		32.865		11.453		12.024

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

4.1. Lo smaltimento dei residui attivi e passivi

Tabella n. 28

Valori arrotondati al mgl di euro

Consistenza accertamenti e riscossioni (2008-2012) escluse partite di giro						
ANNI	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**totale**
Accertamenti	66.155	70.051	66.332	78.407	81941	362.886
Residui attivi	-	-	342	194	387	
Riscossioni						
in c.c.	66.155	70.026	65.990	78.213	81554	361938
in c.r.	-	-	25	138	175	338
Riscossioni totali	66.155	70.026	66.015	78.351	81729	362.276

Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

A partire dall'esercizio finanziario 2009 è stata *"avviata la procedura di analisi dei residui, prodromica al loro annullamento…in ragione della sussistenza dei requisiti e condizioni di applicazione dell'istituto della prescrizione prevista dall'art. 2934 del Codice Civile.*[141]

Nel corso dell'esercizio 2010, per effetto della perenzione, sono stati cancellati residui passivi per un importo pari a 18.586 mgl di euro (comprensivi anche dell'annullamento delle risorse stanziate per l'acquisto di una sede) e – dopo aver esperito tutti gli atti per ottenere la riscossione – di circa 9 mgl di euro per i residui attivi, attraverso una ricognizione degli stessi compresa tra gli anni 2000 e 2005. I residui passivi, presenti nelle scritture dell'esercizio 2010, traevano origine principalmente dagli accantonamenti operati a diverso titolo negli anni precedenti e dai rimborsi alle amministrazioni pubbliche alle quali appartiene parte del personale utilizzato in posizione di comando, fuori ruolo o distacco.

Nel corso del 2011[142], *"è proseguita l'attività di analisi dei residui…al fine di poter provvedere all'annullamento di quelli riferiti agli anni compresi tra il 2006 ed il 2008 privi di una giustificazione giuridica";* pertanto sono state cancellati residui attivi pari a 90 mgl di euro (premi assicurativi) e residui passivi pari a 1.883 mgl di euro (economie di spesa per insussistenze passive accertate).

Nei conti consuntivi 2008-2012 sono allegati gli elenchi relativi allo smaltimento dei residui attivi e passivi.

La Commissione di garanzia nell'esprimere apprezzamento per l'importante lavoro svolto dal competente Servizio, *"ribadisce l'esigenza che, una volta disposta la … eliminazione…siano assicurate, sul fondo di riserva, le risorse ritenute necessarie per l'eventuale reiscrizione in bilancio, nel rispetto dei termini di prescrizione, dei residui passivi eliminati, ove sia fatta fondata richiesta del pagamento dei relativi importi da parte dei legittimi creditori: e ciò in*

[141]Relazione Illustrativa al Conto consuntivo 2009 pag. 13, Relazione al conto consuntivo 2010 , pag. 14 e ss.

[142]Relazione al conto consuntivo 2011 pag. 20.

puntuale osservanza di quanto statuito dal comma 4 dell'articolo 17 del regolamento concernente la gestione amministrativa e la contabilità…Raccomanda altresì al Servizio organizzazione, bilancio e programmazione di darsi carico del completamento della revisione dei residui attivi e passivi per il restante periodo, in modo da normalizzare le scritture di bilancio fino a data corrente".

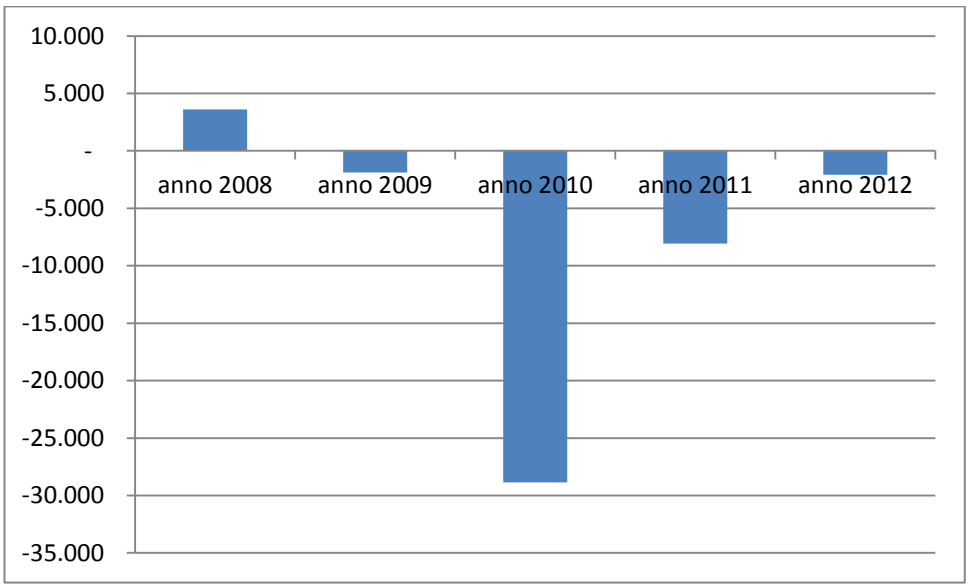
A norma dell'art. 11 (commi 2 e 4) le entrate accertate e non riscosse e le uscite impegnate e non pagate trovano esatta corrispondenza nello Stato patrimoniale relativamente agli anni oggetto di esame.

5. Il conto economico e lo stato patrimoniale

Per effetto dell'art. 22 del regolamento concernente la gestione amministrativa e la contabilità dell'AGCOM, i risultati di gestione oltre ad essere rappresentati dal conto consuntivo - per quanto attiene la consistenza del patrimonio – debbono trovare raffigurazione nelle seguenti scritture: conto di bilancio e conto del patrimonio.

Si rileva che, fatta eccezione per l'esercizio 2008, a partire dal 2009, i conti di bilanci chiudono sempre con disavanzi economici, in diminuzione nel corso del biennio 2011-2012.

Grafico n. 7



Fonte: *Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM*

Di seguito si riportano le risultanze del conto economico nel quinquennio 2008-2012

Tabella n. 29

Valori arrotondati in migliaia di euro

CONTO ECONOMICO

PARTE I - COMPONENTI CHE DANNO LUOGO A MOVIMENTI FINANZIARI

Proventi	Importo 2008	2009	2010	2011	2012	Spese	Importo 2008	2009	2010	2011	2012
Titolo I - Entrate da trasferimenti						**Titolo I - Spese correnti**					
Cat. I - Traferimenti	64,797	64,670	64,002	76,629	80,080	Cat. I - Compensi oneri diversi	4,609	4,709	4,728	4,449	2,599
Cat. II - Altre entrate	169	456	1,827	1,102	1,303	Cat. II - Gabinetto	1,854	1,738	2,180	2,156	385
Cat. III - Redditi patrimoniali	1,189	4,925	503	676	558	Cat. III - Segretariato generale	574	651	625	394	497
						Cat. IV - Servizio giuridico	110	72	102	42	34
						Cat. V - Servizio Org.ne Bilancio e programmazione (già aree personale, bilancio e contratti)	46,970	55,747	66,447	60,449	45,364
						Cat. V 2 - Servizio Affari generali e contratti					12,195
						Cat. V 3 - Servizio Risorse umane e formazione					368
						Cat. VI - Servizio comunicazione politica e conflitto di interessi	859	542	50	528	
						Cat. VII - Servizio Ispettivo e registro	423	380	603	629	3,181
						Cat. IX - Direzione reti e servizi di comunicazione elettronica	1,997	1,929	1,371	511	1,126
						Cat. X - Direzione servizi media	1,177	1,728	2,080	4,061	2,905
						Cat. XI - Direzione tutela dei consumatori	186	259	267	117	234
						Cat. XII - Direzione studi e ricarca e formazione	1,037	666	420	350	
						Cat. XIII - Direzione analisi mercato	228	203	235	477	389
						Cat. XIV - Direzione servizi postali					
						Cat. XVII - Somme non attribuibili			6,300	11,153	9,800
Totale Titolo I	66,155	70,051	66,332	78,407	81,941	**Totale Titolo I**	60,024	68,624	85,408	85,316	79,077
Totale Entrate correnti (A)	66,155	70,051	66,332	78,407	81,941	**Totale Spese correnti (B)**	60,024	68,624	85,408	85,316	79,077

PARTE II - COMPONENTI CHE NON DANNO LUOGO A MOVIMENTI FINANZIARI

Proventi	Importo 2008	2009	2010	2011	2012	Spese	Importo 2008	2009	2010	2011	2012
						Accantonamento acquisto sedi	412				
						Ammortamento e manutenzione straordinaria	304	608	754	823	701
						Ammortamento mobili e macchinari	368	398	296	327	251
						Accantonamento liquidazione	1,454	2,298	2,411		
						Accantonamento e rivalutazione TFR			6,331		4,000
Totale Entrate Parte II (C)						**Totale Spese Parte II (D)**	2,538	3,304	9,792	1,150	4,952

RISULTANZE COMPLESSIVE

Totale Generale Entrate (A+C)	66,155	70,051	66,332	78,407	81,941	**Totale Generale Spese (B+D)**	62,562	71,928	95,200	86,466	84,029
Disavanzo economico		1,877	28,868	8,060	2,088	**Avanzo economico**	3,593				
Totale a pareggio	66,155	71,928	95,200	86,467	84,029	**Totale a pareggio**	66,155	71,928	95,200	86,466	84,029

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM

Le risultanze del conto economico confermano che l'anno critico per la tenuta degli equilibri di bilancio è il 2010. A fronte di una riduzione delle entrate correnti rispetto all'anno precedente pari al 5,31% si registra un aumento delle spese correnti pari al 24,46% rispetto al 2009 con un *trend*, per le entrate, inverso a quello del 2009 (che erano invece cresciute rispetto al 2008 del 5,89%), e per le spese più che proporzionale rispetto all'anno precedente (che erano cresciute del 14,33%).

Ciò per effetto, come detto, della concomitanza di una serie di fattori: la riduzione dei trasferimenti statali sulle entrate e l'aumento delle spese di personale e il prestito forzoso alle altre Autorità sul versante delle spese.

Il progressivo rientro dalla situazione di squilibrio evidenziata nell'esercizio 2010 è rappresentato dai valori in decremento del disavanzo economico negli esercizi 2011 e 2012 (rispettivamente 8.060 migliaia di euro e 2.088 migliaia di euro a fronte di 28.868 migliaia di euro nel 2010). Ciò per l'effetto combinato di un recupero delle entrate mediante l'aumento della percentuale dei contributi degli operatori economici e delle riduzioni spese in applicazione delle misure di *spending review*.

Lo stato patrimoniale mostra come il patrimonio netto sia diminuito nell'arco del quinquennio, passando da un valore nel 2008 pari a 30.452 migliaia di euro ad un valore nel 2012 pari a 28.845.

Tabella n. 30

Valori arrotondati in migliaia di euro

CONTO DEL PATRIMONIO											
Attività	Importo					Passività	Importo				
	2008	2009	2010	2011	2012		2008	2009	2010	2011	2012
Banca c/c	75,824	81,991	66,053	63,508	72,141	Residui passivi (al netto TFR)	39,640	47,190	33,621	32,285	26,005
Residui attvi	134	116	434	526	616	Fondo ammortamento mobili ufficio	2,597	2,589	1,474	1,800	867
Mobili e macchine ufficio	3,729	4,031	3,166	3,378	887	Fondo TFR e trattamento quiescenza	8,519	10,818	19,561	20,296	24,928
Crediti vs altre Autorità			6,300	16,100	16,100						9,800
Costi pluriennali di ammortamento	1,520	2,736	2,541	1,717	701						
Totale Attività	81,207	88,874	78,494	85,229	90,445	**Totale Passività**	50,756	60,597	54,656	54,381	61,600
						PATRIMONIO NETTO	30,451	28,277	23,838	30,848	28,845
Totale a Pareggio	81,207	88,874	78,494	85,229	90,445	**Totale a Pareggio**	81,207	88,874	78,494	85,229	90,445

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGCOM

I dati evidenziano, nel 2012, accantonamenti per debiti verso altre Autorità a fronte dei mancati versamenti a titolo di prestito forzoso in considerazione del contenzioso pendente sulla questione pregiudiziale dell'art. 12 della direttiva 2002/20/CE in materia di autorizzazioni generali per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica. La legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013), all'art. 1, comma 414, prevede che l'AGCM restituisca, entro il 31 gennaio 2014, quanto ricevuto dalle autorità contribuenti per il 2012, mentre le restanti somme saranno restituite in dieci annualità costanti da erogare entro il 31 gennaio di ciascun anno, a partire dal 2015.

In realtà nulla è dovuto all'AGCOM da parte dell'AGCM per il 2012, atteso che l'importo di 5,9 milioni di euro era stato solo accantonato e non trasferito.

6. Conclusioni e raccomandazioni

L'AGCOM, come altre autorità nazionali, è titolare di poteri amministrativi in senso proprio (per esempio, il rilascio di titoli autorizzativi, l'irrogazione di sanzioni), di un potere normativo, regolatorio e di un potere giustiziale. Concentra funzioni di regolamentazione e vigilanza nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dell'editoria.

Oggi le competenze dell'AGCOM sono ripartite in 5 aree principali di attività, che trovano corrispondenza nell'articolazione in direzioni (art. 13 del regolamento di organizzazione), riguardanti l'analisi dei mercati, i servizi media, le reti e i servizi di comunicazione elettronica, la tutela dei consumatori ed, infine, i servizi postali.

Le relazioni annuali che l'Autorità presenta, il 30 giugno di ogni anno, al Presidente del Consiglio dei ministri, per la trasmissione al Parlamento sull'attività svolta dall'Autorità e sui programmi di lavoro, e la relazione di fine mandato 2005-2012 presentata a maggio 2012 dal Presidente uscente danno puntualmente conto dell'attività svolta dall'Autorità in attuazione della sua complessa missione istituzionale.

L'AGCOM ha un'intensa dialettica con altri soggetti istituzionali le cui attribuzioni si intersecano e talvolta si sovrappongono con quelle di AGCOM.

Con la legge istitutiva dell'AGCOM, il legislatore ha fatto una precisa scelta nella direzione di una concentrazione delle competenze di settore in capo ad un'unica autorità. Successivamente, invece, sono state restituite o assegnate ex novo agli organi governativi o ad altri enti competenze, in materia di comunicazione, con effetti negativi in termini di chiarezza delle competenze, delle responsabilità e delle procedure.

L'ambiguità ordinamentale ha creato talvolta conflitti tra i soggetti istituzionali interessati che si sono risolti con l'intervento di altre istituzioni. E' opportuno che in sede di riassetto generale delle autorità sia disegnata dal legislatore una più netta e puntuale perimetrazione delle competenze.

Il Regolamento di organizzazione prevede un'articolazione per centri di responsabilità gestionale con autonomia di budget in linea con il principio della separazione dell'attività di indirizzo e controllo, spettante al Consiglio, dall'attività gestionale intestata ai centri di responsabilità. Di fatto si verifica, invece, una divaricazione dell'attività concreta amministrativo-contabile rispetto a quelle regole, come più volte ha segnalato la Commissione di garanzia: il Consiglio titolare delle funzioni di governo dell'Istituto e, quindi, di indirizzo e controllo, in molti casi, esplica anche attività di gestione. Per chiarezza, va precisato che evidentemente detto principio di separazione non può, invece, trovare applicazione per le funzioni di regolazione e per le funzioni di garanzia (sanzionatorie e paragiurisdizionali).

Va rilevato che, in particolare, nell'attività contrattuale, il Consiglio dell'Autorità adotta sia gli atti di indizione e sia quelli di aggiudicazione delle gare mentre i dirigenti svolgono soltanto funzioni istruttorie, propositive e attuative dei deliberati consiliari, con la sola eccezione dei contratti di minore importo per i quali provvede il Responsabile.

La Corte ritiene al riguardo che sia necessario ricondurre la gestione su binari di piena trasparenza e regolarità attuando la separazione delle funzioni di indirizzo e di gestione, come più volte osservato dalla stessa Commissione di garanzia. Qualora si ritenesse che tale sistema non si adatti alle caratteristiche peculiari dell'Autorità l'unica soluzione è un intervento legislativo, come suggerito dalla stessa Commissione, che modifichi la disciplina positiva. Passando poi alla concreta attività contrattuale posta in essere dall'AGCOM, nel periodo 2010 – 2013, l'Autorità ha fornito al riguardo un'informativa articolata.

Va evidenziato che, in adempimento agli obblighi di trasparenza e di pubblicità previsti dall'art. 1, comma 32, della legge n. 190 del 2012 (c.d. Legge anticorruzione), l'Autorità ha provveduto a pubblicare, nel proprio sito internet (*in formato XML*), l'elenco delle procedure di affidamento indette dal 1° dicembre 2012 al 31 dicembre 2013, con le relative informazioni.

La Corte ha proceduto all'esame di una campionatura di contratti identificata nell'ambito delle procedure di affidamento pubblicate, sulla base di criteri selettivi riguardanti gli importi (più rilevanti) e la mancata previa indizione di gara ovvero la mancata previa pubblicazione di bando.

L'attività contrattuale esaminata, nei limiti della campionatura selezionata, è apparsa coerente con il dettato del decreto legislativo n. 163/2006, salvo qualche perplessità sostanziale più che procedurale di cui si è riferito. La raccomandazione della Corte è di proseguire in una politica attenta al contenimento della spesa e di bilanciamento tra risorse interne ed esterne che potrà produrre un maggior grado di internalizzazione dei servizi.

Quanto alle spese logistiche, l'art. 2, comma 3, della legge n. 481/1995 prevede che "*Al fine di consentire una equilibrata distribuzione sul territorio italiano degli organismi pubblici che svolgono funzioni di carattere nazionale, più Autorità per i servizi pubblici non possono avere sede nella medesima città*".

La norma in questione, pur mossa da un apprezzabile intento di riequilibrio territoriale, ha prodotto un effetto incrementale delle spese logistiche, in quanto quasi tutte, se non tutte, le Autorità, con sede fuori della capitale, hanno stabilito una sede in Roma. L'AGCOM ha la sede principale a Napoli e una sede "*secondaria*" a Roma.

Nel recente parere n. 156/C.d.G./13 del 29 maggio 2013, la Commissione di garanzia ha sottolineato:

"*La spending review', che avrebbe dovuto tagliare le spese superflue, non ha poi tenuto conto del fatto che la previsione legislativa secondo cui in una medesima città non possono avere sede più Autorità ha comportato un proliferare di sedi ed un aumento della spesa, perché quasi tutte le Autorità, ove dislocate al di fuori della Capitale, hanno una sede secondaria a Roma, resa necessaria dai compiti di coordinamento che tali Autorità debbono assolvere e che postulano la necessità di contatti fra loro e con le altre istituzioni che solo la presenza nella Capitale stessa può assicurare*.". L'Autorità ha riferito da ultimo che ha avviato la ricerca di soluzioni logistiche più favorevoli per la sede di Napoli (con l'individuazione di un immobile demaniale o la locazione di una sede meno costosa), con l'ausilio dell'Agenzia del

Territorio del Comune di Napoli. Al momento, dovrà verificarsi comunque anche l'impatto del DL 90 del 24 giugno 2014, contenente "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", che prevede tra l'altro all'art.22 "misure di razionalizzazione" delle Autorità indipendenti, con la previsione di una gestione unitaria delle procedure per il reclutamento del personale e dei servizi strumentali.

Ed ha aggiunto che:

"*il problema può essere affrontato e risolto, ove si rinvenga una soluzione, solo in sede legislativa, che peraltro potrebbe essere sensibilizzata.*

Quanto osservato dalla Commissione di garanzia è pienamente condivisibile.

La soluzione legislativa è certamente auspicabile per il futuro, in sede di riordino organico delle Autorità indipendenti da tempo previsto. Allo stato, va invece perseguita la netta distinzione fra funzioni svolte nella sede principale e quelle esercitate nella capitale, per evitare disfunzionalità oltre che aggravi di spese, anche per trattamenti di missione. La prevalente concentrazione della funzione amministrativo-contabile in una stessa sede, recentemente attuata, appare in linea con l'auspicata netta distinzione delle funzioni tra le due sedi dell'Autorità.

I provvedimenti organizzativi decisi dall'Autorità, negli ultimi anni, appaiono orientati opportunamente ad una riduzione dei costi, attraverso la riduzione degli spazi locati e una nuova disciplina delle missioni. E' la giusta direzione nella quale è necessario proseguire, con modalità sempre più incisive.

Il sistema dei controlli si articola in due organismi collegiali: il Servizio di controllo interno e la Commissione di garanzia.

Il Servizio di controllo interno, dopo un lungo periodo di vacanza, dal giugno 2009, risulta ricostituito soltanto ad aprile 2012 ed è scaduto ad aprile 2013. Attualmente non risulta ancora rinnovato. Le conseguenze dell'assenza di controllo interno sono rilevanti e sono note: manca il controllo di gestione, la verifica della realizzazione degli obiettivi, in coerenza con una corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, mancano i parametri per la valutazione delle performance individuali anche ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio.

La Commissione di garanzia ha segnalato, in più occasioni, di non poter svolgere appieno la sua funzione di vigilanza, in considerazione della mancato funzionamento del Servizio di controllo interno: a norma dell'art. 42 del regolamento concernente la gestione amministrativa, la Commissione garantisce la correttezza della gestione amministrativa e contabile "*ad integrazione dei controlli interni"*.

La mancanza del controllo interno ha, dunque, evidenti riflessi sulla complessiva funzionalità del sistema organizzativo già inciso dall'altra anomalia della frequente invadenza del Consiglio nell'attività gestionale. In un contesto, peraltro, così caratterizzato, è verosimile che un servizio di controllo interno avrebbe difficoltà ad operare: si troverebbe, infatti, a riferire sull'andamento della gestione a chi ne è spesso l'autore.

La Commissione di garanzia in carica, attualmente nell'ultimo anno del suo mandato, non ha mai mancato di far sentire la sua voce competente e autorevole nei momenti più significativi della gestione, come dimostrano i continui rimandi di questa relazione agli avvisi espressi dalla Commissione in tutte le tematiche di maggiore rilievo. I pareri e le relazioni formulate dalla Commissione sempre puntuali ed equilibrati sono stati di grande ausilio per l'attività di controllo di questa Corte. La Commissione continua ad operare in assenza di valutazioni dell'organo di controllo interno, per quanto riferito nel precedente paragrafo, con le difficoltà conseguenti, che impedisce un'attività di supplenza della Commissione, in mancanza del Servizio di controllo interno.

Va, dunque, affermata con fermezza l'impossibilità di un'attività di supplenza della Commissione, in mancanza del Servizio di controllo interno, e la necessità di attuare il sistema integrato di controlli disegnato dallo stesso quadro ordinamentale dell'Autorità.

I bilanci preventivi e consuntivi sono redatti in base alle disposizioni contenute nel regolamento di amministrazione e contabilità approvato con delibera n. 17/98/CONS del 16 giugno 1998 (Allegato B).

Va, peraltro, segnalato che è stata confermata la giurisdizione di questa Corte sui giudizi di conto nei confronti degli agenti contabili dell'AGCOM per cui andrebbe coerentemente aggiornato il Regolamento concernente la gestione delle contabilità a denaro, a materia e a valori dell'AGCOM.

Quanto alla gestione finanziaria, i saldi di bilancio mostrano che, a partire dal 2010, la gestione di competenza evidenzia risultati in netto peggioramento rispetto agli anni precedenti.

Il disavanzo di competenza 2010, fortemente peggiorato rispetto a quello dell'anno precedente (20.629 migliaia di euro a fronte di 1.402 migliaia di euro nel 2009), è imputabile al concorso di un insieme di fattori: sul versante dell'entrata alla netta riduzione, proprio a partire dall'esercizio 2010, dei trasferimenti di fonte statale, e sul versante della spesa all'aumento delle voci relative al personale, effetto dei riallineamenti stipendiali, ed in particolare agli oneri previdenziali a carico dell'Amministrazione per effetto del passaggio dalla gestione INPS alla gestione INPDAP, oltreché al prestito forzoso a favore delle Autorità in deficit di bilancio a partire dal 2010.

L'equilibrio di bilancio risulta pertanto garantito essenzialmente dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, il quale trae origine quasi integralmente dalle operazioni di riaccertamento dei residui (proprio nel 2010 risultano cancellati residui passivi per un importo complessivo pari ad oltre 18 milioni di euro, ritenuti insussistenti, relativi anche ad esercizi ravvicinati, quali 2006 e 2007). Al riguardo la Commissione di garanzia ha opportunamente raccomandato la necessità di provvedere a congrui accantonamenti finalizzati alla reiscrizione in bilancio di impegni di spesa dichiarati estinti a richiesta dei creditori.

Le risultanze del conto economico confermano che l'anno critico per la tenuta degli equilibri di bilancio è il 2010. A fronte di una riduzione delle entrate correnti rispetto all'anno precedente pari al 5,31% si registra un aumento delle spese correnti pari al 24,46% rispetto al

2009 con un trend, per le entrate, inverso a quello dell'anno precedente (in crescita rispetto al 2008 del 5,89%), e, per le spese, più che proporzionale rispetto all'anno precedente (cresciute del 14,33%).

Il progressivo rientro dalla situazione di squilibrio evidenziata nell'esercizio 2010 è rappresentato dai valori in decremento del disavanzo economico negli esercizi 2011 e 2012 (rispettivamente 8.060 migliaia di euro e 2.088 migliaia di euro a fronte di 28.868 migliaia di euro nel 2010), grazie all'effetto combinato di un recupero delle entrate mediante l'aumento della percentuale dei contributi degli operatori economici e delle riduzioni di spesa in applicazione delle misure di *spending review*. Il 2012, pur registrando ancora un risultato di competenza negativo sia pure in netta flessione rispetto al biennio precedente, evidenzia, infatti, un rientro dalla situazione di squilibrio con un saldo di parte corrente positivo, grazie anche alle misure di contenimento su alcune significative voci di spesa.

In sede istruttoria, l'AGCOM ha comunicato, per gli anni 2011, 2012 e 2013, i dati relativi alle riduzioni di spesa conseguiti in attuazione delle misure di contenimento relative ad alcune voci di spesa prese in considerazione dal DL n. 78 del 2010: (a) compensi per partecipazione ad organi di indirizzo, direzione e controllo; (b) spese per studi ed incarichi di consulenza; (c) spese di rappresentanza e per partecipazione a convegni, mostre, ecc.; (d) spese per missioni; (e) spesa per attività di formazione; (f) spese per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture.

Dall'esame dei dati, risulta che gli obiettivi di finanza pubblica sono stati tutti raggiunti negli anni considerati. Per alcuni voci di spesa, l'abbattimento è andato al di là di quanto richiesto dal legislatore. Ciò si registra, in particolar modo, nel 2013 per le spese relative all'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio autovetture, pari a 38.147,05 euro a fronte di un limite di spesa pari a 248.380,61 euro, e con un *trend* in netta flessione in tutto l'arco del triennio. Anche le spese di missione, ampiamente nei limiti consentiti, registrano nel 2013 una rilevante flessione rispetto agli anni precedenti (168.634,49 euro nel 2013 a fronte di 212.857,01 nel 2012 e 197.143,59 nel 2011), grazie alle misure adottate dall'Amministrazione a partire dall'esercizio 2012, i cui effetti si sono spiegati nell'esercizio successivo.

La spesa per consulenze rientra anch'essa nei limiti consentiti dalla legge, ma va attentamente monitorata non consentendo margini di manovra in aumento.

Rimane critica la questione sulle entrate derivanti dai contributi degli operatori economici, che, per effetto della progressiva riduzione dei trasferimenti statali, hanno raggiunto la percentuale massima consentita dalla legge e che, rappresentando la fonte prevalente delle entrale di bilancio (99% nel 2012), vanno attentamente valutate soprattutto per le conseguenti politiche di spesa. Ciò anche in considerazione degli effetti che deriveranno dalla sentenza della Corte di giustizia europea del 18 luglio 2013, che ha risolto questione pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 12 della direttiva 2002/20/CE, *c.d.* direttiva autorizzazioni, affermando che la disposizione "*deve essere interpretata nel senso che nulla osta alla disciplina di uno Stato membro…ai sensi della quale le imprese che prestano servizi o*

reti di comunicazione elettronica sono tenute a versare un diritto destinato a coprire i costi complessivamente sostenuti dall'ANR e non finanziati dallo Stato, il cui importo è determinato in funzione dei ricavi realizzati da tali imprese, a condizione che siffatto diritto sia esclusivamente destinato alla copertura dei costi relativi alle attività menzionate al paragrafo 1 lett. a), di tale disposizione, che la totalità dei ricavi ottenuti a titolo di detto diritto non superi i costi complessivi relativi a tali attività e che lo stesso diritto sia imposto alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare".

Il TAR Lazio, con le sentenze n. 2530, 2533, 2534, 2538, 2542 del 5 marzo 2014, si è pronunciato sulla questione, accogliendo i ricorsi ed affermando che le disposizioni nazionali di riferimento sono in oggettivo contrasto con l'art. 12 e i considerando 30 e 31 della direttiva 2002/20/CE, come interpretati dalla Corte di giustizia, dal momento che permettono la definizione di un contributo il cui ammontare prescinde dai costi effettivamente sopportati dall'AGCOM nell'attività di regolazione fino a dovere finanziare le spese di funzionamento di autorità diverse da quella preposta al settore delle comunicazioni elettroniche, con la conseguenza che le uniche voci dei ricavi che possono essere prese in considerazione sono quelle ricollegate all'attività di regolazione ex ante riferita al regime dell'autorizzazione generale, fermo restando il rispetto del principio di proporzionalità quale limite insuperabile per la determinazione degli oneri a carico degli operatori economici.

L'AGCOM ha proposto appello alle predette sentenze con istanza di sospensiva.

Dopo di che dovrà essere affrontato nelle sedi competenti, parlamentare e governativa, il problema di assicurare l'equilibrio di bilancio dell'Autorità oggi garantito dalle entrate private.

Per quanto riguarda l'assetto del personale, si rileva il progressivo incremento delle unità in servizio, pur senza il completamento della pianta organica pari a 419 unità. L'incidenza percentuale del personale non di ruolo sul totale, in forte espansione nel quadriennio 2008 – 2011, appare sostanzialmente stabile nel 2012.

Quanto al sistema di reclutamento, la linea di tendenza per la provvista del personale, negli ultimi anni, appare più coerente alla regola della concorsualità delle procedure, sia pure limitatamente ad una quota del 50% dei posti disponibili e con condizioni di particolare favore per l'ammissione del personale che presti o abbia prestato servizio presso l'Autorità. Nel 2012, si registra anche una lieve flessione dell'incidenza percentuale del personale non di ruolo sul totale, in forte espansione nel quadriennio 2008 – 2011.

Il trattamento giuridico ed economico del personale ha "profili singolari rispetto ad altri comparti del lavoro pubblico", come osservato già nella precedente relazione della Corte sulla medesima Autorità.

L'art. 1, comma 2, dedicato ai "Principi generali", riproduce sostanzialmente l'art. 2, comma 28, della legge n. 481/95. Dispone che *"Il trattamento giuridico ed economico del personale è stabilito in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per i dipendenti*

dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni"

Ciò equivale a confermare per il personale AGCOM, come per il personale dell'Antitrust (AGCM), il rinvio alla disciplina del trattamento economico previsto per i dipendenti della Banca d'Italia.

Per il personale in servizio presso l'Autorità si è verificata di fatto una rincorsa salariale anche al seguito dell'Antitrust, con l'attribuzione di automatismi nella progressione economica, il riconoscimento di compensi accessori e indennità anche singolari (ad esempio, l'indennità di convivenza), e l'attribuzione di benefit (assicurazione vita, infortuni e responsabilità civile, con premio prevalentemente a carico dell'Autorità) che hanno fatto lievitare la spesa del personale. L'andamento incrementale di tale spesa rischia di compromettere gli equilibri di bilancio dell'Autorità, in considerazione dell'assottigliamento del finanziamento statale e della recente interpretazione della Commissione europea in ordine alla natura e destinazione dei contributi privati.

La spesa per il personale è, dunque, fenomeno da tenere sotto stretto controllo, anche in ragione della sua pesante incidenza sulla gestione complessiva dell'Autorità.

Va dato atto che, negli ultimi anni, l'Autorità ha messo in atto una serie di iniziative volte ad introdurre misure di contenimento di una dinamica retributiva segnata da una logica fortemente incrementale, correlata a voci essenzialmente aventi natura fissa e continuativa e cioè non collegate alla remunerazione della produttività.

Gli stretti vincoli di finanza pubblica, che già da qualche anno impongono nell'intero settore del pubblico impiego severe misure di contenimento della spesa per il personale (blocco della contrattazione, blocco del turn over etc.), rendono necessario che l'Autorità prosegua in questa direzione anche con maggiore incisività, in un contesto in cui è auspicabile *de jure condendo* un intervento del legislatore volto ad una regolamentazione unitaria delle Autorità indipendenti con riguardo anche al trattamento giuridico ed economico del personale.

In sintesi, le raccomandazioni che la Corte ritiene di formulare in relazione alle problematiche rilevate e che, in alcuni casi, vanno affrontate e risolte normativamente sono:

1. in sede di riforma annunciata delle Autorità indipendenti appare opportuno un intervento del legislatore volto ad una regolamentazione unitaria delle Autorità indipendenti con riguardo anche al trattamento giuridico ed economico del personale oltre ad una più puntuale perimetrazione delle competenze dei diversi soggetti istituzionali, per evitare sovrapposizioni e conflitti;

2. con riferimento alle entrate, in considerazione delle sentenze del Giudice europeo e di quello nazionale, dovrà essere affrontato nelle sedi competenti, parlamentare e governativa, il problema di assicurare l'equilibrio di bilancio dell'Autorità oggi garantito dalle entrate private, atteso l'assottigliamento (oggi azzeramento) del finanziamento statale;

2. in relazione alle spese correnti, l'Autorità, che già ha posto in essere opportuni interventi, deve proseguire, anche con maggiore incisività, nello sforzo di contenimento e

stretto controllo in particolare della spesa per il personale oltre che delle spese logistiche per le sedi dell'Autorità;

3. con riguardo alle attività strumentali al funzionamento dell'Autorità, la gestione amministrativo-contabile, va resa coerente con il principio di separazione dell'attività di indirizzo e controllo spettante al Consiglio e quella di gestione spettante alla dirigenza;

4. va ricostituito il servizio di controllo interno e organizzato il controllo di gestione.