SCUOLA DOTTORALE TULLIO ASCARELLI - SEZIONE DI DOTTORATO IN ECONOMIA AZIENDALE

XXIV CICLO

# LA CONTABILITÀ FINANZIARIA, ECONOMICA E PATRIMONIALE NELLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

Elio Ippolito

Coordinatore: Prof.ssa Lidia D'Alessio

# INDICE

**CAPITOLO I – LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI** ..... 3
**Il ruolo delle Autorità amministrative indipendenti** ..... 3
**Definizioni e ambiti di intervento** ..... 4
**Classificazione rispetto all'ambito di attività** ..... 8
**Realizzazione dei principi di indipendenza e autonomia** ..... 21
**CAPITOLO II – DISPOSIZIONI NORMATIVE IN METERIA DI CONTABILITÀ** ..... 30
**Disposizioni comunitarie ed autonomia finanziaria** ..... 30
**Principi generali in materia di Contabilità di Stato** ..... 38
**Legislazione ordinaria in materia di contabilità e finanza pubblica** ..... 40
**Prime disposizioni normative emanate in materia di contabilità e finanza delle autorità amministrative indipendenti** ..... 46
**Modifiche ai sistemi di monitoraggio e controllo della spesa conseguenti alle disposizioni previste dal Decreto Legge** ..... 50
**CAPITOLO III – SISTEMI DI PROGRAMMAZIONE E RILEVAZIONE CONTABILE** ..... 54
**I sistemi contabili delle Autorità amministrative indipendenti** ..... 54
**Formazione e struttura del Bilancio annuale di previsione** ..... 55
**Il Bilancio triennale** ..... 57
**Il Conto consuntivo** ..... 58
**Introduzione di procedure e sistemi di controllo di gestione** ..... 62
**CAPITOLO IV – MODALITÀ APPLICATIVE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA - IPOTESI DI MODIFICA DEL SISTEMA CONTABILE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI** ..... 69
**Contabilità finanziaria** ..... 70
**Contabilità economico-patrimoniale** ..... 74
**Controllo di gestione** ..... 99
**BIBLIOGRAFIA** ..... 104

# CAPITOLO I – LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

## Il ruolo delle Autorità amministrative indipendenti

Le Autorità amministrative indipendenti sono enti pubblici, caratterizzati dalla mancanza di subordinazione verso gli organi politici esecutivi, preposti alla regolamentazione ed al controllo di mercati e/o settori produttivi.

Al fine di garantirne l'indipendenza dal Governo, tutte le amministrazioni classificabili come Autority presentano apparati di indirizzo e guida nominati direttamente dal Parlamento. Nelle relative strutture di governo sono inoltre generalmente presenti organi di raccordo tra le funzioni di indirizzo "politico" e quelle esecutive ed amministrative.

L'introduzione nell'ordinamento Statale di tali istituzioni è stato determinato dall'emersione di nuovi interessi costituzionalmente rilevanti che i tradizionali apparati amministrativi pubblici non sono risultati in grado di soddisfare, non essendo dotati della flessibilità e delle competenze specialistiche necessarie a regolamentare, amministrare e controllare settori tecnologicamente o organizzativamente evoluti e/o complessi.

Il rapido mutamento tecnologico che caratterizza alcuni settori del mercato, determina la necessità di aggiornarne con continuità e tempestività non solo le regole di

accesso nel settore, ma anche gli aspetti caratteristici dei comportamenti strategici e gestionali, nonché le modalità di funzionamento.

Soprattutto con riferimento ai settori più tecnologizzati sorge sovente la necessità di regolamentare i rapporti tra imprese, al fine di garantire il regolare svolgimento della concorrenza e si impongono obblighi di varia natura nei confronti degli utenti/consumatori.

Inoltre, nell'ultimo decennio dello scorso secolo, l'Italia e le altre nazioni europee hanno abbandonato la strategia dell'intervento diretto dello Stato nell'economia, avviando il processo di privatizzazione e aziendalizzazione degli enti pubblici che è tuttora in fase di realizzazione.

Le norme di legge con le quali sono stati liberalizzati specifici mercati hanno contestualmente previsto l'istituzione di Autorità amministrative indipendenti a cui è stato assegnato il compito di regolamentare gli aspetti tecnici, garantire la tutela degli utenti e svolgere attività di monitoraggio e controllo. In tal modo si è voluto evitare che il processo di delegificazione e l'istaurarsi di monopoli privati cagionassero un danno alla collettività maggiore dell'inefficienza riscontrata nel sistema delle c.d. "aziende di Stato".

## Definizioni e ambiti di intervento

Il legislatore finora non ha fornito normativamente una definizione di Autorità amministrativa indipendente, pur individuandone diverse tipologie a cui fin dall'origine a destinato principalmente provvedimenti normativi di carattere generale[1].

[1] L'art. 2, comma 4 della Legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. "prima Legge Bassanini" che ha escluso il conferimento agli enti locali dei compiti di regolamentazione e controllo attribuiti normativamente alle

Anche gli ultimi disegni di legge, predisposti a partire dalla precedente legislatura e che non sono mai giunti all'esame del Parlamento, non hanno mai riportato una definizione univoca di tali enti pubblici, preferendo fornirne elencazioni esaustive.

Pertanto sono stati gli studiosi di diritto e la giurisprudenza che hanno individuato, nel tempo, i caratteri unificanti delle autorità amministrative indipendenti, classificandole generalmente tra gli enti pubblici non economici.

Infatti, essi non possono essere inclusi né tra gli enti territoriali (amministrazioni dello Stato, regioni, provincie e comuni) né tantomeno tra gli enti pubblici economici, mancando il requisito della partecipazione attiva nel mercato.

Il requisito che le caratterizza è certamente l'indipendenza, da cui discendono la neutralità, ossia la mancanza di un interesse diretto rispetto alla materia regolamentata e l'imparzialità rispetto ai soggetti coinvolti. Tali caratteristiche, garantiscono il costante perseguimento del pubblico interesse senza pregiudizi o vantaggi a favore di alcune delle parti interessate.

Inoltre sono queste stesse particolarità che le pongono in posizione di equidistanza ed autarchia tra i soggetti sottoposti a vigilanza, a prescindere dalla loro natura pubblica o privata.

Al fine di garantirne l'indipendenza di azione, le singole leggi istitutive hanno previsto:

a) particolari modalità di nomina degli organi direttivi (di diretta emanazione e rappresentatività Parlamentare),
b) regimi di incompatibilità,

---

Autority; l'art. 23 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 4 della Legge 3 agosto 1999, n. 265, che vincola il diritto di accesso nei confronti delle Autority alle disposizioni previste nei

c) sistemi di autonomia finanziaria ed amministrativa.

Infatti, nei testi normativi di cui si tratta, sono generalmente riportate formulazioni che garantiscono alle Autority autonomia di giudizio e di valutazione, nonché l'affidamento degli incarichi di vertice a soggetti tecnicamente e professionalmente qualificati; è parimenti previsto il reperimento di finanziamenti direttamente dai mercati regolamentati e la più totale autonomia nel loro correlato utilizzo, con divieto di distrazione delle stesse per altri fini, anche di interesse pubblico (in proposito sarebbe da escludere, in generale, la possibilità di impiegare risorse finanziarie raccolte dal mercato di riferimento di una Autority per sovvenzionare spese generali dello Stato ovvero di altre Autority).

In riferimento a tali funzioni ed alla mancanza di subordinazione nei confronti del potere esecutivo, sono stati avanzati dubbi in merito alla legittimazione costituzionale a costituire le Autority. In particolare si verificherebbe una eccezione al principio di responsabilità dell'esecutivo, sancito dall'art. 95 della Costituzione, secondo cui "*Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene la unità di indirizzo politico ed amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei Ministri*.

*I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.*

*La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri*".

---

rispettivi ordinamenti nonché l'art. 4, lettera d), della Legge 21 luglio 2000, n. 205 con cui i provvedimenti delle Autority sono stati inclusi nel sistema del processo amministrativo accelerato.

Pertanto l'attività svolta dalle Autority rimarrebbe esclusa dalla legittimazione politica che è connessa alla rappresentatività democratica dei cittadini.

La dottrina prevalente ha proposto una tesi contrapposta, che individua la legittimità dell'azione delle Autority dal combinato disposto degli artt. 97 e 98 della Costituzione[2] in base ai quali risulta legittimo istituire uffici pubblici in forza di provvedimenti legislativi, laddove sussista un interesse pubblico da tutelare.

Pertanto la legittimità costituzionale del funzionamento delle Autority deriverebbe direttamente dalla presenza di un interesse pubblico da tutelare che legittima l'istituzione di un ente pubblico mediante Legge, che a sua volta ne delimiti le funzioni e ne individui i relativi ambiti di responsabilità.

In tal modo viene garantito il principio democratico della rappresentanza politica, legittimando l'affidamento alle Autority dei necessari poteri amministrativi esecutivi e regolamentari.

Alle autorità amministrative indipendenti vengono assegnate varie tipologie di funzioni che vanno da quelle classiche autoritative, tipiche delle amministrazioni dello Stato, alle attività di accertamento di fatti con valutazione della liceità degli stessi, regolamentazione di interessi pubblici tutelati costituzionalmente, funzioni arbitrali

[2] Si riportano gli artt. 97 e 98 della Costituzione, Sezione II – La Pubblica Amministrazione:
97 I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.
Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.
Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.
98 I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.
Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.
Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

integrative rispetto a quelle di particolari organismi giustiziali (ad esempio l'incarico di individuare e sanzionare l'abuso di posizione dominante attribuito all'AGCM).

## Classificazione rispetto all'ambito di attività

La prevalente dottrina ha classificato le Autorità in due tipologie, con riferimento alle funzioni assegnate. Sono state distinte quelle di settore, istituite in riferimento a specifici settori, da quelle trasversali che esercitano le loro funzioni nei confronti di più comparti.

### Autorità di settore

Tra le prime figura la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (di seguito indicata con l'acronimo di CONSOB), istituita con il Decreto Legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito con la Legge 7 giugno 1974, n. 216, al fine di garantire la vigilanza e la regolamentazione del mercato dei valori mobiliari e delle società quotate, indirizzarne lo sviluppo e tutelare gli investitori.

Poiché la nomina dei suoi componenti è effettuata direttamente dal Governo si configura una condizione di minore indipendenza dall'esecutivo rispetto a ciò che succede nella maggior parte delle altre Autority, in cui i componenti sono di diretta emanazione del Parlamento ovvero dei rispettivi Presidenti delle due Camere.

La CONSOB è subentrata all'allora Ministero del Tesoro nell'esercizio delle funzioni di regolamentazione e controllo del mercato mobiliare, in considerazione della necessità di affidare tali attività ad un ente specializzato e dotato di competenze tecniche

e flessibilità tali da garantire rapidità di decisione nonché il superamento degli ostacoli burocratici tipici degli apparati ministeriali.

La Commissione CONSOB è composta da un Presidente e da quattro membri, nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, presentata dietro specifica deliberazione del Consiglio dei Ministri. I titolari delle cariche di indirizzo devono possedere requisiti di indubbia moralità, esperienza e competenza tecnica. Deve inoltre essere garantito il requisito dell'indipendenza di azione.

La durata della carica, ai sensi dell'art. 47 quater della Legge 28 febbraio 2008, n. 31,[3] è di sette anni, senza possibilità di riconferma, mentre precedentemente era di cinque anni con riconfermabilità per un unico ulteriore mandato.

La sede principale è sita a Roma mentre a Milano ne è presente una secondaria presso cui vengono svolte attività operative.

Con le disposizioni previste dalla Legge 23 marzo 1983, n. 77, recante "*Istituzione e disciplina dei fondi comuni d'investimento mobiliare*", successivamente integrate e modificate dal Decreto Legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, "*Testo unico in*

[3] Ai sensi della Legge 28 febbraio 2008, n. 31, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria.", art. 47-quater – (Durata in carica dei membri delle autorità indipendenti). "*Nelle more dell'approvazione della legge di riordino delle autorità indipendenti, la durata in carica del presidente e dei membri della Commissione nazionale per le società e la borsa, di cui all'articolo 1, terzo comma, del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, e successive modificazioni, del Garante per la protezione dei dati personali, di cui all'articolo 153, comma 4, del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cui all'articolo 6 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, è equiparata a quella del presidente e dei membri delle autorità istituite con la legge 10 ottobre 1990, n. 287, e con la legge 31 luglio 1997, n. 249, con decorrenza dalla data del decreto di nomina. Gli incarichi di cui al precedente periodo non sono rinnovabili.*".

*materia di intermediazione finanziaria*", sono state assegnate ulteriori funzioni di vigilanza sul risparmio pubblico.

Infine con la Legge 4 giugno 1985, n. 28, recante "Disposizioni sull'ordinamento della Commissione nazionale per le società e la borsa; norme per l'identificazione dei soci delle società con azioni quotate in borsa e delle società per azioni esercenti il credito; norme di attuazione delle direttive CEE 79/279, 80/390 e 82/121 in materia di mercato dei valori mobiliari e disposizioni per la tutela del risparmio" sono stati specificati i requisiti di autonomia ed indipendenza attribuiti alla CONSOB.

In particolare è stata assegnata ampia potestà regolamentare in materia di servizi di intermediazione dei valori mobiliari, nell'ambito dei quali vengono disciplinati anche i contenuti minimi che devono essere presentati nelle note informative predisposte dalle società quotate e dagli operatori finanziari, in uno alle proposte pubbliche di acquisto o vendita di valori mobiliari.

La CONSOB autorizza la pubblicazione dei suddetti prospetti informativi nonché l'iscrizione degli operatori economici nei mercati regolamentati.

Inoltre, ai sensi della Legge 2 gennaio 1991, n. 1 "Disciplina dell'attività di intermediazione mobiliare e disposizioni sull'organizzazione dei mercati mobiliari", vigila sull'attività delle società di intermediazione mobiliare (di seguito indicate anche con l'acronimo di SIM), garantendo la trasparenza e la regolarità delle negoziazioni e provvedendo, laddove ne ricorrano gli estremi, ad accertare comportamenti e contrattazioni anomale. In particolare verifica la situazioni di manipolazione del mercato, indebito utilizzo di informazioni riservate (c.d. insider trading) ed aggiotaggio del mercato.

Nei casi previsti dalle norme di legge vigenti in materia, commina direttamente sanzioni ovvero rappresenta le criticità riscontrate al Ministero dell'Economia e delle Finanze che provvede per i conseguenti adempimenti di competenza.

Infine effettua il controllo sulle informazioni presentate dalle società quotate e dai promotori finanziari garantendone l'affidabilità per il mercato finanziario.

Anche l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è stata istituita per garantire il controllo e la regolamentazione di uno specifico settore.

La Legge 6 agosto 1990, n. 223 (c.d. Legge Mammì) recante "Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria", al fine di garantire l'attuazione delle disposizioni normative ivi introdotte, aveva attribuito le necessarie funzioni ad un nuovo specifico ente denominato "Garante per la radiodiffusione e l'editoria".

In particolare, a tale nuovo ente, erano state attribuite funzioni di regolamentazione del settore delle comunicazioni radio-televisive con specifico mandato di garantire la pluralità di informazione e la libera concorrenza.

Con la Legge 31 luglio 1997, n. 249 (c.d. Legge Maccanico), il Garante è stato sostituito dalla citata Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito indicata anche con l'acronimo di AGCOM) che è subentrata nell'esercizio delle relative funzioni. Il Presidente della Repubblica nomina i Commissari membri del suo Consiglio (ridotti da n. 8 a n. 4 dal recente Decreto Legge 6 dicembre 2011 n. 201), su proposta del Parlamento nonché il Presidente, all'uopo individuato direttamente dal Presidente del Consiglio.

Le attività istituzionali di indirizzo politico sono svolte, per gli ambiti di rispettiva competenza, dalla Commissione per le infrastrutture e le reti e dalla Commissione per i servizi ed i prodotti.

Le funzioni di diretta gestione, esecuzione delle direttive politiche e quelle amministrative sono affidate al Segretario Generale.

L'AGCOM svolge funzioni di regolamentazione e controllo del mercato delle comunicazioni garantendo la libertà ed il pluralismo informativo ed il libero accesso alle reti di comunicazione. A tal fine le sono attribuiti anche poteri di fissazione delle tariffe per l'utilizzo del servizio universale di comunicazione, che per la rete fissa è unico e gestito dalla società Telecom Italia S.p.A.. L'AGCOM controlla e gestisce le attività di assegnazione delle frequenze disponibili bandendo le relative gare di assegnazione e promuove lo sviluppo di nuovi tecnologie e prodotti.

Svolge inoltre funzioni di controllo e di natura ispettiva nei confronti dei medesimi operatori del settore delle comunicazioni effettuando verifiche in caso di presenza di posizioni dominanti e tutela gli utenti dei medesimi servizi. Di concerto con analoghi enti esteri promuove la stipula di accordi internazionali necessari per garantire la migliore e più equa fruibilità per i consumatori.

Tra le autorità di settore può essere compresa anche l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, istituita con la Legge 14 novembre 1995, n. 481, recante "norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità".

La sua istituzione si è resa necessaria in considerazione delle disposizioni di cui al Decreto Legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (c.d. Decreto Bersani), che ha recepito la

Direttiva Comunitaria del 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE, recante "Norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica" nonché di quelle previste dal Decreto Legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (c.d. Decreto Letta), che ha recepito la Direttiva Comunitaria del 28 giugno 1998, n. 98/30/CE, recante "norme comuni per il mercato interno del gas naturale".

Mentre per il settore dell'energia elettrica permane l'uso pubblico della rete di trasporto ed il relativo servizio di coordinamento, quello del gas risulta completamente liberalizzato. L'elemento comune su cui si basa il modello di liberalizzazione perseguito dal legislatore comunitario per i due settori oggetto di analisi è la distinzione tra utenti grossisti e consumatori finali.

A seguito della liberalizzazione del mercato è emersa la necessità di istituire l'Autorità di cui si tratta, a cui sono state attribuite le funzioni di garantire agli operatori economici grossisti la libertà di accesso al mercato energetico e di favorire lo sviluppo e la permanenza di condizioni utili a realizzare un sistema concorrenziale.

A tal proposito è necessario contrastare ed eliminare condizioni idonee a realizzare situazioni monopolistiche private che potrebbero essere ancora più dannose, per il consumatore finale, rispetto al sistema previgente di monopolio pubblico.

Occorre inoltre garantire agli operatori privati la possibilità di usufruire della rete di trasporto dell'energia elettrica e di fornire i propri servizi a parità di condizioni.

A tal fine l'Autorità ha un potere normativo di emanare regolamenti (anche aventi ad oggetto gli obblighi informativi sulle condizioni dei servizi proposti), determina le tariffe dei servizi forniti dagli operatori medesimi ed effettua i conseguenti controlli.

Il legislatore ha attribuito all'Autorità di cui si tratta anche funzioni consultive nei confronti del Parlamento, a cui presenta pareri ed informative nonché una relazione annuale in merito alla situazione ed alle criticità del mercato. Inoltre accoglie i reclami degli utenti e verifica la qualità dei servizi resi dagli operatori.

Tra le autorità di settore sono comprese anche la Banca d'Italia e l'ISVAP, preposte rispettivamente alla tutela del settore bancario e di quello assicurativo.

Non sussiste alcun dubbio in merito all'indipendenza della Banca d'Italia rispetto al potere esecutivo, nonostante presenti caratteristiche che la rendono un ente comunque diverso dalle tradizionali autority. Essendo stata ampiamente analizzata dalla dottrina, nella presente tesi non si se ne fa riferimento e per approfondimenti si rimanda a trattati specifici.

Infine si segnala che in riferimento all'ISVAP sono stati avanzati dubbi circa il suo grado di indipendenza, in considerazione dell'influenza esercitata dal CIPE in merito alle funzioni svolte nell'ambito del settore delle assicurazioni private.

### Autorità trasversali

Le autorità amministrative indipendenti possono esercitare le loro funzioni anche nei confronti di più settori o tipologie di operatori. La dottrina in tal caso le definisce di tipo trasversale.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (c.d. Autorità Antitrust, di seguito indicata anche con l'acronimo di AGCM) può essere considerata la più rappresentativa tra quelle incluse in tale categoria.

È stata istituita dall'art. 10[4] della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato", Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 ottobre 1990, n. 240.

[4] L'art. 10 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287 "*Autorità garante della concorrenza e del mercato" stabilisca che:*
*"1. È istituita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, denominata ai fini della presente legge Autorità, con sede in Roma.*
*2. L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il presidente è scelto tra persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo. I quattro membri sono scelti tra persone di notoria indipendenza da individuarsi tra magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti o della Corte di cassazione, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche, e personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità.*
*3. I membri dell'Autorità sono nominati per sette anni e non possono essere confermati. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti statali sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato.*
*4. L'Autorità ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e con gli enti di diritto pubblico, e di chiedere ad essi, oltre a notizie ed informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni. L'Autorità, in quanto autorità nazionale competente per la tutela della concorrenza e del mercato, intrattiene con gli organi delle Comunità europee i rapporti previsti dalla normativa comunitaria in materia.*
*5. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentito il Ministro del tesoro, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sono stabilite procedure istruttorie che garantiscono agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione.*
*6. L'Autorità delibera le norme concernenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento, quelle concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese nei limiti previsti dalla presente legge, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato.*
*7. L'Autorità provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto, con unico capitolo, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. La gestione finanziaria si svolge in base al bilancio di previsione approvato dall'Autorità entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce. Il contenuto e la struttura del bilancio di previsione, il quale deve comunque contenere le spese indicate entro i limiti delle entrate previste, sono stabiliti dal regolamento di cui al comma 6, che disciplina anche le modalità per le eventuali variazioni. Il rendiconto della gestione finanziaria, approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo, è soggetto al controllo della Corte dei conti. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione finanziaria sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.*
*7-bis. L'Autorità, ai fini della copertura dei costi relativi al controllo delle operazioni di concentrazione, determina annualmente le contribuzioni dovute dalle imprese tenute all'obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 16, comma 1. A tal fine, l'Autorità adotta criteri di parametrazione dei contributi commisurati ai costi complessivi relativi all'attività di controllo delle concentrazioni, tenuto conto della rilevanza economica dell'operazione sulla base del valore della transazione interessata e comunque in misura non superiore all'1,2 per cento del valore stesso, stabilendo soglie minime e massime della contribuzione.*

Tale disposizione normativa è stata emanata per garantire l'adeguamento della legislazione nazionale ai principi comunitari in materia di tutela della concorrenza, limiti alle concentrazioni tra imprese e contrasto all'abuso di posizioni dominanti sul mercato.

Le funzioni attribuite all'AGCM sono riconducibili alla tutela dei consumatori ed alla vigilanza sui comportamenti degli operatori economici.

In particolare, l'AGCM provvede a sanzionare politiche commerciali scorrette, l'abuso di posizione dominante, la realizzazione di pubblicità ingannevoli e forvianti.

Verifica, sanziona e garantisce l'annullamento di intese tra imprese dirette ad ostacolare la libera concorrenza e danneggiare i consumatori (c.d. cartelli). A tal fine effettua anche controlli in merito alle operazioni di fusione ed incorporazione aziendali.

Infine svolge anche la funzione, al pari dell'AGCOM, di verificare, analizzare e contrastare situazioni di conflitto di interesse dei membri Parlamentari e dell'Esecutivo.

A tal fine provvede a comminare diffide, irrorare sanzioni ed effettuare analisi, indagini ed ispezioni. Nella sua attività collabora direttamente con le istituzioni di Pubblica Sicurezza, effettuando interventi congiunti con agenti della Guardia di Finanza.

Avverso ai provvedimenti sanzionatori dell'Antitrust è garantita la possibilità di effettuare l'impugnazione innanzi al giudice amministrativo.

---

*8. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministro del tesoro, sono determinate le indennità spettanti al presidente e ai membri dell'Autorità*".

Anche il Garante per la protezione dei dati personali è classificabile tra le autorità trasversali operando nei confronti di tutti gli operatori e le persone fisiche presenti sul territorio nazionale.

La sua istituzione è stata realizzata con la Legge 31 dicembre 1996, n. 675 (c.d. "Legge sulla privacy"), recante "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali", le cui disposizioni sono state integrate e sostituite dal Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, "Codice in materia di protezione dei dati personali".

In particolare gli art. 153 e 154[5] del suddetto Decreto Legislativo individuano gli elementi organizzativi e gestionali nonché le funzioni affidate a tale Autorità amministrativa indipendente.

---

[5] L'art. 153 del D. L.gs. 30 giugno 2003, n. 196 stabilisce che: "*1. Il Garante opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.*
*2. Il Garante è organo collegiale costituito da quattro componenti, eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica con voto limitato. I componenti sono scelti tra persone che assicurano indipendenza e che sono esperti di riconosciuta competenza delle materie del diritto o dell'informatica, garantendo la presenza di entrambe le qualificazioni.*
*3. I componenti eleggono nel loro àmbito un presidente, il cui voto prevale in caso di parità. Eleggono altresì un vice presidente, che assume le funzioni del presidente in caso di sua assenza o impedimento.*
*4. Il presidente e i componenti durano in carica quattro anni e non possono essere confermati per più di una volta; per tutta la durata dell'incarico il presidente e i componenti non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire cariche elettive.*
*5. All'atto dell'accettazione della nomina il presidente e i componenti sono collocati fuori ruolo se dipendenti di pubbliche amministrazioni o magistrati in attività di servizio; se professori universitari di ruolo, sono collocati in aspettativa senza assegni ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, e successive modificazioni. Il personale collocato fuori ruolo o in aspettativa non può essere sostituito.*
*6. Al presidente compete una indennità di funzione non eccedente, nel massimo, la retribuzione spettante al primo presidente della Corte di cassazione. Ai componenti compete un'indennità non eccedente nel massimo, i due terzi di quella spettante al presidente. Le predette indennità di funzione sono determinate dall'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1998, n. 501, in misura tale da poter essere corrisposte a carico degli ordinari stanziamenti.*
*7. Alle dipendenze del Garante è posto l'Ufficio di cui all'articolo 156.*".

L'art. 153 del D. L.gs. 30 giugno 2003, n. 196 Stabilisce che: "*1. Oltre a quanto previsto da specifiche disposizioni, il Garante, anche avvalendosi dell'Ufficio e in conformità al presente codice, ha il compito di:*
*a) controllare se i trattamenti sono effettuati nel rispetto della disciplina applicabile e in conformità alla notificazione, anche in caso di loro cessazione e con riferimento alla conservazione dei dati di traffico;*

*b) esaminare i reclami e le segnalazioni e provvedere sui ricorsi presentati dagli interessati o dalle associazioni che li rappresentano;*
*c) prescrivere anche d'ufficio ai titolari del trattamento le misure necessarie o opportune al fine di rendere il trattamento conforme alle disposizioni vigenti, ai sensi dell'articolo 143;*
*d) vietare anche d'ufficio, in tutto o in parte, il trattamento illecito o non corretto dei dati o disporne il blocco ai sensi dell'articolo 143, e di adottare gli altri provvedimenti previsti dalla disciplina applicabile al trattamento dei dati personali;*
*e) promuovere la sottoscrizione di codici ai sensi dell'articolo 12 e dell'articolo 139;*
*f) segnalare al Parlamento e al Governo l'opportunità di interventi normativi richiesti dalla necessità di tutelare i diritti di cui all'articolo 2 anche a seguito dell'evoluzione del settore;*
*g) esprimere pareri nei casi previsti;*
*h) curare la conoscenza tra il pubblico della disciplina rilevante in materia di trattamento dei dati personali e delle relative finalità, nonché delle misure di sicurezza dei dati;*
*i) denunciare i fatti configurabili come reati perseguibili d'ufficio, dei quali viene a conoscenza nell'esercizio o a causa delle funzioni;*
*l) tenere il registro dei trattamenti formato sulla base delle notificazioni di cui all'articolo 37;*
*m) predisporre annualmente una relazione sull'attività svolta e sullo stato di attuazione del presente codice, che è trasmessa al Parlamento e al Governo entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferisce.*
*2. Il Garante svolge altresì, ai sensi del comma 1, la funzione di controllo o assistenza in materia di trattamento dei dati personali prevista da leggi di ratifica di accordi o convenzioni internazionali o da regolamenti comunitari e, in particolare:*
*a) dalla legge 30 settembre 1993, n. 388, e successive modificazioni, di ratifica ed esecuzione dei protocolli e degli accordi di adesione all'accordo di Schengen e alla relativa convenzione di applicazione;*
*b) dalla legge 23 marzo 1998, n. 93, e successive modificazioni, di ratifica ed esecuzione della convenzione istitutiva dell'Ufficio europeo di polizia (Europol);*
*c) dal regolamento (CE) n. 515/97 del 13 marzo 1997, del Consiglio, e dalla legge 30 luglio 1998, n. 291, e successive modificazioni, di ratifica ed esecuzione della convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale;*
*d) dal regolamento (CE) n. 2725/2000 dell'11 dicembre 2000, del Consiglio, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali e per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino;*
*e) nel capitolo IV della convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981 e resa esecutiva con legge 21 febbraio 1989, n. 98, quale autorità designata ai fini della cooperazione tra Stati ai sensi dell'articolo 13 della convenzione medesima.*
*3. Il Garante coopera con altre autorità amministrative indipendenti nello svolgimento dei rispettivi compiti. A tale fine, il Garante può anche invitare rappresentanti di un'altra autorità a partecipare alle proprie riunioni, o essere invitato alle riunioni di altra autorità, prendendo parte alla discussione di argomenti di comune interesse; può richiedere, altresì, la collaborazione di personale specializzato addetto ad altra autorità.*
*4. Il Presidente del Consiglio dei ministri e ciascun ministro consultano il Garante all'atto della predisposizione delle norme regolamentari e degli atti amministrativi suscettibili di incidere sulle materie disciplinate dal presente codice.*
*5. Fatti salvi i termini più brevi previsti per legge, il parere del Garante è reso nei casi previsti nel termine di quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta. Decorso il termine, l'amministrazione può procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere. Quando, per esigenze istruttorie, non può essere rispettato il termine di cui al presente comma, tale termine può essere interrotto per una sola volta e il parere deve essere reso definitivamente entro venti giorni dal ricevimento degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate.*
*6. Copia dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria in relazione a quanto previsto dal presente codice o in materia di criminalità informatica è trasmessa, a cura della cancelleria, al Garante.*".

Si evidenzia che a tale Amministrazione sono stati affidati sia compiti di generale tutela della riservatezza, sia attività specifiche ad essi collegati, di volta in volta individuati da specifici provvedimenti legislativi.

Tra i primi si citano quelli di verifica della regolarità del trattamento dei dati personali e tutela del diritto alla privacy, mentre tra quelli più prettamente operativi la tenuta del registro delle opposizioni.

Anche l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (di seguito indicata anche con l'acronimo di AVCP) svolge le sue funzioni nei confronti di tutti gli Enti pubblici dello Stato.

Già con la Legge 11 febbraio 1994, n. 109 (c.d. "Legge Merloni"), recante "Legge quadro in materia di lavori pubblici", era stata istituita l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, con il fine di vigilare sulle gare di appalto dei lavori di costruzione.

Con il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. Codice De Lise, di seguito definito anche Codice dei contratti pubblici) all'AVCP sono state affidate nuove funzioni ed è stata ampliata la varietà di atti sottoposti al suo controllo, comprendendovi tutte le tipologie di forniture effettuate dagli enti pubblici.

L'AVCP sostiene e vigila sul rispetto delle disposizioni previste dal Codice dei Contratti pubblici, individuando anche modalità di attuazione della normativa, tali da garantire la regolarità e la trasparenza delle procedure di aggiudicazione delle forniture pubbliche. Ha competenza anche in materia di accertamento di eventuali danni erariali. In riferimento alle materie all'uopo affidate, svolge anche funzioni consultive nei confronti del Parlamento e dell'Esecutivo a cui presenta annualmente una dettagliata relazione.

La sua funzione consultiva può essere esercitata anche nei confronti degli enti che ne facciano richiesta, in merito a problematiche specificamente riscontrate in occasione di procedure di affidamento.

Nei confronti delle stazioni appaltanti esercita stringenti poteri di controllo potendo effettuare verifiche ed ispezioni, anche con l'ausilio delle istituzioni di pubblica sicurezza.

Infine, tra le Autorità di tipo trasversale si cita la Commissione di Garanzia dell'Attuazione della Legge sullo Sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali, istituita con la Legge 12 giugno 1990, n. 146[6].

[6] L'art. 12 della Legge 12 giugno 1990, n. 146 stabilisce che: "*1. È istituita una Commissione di garanzia dell'attuazione della legge, al fine di valutare l'idoneità delle misure volte ad assicurare il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, di cui al comma 1 dell'articolo 1.*
*2. La Commissione è composta da nove membri, scelti, su designazione dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, tra esperti in materia di diritto costituzionale, di diritto del lavoro e di relazioni industriali, e nominati con decreto del Presidente della Repubblica; essa può avvalersi della consulenza di esperti di organizzazione dei servizi pubblici essenziali interessati dal conflitto, nonché di esperti che si siano particolarmente distinti nella tutela degli utenti. La Commissione si avvale di personale, anche con qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche o di altri organismi di diritto pubblico in posizione di comando o fuori ruolo, adottando a tale fine i relativi provvedimenti. Per i dipendenti pubblici si applica la disposizione di cui all'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. La Commissione individua, con propria deliberazione, i contingenti di personale di cui avvalersi nel limite massimo di trenta unità. Il personale in servizio presso la Commissione in posizione di comando o fuori ruolo conserva lo stato giuridico e il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni di provenienza, a carico di queste ultime. Allo stesso personale spettano un'indennità nella misura prevista per il personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché gli altri trattamenti economici accessori previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro. I trattamenti accessori gravano sul fondo di cui al comma 5. Non possono far parte della Commissione i parlamentari e le persone che rivestano altre cariche pubbliche elettive, ovvero cariche in partiti politici, in organizzazioni sindacali o in associazioni di datori di lavoro, nonché coloro che abbiano comunque con i suddetti organismi ovvero con amministrazioni od imprese di erogazione di servizi pubblici rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza.*
*3. La Commissione elegge nel suo seno il presidente; è nominata per sei anni e i suoi membri possono essere confermati una sola volta.*
*4. La Commissione stabilisce le modalità del proprio funzionamento. Acquisisce, anche mediante audizioni, dati e informazioni dalle pubbliche amministrazioni, dalle organizzazioni sindacali e dalle imprese, nonché dalle associazioni degli utenti dei servizi pubblici essenziali. Può avvalersi, altresì, delle attività del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), nonché di quelle degli Osservatori del mercato del lavoro e dell'Osservatorio del pubblico impiego.*

La Legge 11 aprile 2000, n. 83 ha ampliato i poteri attribuiti a tale Amministrazione, al fine di garantire un effettiva capacità di mediazione tra dipendenti e datori di lavoro nonché la regolamentazione delle modalità di astensione lavorativa nel settore dei servizi pubblici essenziali.

## Realizzazione dei principi di indipendenza e autonomia

Il principio di indipendenza consiste sostanzialmente nella condizione di autonomia da ingerenze degli organismi amministrativi dello Stato e si manifesta con la libertà concessa in materia di:

1. organizzazione degli uffici e degli organi di governo, (ossia il potere di darsi regole per il funzionamento dei propri organi e di piante organiche dei dipendenti);
2. reperimento dei mezzi finanziari (possibilità di disporre di entrate proprie);
3. adozione di schemi e modalità di gestione contabile anche in deroga alla normativa della Contabilità di Stato, impiegando regole proprie nella gestione del bilancio.

---

*5. La Commissione provvede all'autonoma gestione delle spese relative al proprio funzionamento, nei limiti degli stanziamenti previsti da un apposito fondo istituito a tale scopo nel bilancio dello Stato. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti. Le norme dirette a disciplinare la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, sono approvate con decreto del Presidente della Repubblica da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la predetta Commissione.*
*6. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, pari a lire 2.300 milioni per ciascuno degli anni 1990, 1991 e 1992, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1990-1992, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1990 all'uopo utilizzando l'accantonamento «Norme dirette a garantire il funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'àmbito della tutela del diritto di sciopero e istituzione della Commissione per le relazioni sindacali nei servizi pubblici». Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.*".

Sussistono anche una serie di garanzie in merito alla nomina dei componenti degli organi di indirizzo, come già specificato, incaricati direttamente dal Parlamento ovvero scelti dal potere esecutivo sulla base di determinati requisiti relativi alla moralità, qualifica e competenze dei relativi titolari.

Nella durata delle cariche sono previsti vincoli tali da garantire l'esercizio di un mandato stabile e generalmente non rinnovabile, nonché specifiche incompatibilità con altri incarichi, anche se successivi al termine dell'incarico medesimo.

Permane comunque il potere di annullamento governativo straordinario di cui all'art. 2, comma 3, lettera b, della Legge n. 400 del 1988, nonché quello di revoca degli organi di vertice in caso di ripetute e gravi violazioni di legge e per impossibilità di funzionamento.

Sulle attività svolte dalle Autorità, a cura dei rispettivi Presidenti, viene annualmente presentata completa relazione al Parlamento, comprensiva anche dei principali argomenti amministrativi, gestionali e contabili.

Nei capitoli seguenti vengono analizzate le sole problematiche riferite alla gestione finanziaria, contabile ed al controllo di gestione delle Autorità amministrative indipendenti.

Sono evidenziate regole per le Autorità istituite al fine di garantire il regolare svolgimento di servizi pubblici (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e Autorità per l'energia elettrica ed il gas) e la tutela del mercato (Autorità garante della concorrenza e del mercato).

Di seguito vengono evidenziate distintamente le caratteristiche specifiche che si riscontrano nelle Autorità indipendenti rispetto agli altri enti pubblici e che ne rendono specifiche le problematiche di natura contabile.

**Autonomia regolamentare ed organizzativa**

L'autonomia regolamentare garantisce alle Autority la possibilità di disciplinare direttamente i procedimenti relativi alla formazione ed adozione dei propri provvedimenti nonché di individuare specifiche modalità di gestione delle attività e del proprio funzionamento.

Tale prerogativa comporta comunque il rispetto delle disposizioni di legge specificamente dirette alle autorità amministrative indipendenti e che si riferiscono agli enti pubblici.

A tal proposito, l'autonomia regolamentare non può travalicare il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e attività di gestione[7], come previsto dall'art. 4 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, specificamente richiamato dalle leggi istitutive della maggior parte delle Autority.

Tale principio generale, inderogabile e valido per tutti gli Enti pubblici, viene messo in discussione da parte di alcune correnti dottrinarie, in considerazione della presenza, nell'ordinamento nazionale, di disposizioni contrastanti che individuano nei

[7] Si evidenzia, che l'art. 2, comma 28, della L. n. 481 del 1995, oltre a disciplinare l'esercizio della potestà regolamentare da parte delle Autorità di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, stabilisce che a queste ultime "*non si applicano le disposizioni di cui al D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, fatto salvo quanto previsto dal comma 10 del presente articolo.*". Il suddetto comma 10 stabilisce che "*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.*". Tale impostazione è confermata per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dalla Legge n. 249 del 1997, che all'art. 1, comma 5, prescrive che "*Ai componenti dell'Autorità si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 8, 9, 10 e 11, della legge 14 novembre 1995, n. 481(...)*" e dal successivo comma 6, lett. c), n. 14, il quale dispone che il Consiglio dell'Autorità "*esercita tutte le altre funzioni e poteri previsti nella legge 14 novembre 1995, n. 481 (...)*".

membri eletti politicamente (Presidenti e Commissari) i responsabili anche delle attività di gestione[8].

Sulla base di tali presunte contrapposizioni normative è stata avanzata l'ipotesi che per le Autorità amministrative valga un principio diverso da quello vigente per tutte le altre amministrazioni dello Stato, in base al quale i vertici politici ricoprirebbero la funzione di indirizzo politico e rimarrebbero contestualmente responsabili anche della gestione dell'attività amministrativa.

Gli altri organi direttivi ed amministrativi avrebbero, di conseguenza, compiti di supporto tecnico e funzioni meramente istruttorie.

Tale impostazione, a parere di chi scrive, non è condivisibile, essendo in palese contrasto con lo spirito che ha contraddistinto le riforme della pubblica amministrazione avviate all'inizio degli anni '90 e che sono culminate con l'emanazione della più volte aggiornata legge 241 del 1990.

In proposito si ritiene comunque necessario un intervento chiarificatore del legislatore.

Fermo restando tale limite, i regolamenti delle Autorità individuano gli uffici necessari a garantirne il funzionamento e la relativa composizione, il numero di addetti, le modalità di conferimento degli incarichi e le procedure di approvazione degli atti da sottoporre agli organi di vertice.

Inoltre, i regolamenti interni individuano il numero di assistenti ed addetti di segreteria di ciascun Commissario.

---

[8] In proposito si segnalano le disposizioni di cui all'art. 1 della Legge n. 249 del 1997 (istitutiva della già citata Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni) che al comma 9 prevede "*(...) l'Autorità provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento (...)*" ed al comma 21 che "*all'Autorità si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, non derogate dalle disposizioni della presente legge. (...)*".

L'autonomia organizzativa si manifesta anche nella libertà di individuare le modalità di convocazione, funzionamento e presentazione dell'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio.

Parimenti viene riconosciuta piena libertà nell'individuazione degli uffici e nella loro collocazione tra le possibili diverse sedi delle amministrazioni.

Ampia autonomia è riconosciuta anche nella composizione della pianta organica, che può essere modificata senza oneri a carico dello Stato previa valutazione della Corte dei Conti da effettuarsi su istanza della Presidenza del Consiglio.

Infatti le leggi istitutive di ciascuna Autorità fissano la consistenza del personale dipendente a tempo indeterminato, e generalmente riconoscono ampia libertà, laddove ne sussistano le esigenze, per le assunzioni sia di esperti e professionisti a tempo determinato disciplinato dalle norme di diritto privato, sia di dipendenti in organico ad altre pubbliche amministrazioni, in regime di comando o fuori ruolo[9].

Ulteriore libertà riconosciuta alle Autority è la possibilità di individuare le modalità di coordinamento con analoghi organismi presenti negli Stati esteri, laddove tali relazioni siano previste da disposizioni di legge.

### Autonomia finanziaria

Il principio dell'autonomia finanziaria degli organismi di regolamentazione e controllo dei mercati è stabilito dalla normativa comunitaria ed internazionale.

[9] L'art. 2, comma 30 della Legge 14 novembre 1995, n. 481, dispone che: "*Ciascuna autorità può assumere, in numero non superiore a sessanta unità, dipendenti con contratto a tempo determinato di durata non superiore a due anni nonché esperti e collaboratori esterni, in numero non superiore a dieci, per specifici obiettivi e contenuti professionali, con contratti a tempo determinato di durata non superiore a due anni che possono essere rinnovati per non più di due volte*".

Il Trattato di Roma, come modificato dalle disposizioni successive, ha stabilito regole in materia di libertà commerciale intracomunitaria e tutela della libera concorrenza a cui sono obbligati ad attenersi gli Stati membri dell'Unione.

Sulla base di tali principi, al fine di garantire la tutela del mercato e la regolamentazione di settori economicamente rilevanti, con successive direttive sono individuate le modalità di condotta degli operatori economici considerati nonché gli organismi preposti ai necessari controlli.

Come specificato nei precedenti paragrafi, l'indipendenza politica delle suddette autorità di regolamentazione e controllo viene garantita dalle modalità normativamente imposte per l'affidamento degli incarichi di vertice fondate sui requisiti di professionalità, integrità e moralità che devono essere possedute dai relativi titolari.

La libertà da condizionamenti governativi e politici viene ulteriormente rafforzata dalla previsione di dotare i suddetti enti di fonti di finanziamento autonome.

Le disposizioni comunitarie hanno previsto l'obbligo di realizzare, per ciascuna delle Autorità indipendenti, un sistema di reperimento diretto delle risorse finanziarie necessarie a garantirne il regolare funzionamento sul mercato di riferimento delle loro attività concernenti principalmente controlli e regolamentazioni.

In particolare, per il mercato dei servizi di pubblica utilità, la direttiva n. 2002/21/CE del 3 marzo 2002 ha imposto l'onere, per gli Stati membri dell'Unione Europea, di garantire l'indipendenza delle Autority anche individuando metodologie che ne assicurino complete dotazioni di organico e risorse[10].

[10] L'11° considerando della direttiva 2002/21/CE del 3 marzo 2002 stabilisce che "... *OMISSIS* ... *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.*".

La successiva direttiva n. 2009/140/CE del 25 novembre 2009, ha individuato nell'autonomia finanziaria e di bilancio uno strumento indispensabile di contrasto ad eventuali ingerenze politiche nelle attività di regolamentazione del mercato delle telecomunicazioni.

**Autonomia contabile**

L'Autonomia contabile e di bilancio di ogni Autorità si riconosce nella sua indipendente capacità di scegliere tra i sistemi di rilevazione contabili adottati finora nel panorama degli enti pubblici nazionali: ovvero il solo sistema contabile finanziario, il sistema contabile economico o un approccio unitario ed integrato tra il sistema contabile finanziario ed economico-patrimoniale.

Rimane fermo l'obbligo di rispettare i principi generali dell'ordinamento nazionale, al fine di garantire la rappresentazione veritiera, corretta e completa della gestione.

Il sistema di rilevazione e controllo contabile di ciascuna Autorità viene disciplinato dagli appositi regolamenti, che ne individuano schemi, procedure e contenuti, anche in deroga alle disposizioni in materia di Contabilità Pubblica.

I rendiconti delle Autority, analogamente a quelli di tutti gli enti pubblici, sono soggetti ai controlli di legittimità degli organismi interni di revisione e della Corte dei Conti.

Fino ad oggi, i regolamenti delle autorità indipendenti nazionali hanno realizzato i propri sistemi di rilevazione e controllo attenendosi alle disposizioni stabilite dal DPR 18 dicembre 1979, n. 696.

Le successive modifiche normative emanate dal legislatore nazionale in materia di contabilità pubblica non sono state integralmente recepite.

Alcune Autorità di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità hanno comunque introdotto sistemi di valutazione economico-patrimoniale e controllo di gestione seguendo l'impostazione prevista dal Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

Con l'approvazione della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, il legislatore nazionale ha radicalmente modificato le procedure relative alla gestione del Bilancio dello Stato al fine di adeguarne ed omogeneizzarne schemi e metodologie agli standard europei.

Le significative innovazioni intervenute nell'ambito della contabilità pubblica hanno modificato gli stessi principi generali a cui devono attenersi tutti le pubbliche amministrazioni nella gestione contabile. Ai suddetti principi, rappresentati nel successivo capitolo, devono necessariamente attenersi anche le autorità amministrative indipendenti, la cui autonomia contabile riserva comunque la possibilità di strutturare sistemi contabili idonei a rappresentare anche le eventuali ulteriori esigenze programmatiche e informative.

### Autonomia amministrativa

L'autonomia amministrativa consiste nella libertà di individuare le diverse e necessarie procedure amministrative per la programmazione, gestione e controllo dei beni, delle attività produttive dell'organizzazione economica e sociale dell'Autorità, anche in deroga alle disposizioni legislative vigenti in materia.

Le suddette procedure devono in ogni caso essere finalizzate ad assicurare il perseguimento degli obiettivi dell'ente, rispettando il principio di individuazione del responsabile del procedimento e garantendo la trasparenza, la semplificazione e l'efficienza delle attività gestionali realizzate.

Le procedure funzionali dell'amministrazione vengono stabilite dai regolamenti con riferimento alla struttura ed ai Centri di responsabilità all'uopo individuati dagli organi di vertice (autonomia organizzativa e regolamentare di cui al precedente paragrafo), nel rispetto delle disposizioni di cui alla Legge n. 241 del 1990.

Il principio di autonomia e la possibilità di derogare alle disposizioni legislative è comunque contemperato dal divieto di approvare procedure illegali o che non garantiscano la trasparenza e la pubblicità degli atti. Infatti il rispetto dei principi fondamentali degli ordinamenti pubblici deve comunque essere garantito, anche dai regolamenti approvati dalle autorità amministrative indipendenti.

Si ribadisce pertanto la necessità che i suddetti regolamenti garantiscano l'individuazione delle responsabilità e delle relative competenze, la separazione tra indirizzo politico e attività di gestione ed il controllo di efficienza ed efficacia dell'attività dell'Autorità.

# CAPITOLO II – DISPOSIZIONI NORMATIVE IN METERIA DI CONTABILITÀ

## Disposizioni comunitarie ed autonomia finanziaria

L'introduzione delle autorità amministrative indipendenti nell'ordinamento nazionale è stata determinata soprattutto dall'influenza esercitata da analoghi enti di stati esteri, vista la capacità dimostrata di risolvere talune problematiche caratteristiche di specifici mercati o settori economici.

In particolare la normativa antitrust statunitense ha fortemente influenzato la disciplina sulla libertà di concorrenza della Gran Bretagna, Spagna, Francia e Germania.

I principi ispiratori di tali ordinamenti sono rinvenibili nelle disposizioni relative al contrasto delle "intese restrittive e dell'abuso di posizione dominante" di cui al capo I "Regole di concorrenza", artt. 101[11] e seguenti (attuale numerazione) del Trattato di

[11] L'art. 101 (ex art. 81) del Trattato di Roma, come modificato dal trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 a Lisbona ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, "1. *Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno ed in particolare quelli consistenti nel:*
*a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione;*
*b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;*
*c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;*
*d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;*
*e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.*
*2. Gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto.*
*3. Tuttavia, le disposizioni del paragrafo 1 possono essere dichiarate inapplicabili:*
*— a qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese,*

Roma del 25 marzo 1957 (entrato in vigore il 1º gennaio 1958) nonché al contrasto delle concentrazioni disposto dal Regolamento n. 4064/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989.

Sulla base di tali disposizioni sono stati costituiti i primi organismi indipendenti di controllo, introdotti inizialmente per garantire la generale tutela del mercato (Legge 10 ottobre 1990, n. 287, "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato", che ha istituito il più volte citato ente antitrust nazionale).

In riferimento alle disposizioni previste dalla direttiva n. 96/92/CE del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, l'ordinamento ha successivamente regolamentato il mercato energetico con la Legge 14 novembre 1995, n. 481, recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità – Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità" e con il Decreto Legislativo 16 marzo 1999, n. 79 recante "Attuazione della

---

*— a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese, e IT C 83/88 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 30.3.2010*
*— a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate,*
*che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di:*
*a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi;*
*b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.".*

L'art. 102 (ex art. 82) del medesimo Trattato di Roma stabilisce che: "*È incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo.*
*Tali pratiche abusive possono consistere in particolare:*
*a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;*
*b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;*
*c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza;*
*d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.*"

direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica" (c.d. decreto Bersani).

Come già specificato, il controllo e la regolamentazione del mercato e di suoi specifici settori, ai sensi delle disposizioni comunitarie, è stato sottratto ai poteri politici nazionali per essere affidato a nuove tipologie di enti pubblici indipendenti.

Al fine di garantirne la terzietà rispetto agli interessi coinvolti e l'indipendenza rispetto agli organi politici nazionali, le stesse disposizioni comunitarie hanno individuato l'autonomia amministrativa, finanziaria e contabile quali requisiti imprescindibili per tutte le autorità di regolamentazione degli Stati membri dell'UE.

In particolare, la direttiva n. 2002/21/CE del 3 marzo 2002 (c.d. Direttiva Quadro in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica"), al fine di garantire l'indipendenza delle Autority, la posizione terzietà nelle valutazioni e la conseguente imparzialità nell'assunzione di decisioni, ha imposto agli Stati membri di dotare i suddetti enti di tutte le risorse necessarie al loro regolare funzionamento ed al perseguimento di tutti gli obiettivi all'uopo assegnati.

La successiva direttiva n. 2009/140/CE del 25 novembre 2009 ha apportato modifiche alla Direttiva Quadro, specificando la necessità di salvaguardare le Autority da pressioni o interventi dei poteri politici o di gruppi di potere esterni, in modo da garantirne l'imparzialità.

Conseguentemente il legislatore comunitario ha specificato che l'autonomia contabile, finanziaria e di bilancio risultano essere requisiti indispensabili per tali tipologie di ente pubblico.

In attuazione delle suddette disposizioni normative il legislatore nazionale, nelle rispettive leggi di costituzione, ha individuato le modalità di finanziamento delle

autorità amministrative indipendenti, consentendo contestualmente l'autonomia nella gestione del bilancio.

In particolare, per quelle preposte alla regolamentazione e salvaguardia dei servizi pubblici essenziali, la Legge 14 novembre 1995, n. 481, ha previsto un sistema di contribuzione diretta degli operatori dei mercati regolamentati che corrispondono una quota dei ricavi conseguiti all'organismo preposto al loro controllo. In particolare, l'art. 2, comma 38, lettera b), ha stabilito che gli operatori dei mercati ivi considerati versino, direttamente alle autorità, un contributo non superiore all'1 per mille dei ricavi conseguiti nell'ultimo esercizio.

Successivamente è intervenuta in materia la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge Finanziaria 2006) che all'art. 1, comma 65 ha individuato le modalità di finanziamento della Commissione 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.

Ciascuna delle suddette Autorità individua annualmente il proprio fabbisogno finanziario e provvede ad assicurare la copertura della parte eccedente i fondi assegnati dallo Stato, quantificando l'entità del contributo che gli operatori dei rispettivi mercati sono tenuti a versare.

Le deliberazioni che indicano i termini e le modalità di contribuzione vengono sottoposte alla valutazione preventiva del Presidente del Consiglio che acquisisce al riguardo un parere del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Laddove non risultino impedimenti, entro venti giorni dal ricevimento della relativa deliberazione, viene rilasciata conseguente approvazione. In ogni caso, trascorso

tale termine senza che siano state presentate eccezioni le deliberazioni divengono esecutive.

La normativa di cui si tratta, in sede di prima applicazione aveva fissato il contributo all'1,5 per mille dei ricavi risultanti dall'ultimo bilancio approvato dagli operatori dei mercati dei servizi di pubblica utilità. Eventuali aumenti dell'aliquota non possono comunque superare il limite del 2 per mille.

Tali disposizioni normative hanno, in sostanza, garantito l'esecutività della normativa comunitaria, evitando il rischio di sottoporre le Autority a pressioni esterne per il reperimento dei mezzi finanziari necessari al loro funzionamento.

In conformità al principio di autonomia finanziaria, le singole Autority hanno modificato base imponibile e modalità di calcolo della contribuzione diretta degli operatori aggiungendo regole correttive idonee a garantire l'equa ripartizione degli oneri all'interno dei mercati di riferimento. Sono state infatti previste misure quali esenzioni al versamento di contributi per imprese in crisi o per fatturati inferiori a determinate soglie minime.

È stata regolamentata la deduzione dalla base imponibile di alcune tipologie di costi, come nel caso dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che nelle delibere annuali di regolamentazione delle modalità di versamento del contributo ha sempre previsto la deducibilità dei costi sostenuti dagli operatori per fruire della rete unica di telecomunicazione fissa nonché dei costi sostenuti per acquisire servizi all'interno del medesimo mercato delle comunicazioni e che pertanto risultano già come importi imponibili per altri operatori.

Il legislatore comunitario ha emanato norme specifiche per le autorità di regolamentazione e sorveglianza dei mercati con riferimento alla tipologia di

amministrazione ed alle modalità di finanziamento mentre non ha previsto una specifica normativa in riferimento ai metodi ed alle procedure di programmazione, rilevazione e rappresentazione contabile delle attività svolte.

In proposito vanno tenute comunque in considerazione, a prescindere dal principio di autonomia contabile, le disposizioni vigenti in materia di contabilità pubblica emanate dal legislatore per ottemperare agli obblighi informativi imposti dall'Unione Europea.

In particolare, gli art. 99[12] e 104[13] del citato trattato di Roma (come modificato ed integrato dai Trattati di Maastricht e di Lisbona) hanno imposto ai Paesi membri il rispetto di tassativi risultati finanziari in materia di deficit e debito pubblico.

---

[12] L'art. 99 del Trattato di Roma stabilisce che:
"*1. Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio, conformemente alle disposizioni dell'articolo 98.*
*2. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo.*
*Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità.*
*Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione.*
*3. Al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri, il Consiglio, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, sorveglia l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nella Comunità, nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 e procede regolarmente ad una valutazione globale.*
*Ai fini di detta sorveglianza multilaterale, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica, nonché tutte le altre informazioni da essi ritenute necessarie.*
*4. Qualora si accerti, secondo la procedura prevista al paragrafo 3, che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 o rischiano di compromettere il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può decidere di rendere pubbliche le proprie raccomandazioni.*
*Il presidente del Consiglio e la Commissione riferiscono al Parlamento europeo i risultati della sorveglianza multilaterale. Se il Consiglio ha reso pubbliche le proprie raccomandazioni, il presidente del Consiglio può essere invitato a comparire dinanzi alla commissione competente del Parlamento europeo.*
*5. Il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 252, può adottare le modalità della procedura di sorveglianza multilaterale di cui ai paragrafi 3 e 4*."
[13] L'art. 104 del Trattato di Roma prevede che:

"*1. Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.*
*2. La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti:*
*a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che*
*- il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento,*
*- oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento;*
*b) se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.*
*I valori di riferimento sono specificati nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al presente trattato.*
*3. Se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, la Commissione prepara una relazione. La relazione della Commissione tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro.*
*La Commissione può inoltre preparare una relazione se ritiene che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo.*
*4. Il comitato previsto dall'articolo 114 formula un parere in merito alla relazione della Commissione.*
*5. La Commissione, se ritiene che in uno Stato membro esista o possa determinarsi in futuro un disavanzo eccessivo, trasmette un parere al Consiglio.*
*6. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione e considerate le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare, decide, dopo una valutazione globale, se esiste un disavanzo eccessivo.*
*7. Se, ai sensi del paragrafo 6, viene deciso che esiste un disavanzo eccessivo, il Consiglio formula raccomandazioni allo Stato membro in questione al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo. Fatto salvo il disposto del paragrafo 8, dette raccomandazioni non sono rese pubbliche.*
*8. Il Consiglio, qualora determini che nel periodo prestabilito non sia stato dato seguito effettivo alle sue raccomandazioni, può rendere pubbliche dette raccomandazioni.*
*9. Qualora uno Stato membro persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo può decidere di intimare allo Stato membro di prendere, entro un termine stabilito, le misure volte alla riduzione del disavanzo che il Consiglio ritiene necessaria per correggere la situazione.*
*In tal caso il Consiglio può chiedere allo Stato membro in questione di presentare relazioni secondo un calendario preciso, al fine di esaminare gli sforzi compiuti da detto Stato membro per rimediare alla situazione.*
*10. I diritti di esperire le azioni di cui agli articoli 226 e 227 non possono essere esercitati nel quadro dei paragrafi da 1 a 9 del presente articolo.*
*11. Fintantoché uno Stato membro non ottempera ad una decisione presa in conformità del paragrafo 9, il Consiglio può decidere di applicare o, a seconda dei casi, di intensificare una o più delle seguenti misure:*
*- chiedere che lo Stato membro interessato pubblichi informazioni supplementari, che saranno specificate dal Consiglio, prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli,*
*- invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti verso lo Stato membro in questione,*
*- richiedere che lo Stato membro in questione costituisca un deposito infruttifero di importo adeguato presso la Comunità, fino a quando, a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto,*
*- infliggere ammende di entità adeguata.*
*Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo delle decisioni adottate.*
*12. Il Consiglio abroga alcune o tutte le decisioni di cui ai paragrafi da 6 a 9 e 11 nella misura in cui ritiene che il disavanzo eccessivo nello Stato membro in questione sia stato corretto. Se precedentemente aveva reso pubbliche le sue raccomandazioni, il Consiglio dichiara pubblicamente, non appena sia stata*

Tali disposizioni, emanate in attuazione del "Patto di stabilità e crescita, stipulato nel 1997 ad Amsterdam, individuano gli strumenti di controllo assegnati al Consiglio Europeo per verificare il rispetto dei requisiti finanziari di adesione all'Unione Economica e Monetaria (vedi anche il Trattato di Maastricht del 1992).

Al fine di garantire il rispetto ed il relativo controllo dei suddetti limiti, nonché in conseguenza degli effetti della crisi economica che interessa da alcuni anni l'area della moneta unica europea, è stato introdotto un nuovo sistema di programmazione e controllo strutturato in fasi successive di azione.

Tale sistema di gestione delle politiche economiche, denominato "semestre europeo", garantisce il coordinamento e la verifica delle politiche economiche attuate dagli Stati che hanno adottato la moneta unica europea durante la fase di programmazione delle politiche finanziarie nazionali.

In conseguenza di tali innovazioni introdotte nell'ultimo decennio dal legislatore comunitario, il Parlamento ha avviato un percorso di modifica delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e degli enti pubblici a cui anche le autorità amministrative indipendenti sono tenute ad adeguarsi.

---

*abrogata la decisione di cui al paragrafo 8, che non esiste più un disavanzo eccessivo nello Stato membro in questione.*
*13. Nell'adottare le decisioni di cui ai paragrafi da 7 a 9, 11 e 12, il Consiglio delibera su raccomandazione della Commissione alla maggioranza dei due terzi dei voti dei propri membri conformemente all'articolo 205, paragrafo 2, ed escludendo i voti del rappresentante dello Stato membro in questione.*
*14. Ulteriori disposizioni concernenti l'attuazione della procedura descritta nel presente articolo sono precisate nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al presente trattato.*
*Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e della BCE, adotta le opportune disposizioni che sostituiscono detto protocollo.*
*Fatte salve le altre disposizioni del presente paragrafo, anteriormente al 1° gennaio 1994, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, precisa le modalità e le definizioni per l'applicazione delle disposizioni di detto protocollo*".

Ulteriori obblighi in materia contabile derivano dalle richieste informative provenienti da organismi di raccordo costituiti di concerto tra le analoghe autorità operanti nei diversi Stati membri dell'Unione Europea, le quali, con cadenza annuale, verificano l'andamento della spesa sostenuta per garantire la regolamentazione dei diversi mercati. Al fine di fornire i relativi dati, le Autority nazionali hanno introdotto, già da diversi anni, sistemi non strutturati di analisi e controllo di gestione che, ad oggi, risultano idonei e sufficienti a soddisfare le relative esigenze informative.

## Principi generali in materia di Contabilità di Stato

Il principio di autonomia contabile non può essere inteso come la libertà di utilizzare qualunque metodologia di programmazione, gestione e rappresentazione delle attività delle amministrazioni autonome, che sono comunque tenute a rispettare i principi generali stabiliti dall'ordinamento nazionale.

La fonte normativa primaria da cui vengono desunti i principi generali dell'ordinamento nazionale in materia di Contabilità di Stato è l'art. 81[14] della Costituzione, che descrive, in modo generale, le procedure ed i vincoli finanziari relativi all'approvazione del bilancio dello Stato.

Il primo comma specifica che la funzione di individuare gli obiettivi economici da conseguire è affidata all'organo politico mentre a quello esecutivo compete l'onere di garantirne il conseguimento attraverso la pianificazione delle necessarie attività da svolgere.

[14] L'art. 81 della Costituzione prevede che:
"*Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.*
*L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.*
*Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.*

L'approvazione della conseguente gestione finanziaria avviene con periodicità annuale in modo da garantire, con tempestività, la verifica dell'attività pianificata e svolta, evidenziando inoltre il rapporto fiduciario che lega gli organi esecutivi a quelli politici.

Il secondo comma stabilisce che solo un provvedimento legislativo possa autorizzare la gestione dell'attività amministrativa laddove non venga approvato un bilancio di previsione.

In tal modo viene garantita la continuità dell'attività amministrativa che rimane comunque sottoposta alle valutazioni dell'organo politico.

Pertanto, la procedura di approvazione del bilancio ha la funzione di esprimere l'assenso politico delle attività pianificate direttamente dall'organo amministrativo e la conseguente autorizzazione ad effettuarne la successiva gestione.

In considerazione della grave congiuntura economica che sta attraversando l'Europa, è stato avviato l'iter di approvazione di una legge costituzionale, ancora all'esame del Parlamento alla data di redazione della presente tesi, al fine di modificare l'articolo di cui si tratta ed introdurre il c.d. "pareggio di bilancio". L'argomento, che suscita non poche perplessità da parte di autorevoli studiosi, non viene approfondito poiché, per la sua specificità, esula dall'oggetto della presente tesi. Si evidenzia l'introduzione, all'art. 97 della Costituzione, dell'obbligo per tutte le amministrazioni pubbliche di garantire, oltre all'equilibrio di bilancio anche la solvibilità nel tempo.

Tale disposizione risulta particolarmente rilevante per quelle Autorità amministrative indipendenti che ricevono finanziamenti diretti dal mercato di riferimento. Infatti i relativi versamenti vengono generalmente effettuati, in unica

---

*Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.*".

soluzione, alcuni mesi dopo l'inizio dell'esercizio, determinando un rischio di insolvenza nei primi mesi dell'anno.

A tal proposito il Governo Monti, con il suo primo intervento legislativo, tra le altre misure finanziarie, ha imposto anche alle Autority il sistema della tesoreria unica.

Infine, si rammenta che gli artt. 100 e 103 affidano alla Corte dei conti le funzioni giurisdizionali e di controllo in materia di contabilità e finanza pubblica. Il controllo è sia preventivo, sugli atti emanati dal Governo, sia successivo in riferimento alle verifiche del Bilancio dello Stato.

Invece, la funzione giurisdizionale della Corte dei conti si sostanzia nella titolarità di giudicare in merito alla condotta ed alle responsabilità degli agenti contabili e di chiunque altro gestisca risorse statali.

## Legislazione ordinaria in materia di contabilità e finanza pubblica

La materia della Contabilità di Stato è stata oggetto di numerosi provvedimenti di legislazione ordinaria.

Il Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante "Legge di contabilità generale dello Stato" ed il relativo regolamento attuativo emanato con il Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, rappresentano l'origine del sistema contabile nazionale.

Le prime sostanziali innovazioni in materia sono state apportate con la Legge 5 agosto 1978, n. 468, che ha introdotto la Legge finanziaria, modificando le modalità di predisposizione e approvazione dei bilanci statali.

Con la Legge 23 agosto 1988, n. 362, è stato introdotto il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria al fine di rappresentare al Parlamento le attività di medio periodo pianificate dal Governo.

Alla fine degli anni novanta, al fine di garantire una maggiore intelligibilità del bilancio dello Stato, anche in considerazione della necessità di ridurre le spese ed il debito pubblico, con la Legge 3 aprile 1997, n. 94 è stata modificata la struttura del Bilancio dello Stato, introducendo la suddivisione per Unità Previsionali di Base.

Per completezza, con riferimento alla regolamentazione delle procedure e della gestione degli appalti pubblici (che non è oggetto della presente tesi), si segnalano le profonde rilevanti innovazioni apportate con il Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. GU n. 100 del 2 maggio 2006" (c.d. Codice degli appalti o Codice De Lise).

Una radicale modifica della contabilità pubblica è stata recentemente attuata con la Legge 31 dicembre 2009, n. 196 recante "Legge di contabilità e finanza pubblica", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 31 dicembre 2009 - Supplemento ordinario n. 245.

È stata adottata la struttura del bilancio classificato per missioni e programmi, come previsto dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007, recante "Attuazione, monitoraggio e valutazione del programma di Governo - Linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato".

La procedura di valutazione ed approvazione del bilancio è stata resa coerente con le modalità di gestione della finanza pubblica imposte dall'Unione Europea con il

già citato "semestre europeo". Inoltre sono state apportate significative modifiche a tutti gli strumenti di programmazione finanziaria, basati sul metodo della programmazione triennale.

La classificazione per missioni evidenzia le grandezze finanziarie degli interventi in ciascun settore di interesse del relativo Ministero ed influenza direttamente gli obiettivi delle Amministrazioni pubbliche che devono essere conseguentemente individuati in modo coerente.

Al fine di garantire il controllo puntuale delle dinamiche di spesa, il Bilancio viene redatto in termini di cassa ed approvato utilizzando i programmi come unità di voto.

Il rinnovamento degli strumenti di programmazione e rendicontazione delle attività statali è stato realizzato al fine di rappresentare in maniera più chiara i valori finanziari ed economici relativi agli obiettivi strategici individuati da ciascun ministero e conseguentemente, le relative politiche di spesa.

La necessità di introdurre un efficace strumento di valutazione e controllo della spesa ha spinto il legislatore nazionale ad introdurre, strumenti di monitoraggio delle entrate e delle uscite, proponendo modalità di armonizzazione contabile delle Amministrazioni Pubbliche.

In particolare, l'art. 2[15] della citata Legge n. 196/2009 ha delegato il Governo ha emanare provvedimenti legislativi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli

[15] La Legge 196/2009, all'art. 2 "*Delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili"* prevede che:
*"1. Per consentire il perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 maggio 2011, uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione delle regioni e degli enti locali, e dei relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione*

*e rendicontazione della finanza pubblica. I sistemi e gli schemi di cui al primo periodo sono raccordabili con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.*
*2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:*
*a) adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle amministrazioni pubbliche;*
*b) definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi di cui alla lettera a);*
*c) adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite, al fine di rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche, e adozione di un sistema unico di codifica dei singoli provvedimenti di spesa correlati alle voci di spesa riportate nei bilanci;*
*d) affiancamento, ai fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale che si ispirino a comuni criteri di contabilizzazione;*
*e) adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema tipo definito dal Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con i Ministri interessati;*
*f) definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.*
*3. Ai decreti legislativi di cui al comma 1 è allegato un nomenclatore che illustra le definizioni degli istituti contabili e le procedure finanziarie per ciascun comparto o tipologia di enti, a cui si conformano i relativi regolamenti di contabilità.*
*4. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine per l'espressione dei pareri, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. I decreti legislativi che comportino riflessi di ordine finanziario devono essere corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3.*
*5. Ai fini della predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1 è istituito, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, senza oneri a carico della finanza pubblica, il comitato per i princìpi contabili delle amministrazioni pubbliche, composto da ventitré componenti, così suddivisi:*
*a) quattro rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, uno dei quali con funzioni di presidente, e un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dell'interno, della difesa, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nonché un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri;*
*b) un rappresentante tecnico dell'amministrazione della Camera dei deputati e uno dell'amministrazione del Senato della Repubblica, designati dai rispettivi Presidenti, come invitati permanenti, e un rappresentante della Corte dei conti;*
*c) un rappresentante dell'ISTAT;*
*d) sette rappresentanti degli enti territoriali, di cui tre designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, uno dei quali per le autonomie speciali, uno designato dall'Unione delle province d'Italia (UPI), uno designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), uno designato dall'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM) e uno designato dalle Assemblee legislative regionali e delle province autonome, d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli articoli 5, 8 e 15 della e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11;*
*e) tre esperti in materia giuridico-contabile-economica.*
*6. Alla legge 5 maggio 2009, n. 42, sono apportate le seguenti modificazioni:*

schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi termini di presentazione e approvazione.

È anche previsto che entro tre anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di applicazione della delega di cui si tratta, possano essere emanate decreti correttivi ed integrativi

---

*a) all'articolo 2, comma 1, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica»;*
*b) all'articolo 2, comma 2, la lettera h) è sostituita dalla seguente:*
*«h) adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllali, secondo uno schema comune; affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione; raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi; definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche di cui alla presente legge tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi; definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali; al fine di dare attuazione agli articoli 9 e 13, individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), in caso di mancato rispetto di tale termine»;*
*c) all'articolo 2, il comma 6 è sostituito dal seguente:*
*«6. Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Un decreto legislativo, da adottare entro il termine previsto al comma 1 del presente articolo, disciplina la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell'articolo 20. Il Governo trasmette alle Camere, entro il 30 giugno 2010, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. Tale relazione è comunque trasmessa alle Camere prima degli schemi di decreto legislativo concernenti i tributi, le compartecipazioni e la perequazione degli enti territoriali»;*
*d) all'articolo 3, comma 6, terzo periodo, dopo le parole: «l'esercizio della delega» sono inserite le seguenti: «o successivamente»;*
*e) all'articolo 4, comma 1, primo periodo, le parole: «trenta componenti e» sono sostituite dalle seguenti: «trentadue componenti, due dei quali rappresentanti dell'ISTAT, e, per i restanti trenta componenti,».*
*7. Il comitato per i princìpi contabili agisce in reciproco raccordo con la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42, per le attività di cui all'articolo 2, comma 2, lettera h), della medesima legge con lo scambio di tutte le risultanze relative alla armonizzazione dei bilanci pubblici.*
*8. Disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere adottate entro tre anni dalla data di entrata in vigore dei decreti medesimi, tenendo anche conto dei decreti legislativi da adottare ai sensi degli articoli 40 e 42, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi e con le stesse modalità previsti dal presente articolo.*”.

Conseguentemente, il Governo Berlusconi, ha emanato il Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, con il quale è stata applicata tale delega.

La principale finalità perseguita dalla normativa di cui si tratta è garantire la comparabilità di tutti i bilanci delle pubbliche amministrazioni al fine di poter verificare l'impiego delle risorse ed il corrispondente contributo profuso per il perseguimento degli obiettivi prefissati.

Pertanto sono stati individuati schemi, modelli e procedure omogenei per tutte le amministrazioni pubbliche, coerenti anche con le esigenze di valutazione e raccordo a livello europeo.

In tal modo risulta possibile effettuare il consolidamento di tutti i movimenti finanziari, evidenziando gli aggregati di interesse politico, l'efficienza nell'uso delle risorse ed il livello di raggiungimento degli obiettivi prefissati.

L'omogeneizzazione è basata sull'adozione di "regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato, al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione delle Amministrazioni pubbliche".

I dati contabili vengono classificati sulla base della tassonomia COFOG.

Gli schemi di bilancio sono articolati in missioni e programmi, coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale, in modo da rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche.

Una delle innovazioni più rilevanti introdotte dal citato Decreto Legislativo n. 91/2011 è l'introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale da

affiancare a quello finanziario al fine di poter effettuare valutazioni in merito alle performance delle pubbliche amministrazioni.

Grazie a tale sistema contabile integrato risulta possibile realizzare modelli di controllo e valutazione della gestione basati sulle analisi economiche per flussi e per indici.

## Prime disposizioni normative emanate in materia di contabilità e finanza delle autorità amministrative indipendenti

Come già specificato nel primo capitolo, per lungo tempo il legislatore non ha emanato disposizioni normative di contabilità e finanza della autorità amministrative indipendenti. Gli unici riferimenti in materia consistevano nelle disposizioni all'uopo riportate nelle varie leggi istitutive, che sostanzialmente confermano i principi di autonomia contabile e finanziaria, nel rispetto di quelli generali della Contabilità di Stato.

Il legislatore inizia ad interessarsi direttamente alle Autority con i provvedimenti emanati per contrastare la crisi finanziaria che sta interessando l'area dell'euro negli ultimi anni, nonché con le disposizioni di armonizzazione contabile dei bilanci nazionali.

Il provvedimento di carattere generale che ha chiarito la posizione e gli obblighi informativi delle Autority consiste nel comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 che ha dato incarico all'ISTAT di predisporre il Conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. È stato predisposto il relativo elenco, in cui compaiono quasi tutte le autorità amministrative indipendenti (ad esclusione della CONSOB).

Tutti i successivi provvedimenti in materia di controllo della spesa che hanno fatto riferimento al suddetto elenco hanno, di fatto, fornito nuovi riferimenti normativi in materia di finanza, imponendo anche alle autorità indipendenti l'introduzione di logiche di riduzione dei costi e di strumenti di monitoraggio, valutazione e controllo.

La prima delle disposizioni di contenimento della spesa e armonizzazione contabile consiste nella Legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2006 - Supplemento ordinario n. 244, la quale, all'art. 1, comma 505 ha stabilito che "a decorrere dall'anno 2007, le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 9, 10, 11, 56, 58 e 61, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni, si applicano alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, di cui all'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

In particolare, i citati commi 9, 10, 11, 56, 58 e 61, dell'art. 1 della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, hanno introdotto limiti di spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, rappresentanza, autovetture, nonché per gli emolumenti degli organi di governo e controllo.

Risulta tuttora dubbia l'applicabilità di tale normativa alle Autority, che nel testo di legge non vengono mai esplicitamente citate. Alcune, in proposito, hanno proposto ricorso amministrativo direttamente avverso al provvedimento di inclusione nell'elenco ISTAT.

Maggiore chiarezza è stata conseguentemente utilizzata dal legislatore nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-

legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008, che all'art. 61, recante "Ulteriori misure di riduzione della spesa ed abolizione della quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica" commi 5[16] e 6[17], ha imposto, a partire dall'anno 2009, limiti alle spese di sponsorizzazione e rappresentanza.

Il testo di legge, per la prima volta nell'ambito della normativa di controllo della spesa, fa riferimento diretto alle autorità amministrative indipendenti quando, al comma 1[18] del medesimo art. 61, le esclude dai limiti di spesa per organi di governo e controllo rispetto alle altre amministrazioni incluse nell'elenco Istat cui, si rammenta, i provvedimenti si riferiscono.

Dal combinato disposto delle normative in parola emerge la chiara intenzione del legislatore di includere anche le autority tra le amministrazioni pubbliche soggette a limiti di spesa.

---

[16] Il comma 5 del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112 prescrive che: *"A decorrere dall'anno 2009 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2007 per le medesime finalità. La disposizione del presente comma non si applica alle spese per convegni organizzati dalle università e dagli enti di ricerca."*.

[17] *Il comma 6 del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112 prescrive che: "A decorrere dall'anno 2009 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni per un ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2007 per la medesima finalità."*.

[18] *Il comma 1 del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112 prescrive che: "A decorrere dall'anno 2009 la spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311,* ***con esclusione delle Autorità indipendenti*** *(grassetto aggiunto), per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati, operanti nelle predette amministrazioni, e' ridotta del trenta per cento rispetto a quella sostenuta nell'anno 2007."*.

Infatti, l'esplicita non inclusione tra i destinatari dei limiti ai compensi degli organi di governo, conferma l'applicabilità di tutti gli altri, in considerazione dell'inclusione nel già citato Elenco Istat.

La normativa di cui al Decreto Legge n. 112/2008 ha comunque determinato limitatissimi effetti sulla struttura contabile e sui sistemi di monitoraggio e controllo, in considerazione della natura delle spese limitate che, per le Autority, consistono sostanzialmente in quelle di rappresentanza e sponsorizzazione.

Le autorità amministrative indipendenti, in considerazione delle attività svolte, sostengono raramente tali spese e pertanto, generalmente, i valori a base di calcolo dei limiti sono risultati nulli o di importo talmente marginale da consentirne il monitoraggio agevole con modalità extracontabili.

Si rammenta che ai sensi del successivo comma 17 dell'articolo 61 di cui si tratta è previsto il versamento allo Stato delle somme provenienti dalle riduzioni di spesa.

Per completezza si segnala che permangono dubbi in merito all'applicabilità alle autorità amministrative indipendenti delle disposizioni relative ai limiti di spesa per manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, previste dalla Legge 24 dicembre 2007, n. 244, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 300 del 28 dicembre 2007, in base alla quale, le amministrazioni incluse nell'elenco Istat possono effettuare solo manutenzioni ordinarie nella misura dell'1% del valore degli immobili utilizzati in regime di affitto.

Percentuali maggiori sono stabilite per gli immobili di proprietà. Anche in questo caso è previsto il versamento allo Stato della differenza tra i valori di spesa ridotta rispetto a quella dell'esercizio di riferimento all'uopo individuato (anno 2007).

## Modifiche ai sistemi di monitoraggio e controllo della spesa conseguenti alle disposizioni previste dal Decreto Legge

Gli interventi legislativi analizzati nel precedente paragrafo hanno avuto un limitato impatto sui sistemi amministrativi e contabili delle autorità amministrative indipendenti, in considerazione della presunta inapplicabilità di alcuni ovvero della marginale influenza esercitata da quelli ritenuti applicabili.

Al contrario, i recenti provvedimenti in materia di controllo della spesa pubblica, hanno determinato profondi cambiamenti delle metodologie di analisi, monitoraggio e controllo dei movimenti finanziari e delle performance economiche e patrimoniali.

Tali disposizioni sono state emanate durante il periodo di avvio della recente crisi dell'area euro con il Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122 (di seguito definito anche "decreto Tremonti").

È previsto che, a decorrere dall'anno 2011, tutte le amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, così come individuate dall'elenco Istat, debbano limitare ovvero eliminare alcune tipologie di spesa.

In particolare, l'art. 6 stabilisce, a decorrere dall'anno 2011, la riduzione delle spese per consulenze, rappresentanza, missioni, formazione e manutenzione ed esercizio delle auto di servizio, specificandone le rispettive aliquote di riduzione rispetto ai dati consuntivi 2009, nonché la soppressione di quelle per sponsorizzazioni[19].

[19] L'art. 6, comma 7 della Legge 30 luglio 2010, n. 122 stabilisce che: *"....a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza , inclusa quella relativa a studi ed incarichi di*

*consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, incluse le autorità indipendenti, …omissis…, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.”*.

Il comma 8 stabilisce che: “*A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità. Al fine di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico …omissis… a decorrere dal 1 ° luglio 2010 l'organizzazione di convegni, di giornate e feste celebrative, nonché di cerimonie di inaugurazione e di altri eventi similari …omissis… è subordinata alla preventiva autorizzazione del Ministro competente;…omissis…; in ogni caso gli eventi autorizzati, che non devono comportare aumento delle spese destinate in bilancio alle predette finalità, si devono svolgere al di fuori dall'orario di ufficio. Il personale che vi partecipa non ha diritto a percepire compensi per lavoro straordinario ovvero indennità a qualsiasi titolo. Per le magistrature e le autorità indipendenti, fermo il rispetto dei limiti anzidetti, l'autorizzazione è rilasciata, per le magistrature, dai rispettivi organi di autogoverno e, per le autorità indipendenti, dall'organo di vertice*.”.

Il comma 12 stabilisce che: *“ A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione…omissis… di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla gestione del debito pubblico, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. Il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente. Il presente comma non si applica alla spesa effettuata per lo svolgimento di compiti ispettivi. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le diarie per le missioni all'estero di cui all'*art. 28 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248, *non sono più dovute.”*.

Il comma 13 stabilisce che: “*A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. …omissis…Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale.”*.

Il comma 14 stabilisce che: “*A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese di l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture ammontare superiore all' 80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per, nonché per l'acquisto di buoni taxi; il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere.”*.

Il comma 9 stabilisce che*: “A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni.”*.

Anche i compensi da corrispondere, fino al 31 dicembre 2013, ai componenti degli organi di indirizzo e controllo hanno analogamente subito una riduzione che risulta pari al 10% di quelli risultanti alla data del 30 aprile 2010[20].

I risparmi conseguiti su tali tipologie di spesa devono essere versati annualmente allo Stato e pertanto non determinano un risparmio effettivo per gli enti destinatari delle disposizioni.

Per il medesimo triennio, il successivo art. 9[21], stabilisce, in generale, l'invarianza del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, prevedendo una riduzione delle retribuzioni maggiori.

A differenza di quanto previsto per le riduzioni delle spese di funzionamento, quelle determinate dalle riduzioni degli stipendi non determinano un corrispondente

---

[20] L'art. 6, comma 3 della Legge 30 luglio 2010, n. 122 stabilisce che: "*A decorrere dal 1 ° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma*".

[21] L' art. 9, ai commi 1, 2 e 3 della Legge 30 luglio 2010, n. 122 specifica che:
*"1 Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010,…omissis….*
*2. …omissis… a decorrere dal 1 ° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di Statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui;*
*3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche, come individuate dall'Istituto nazionale di Statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi.".*

trasferimento allo Stato e rappresentano pertanto un risparmio netto riutilizzabile dalle amministrazioni per altri fini.

Tali interventi del legislatore hanno imposto alle Autority l'introduzione di logiche di analisi ed elaborazione che, in considerazione delle limitate dimensioni strutturali, non erano mai risultate necessarie prima e di cui si tratterà nel successivo capitolo a proposito dei sistemi di monitoraggio e controllo di gestione.

# CAPITOLO III – SISTEMI DI PROGRAMMAZIONE E RILEVAZIONE CONTABILE

## I sistemi contabili delle Autorità amministrative indipendenti

La normativa di riferimento in materia di previsione e rendicontazione delle attività svolte dalle autorità amministrative indipendenti è stata individuata, originariamente, dal D.P.R. 18 dicembre 1979, n. 696 che, per le pubbliche amministrazioni, ha dettato una disciplina simile a quella prevista per il Bilancio dello Stato dalla Legge 5 agosto 1978, n. 468.

Il successivo D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97 recante "Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla Legge 20 marzo 1975, n. 70" ha realizzato una nuova disciplina in materia, che comunque è stata recentemente superata dalle previsioni normative di cui alla citata Legge n. 196/2009.

L'attuale sistema di gestione e rilevazione contabile delle attività svolte dalle Autority consiste in un processo che inizia con la fase di programmazione e si conclude con quelle di rendicontazione e controllo.

Nei seguenti paragrafi si analizzano distintamente le fasi del processo di gestione e controllo del bilancio ed i relativi documenti contabili.

## Formazione e struttura del Bilancio annuale di previsione

La gestione finanziaria delle Autorità amministrative indipendenti si svolge sulla base del bilancio di previsione, approvato dal Consiglio entro il 31 ottobre, ovvero altra data stabilita dai regolamenti interni in base al principio di autonomia (comunque entro il 31 dicembre).

La durata dell'esercizio è pari ad un anno, con inizio il 1° gennaio e termine il 31 dicembre. Tutti i movimenti finanziari sono rappresentati nel bilancio, con esclusione tassativa della possibilità di effettuare gestioni esterne ad esso.

Il bilancio è redatto in termini di competenza e cassa ed è articolato in Titoli, Categorie e Capitoli. Infatti, fino alla data odierna, in base al principio di autonomia contabile, tutte le Autority nazionali non hanno ancora adottato il sistema di rappresentazione per missioni e programmi, ovvero quello in Unità Previsionali di base previsto precedentemente all'ultima riforma.

Il bilancio viene predisposto a cura dell'ufficio di ragioneria all'uopo incaricato, sotto la diretta responsabilità del dirigente preposto. Il Segretario Generale ne effettua la verifica di conformità e lo presenta al Consiglio per l'approvazione.

Il prospetto finanziario delle entrate e delle spese viene descritto dettagliatamente da una relazione illustrativa che riporta tutte le necessarie informazioni relative ai movimenti finanziari previsti.

Anche la tabella di dimostrazione dell'Avanzo presunto di amministrazione fa parte dei documenti allegati al Bilancio di previsione e viene redatta partendo dalla consistenza iniziale del fondo cassa dell'esercizio precedente a quello cui si riferisce il bilancio. Vengono indicate le somme incassate e pagate con certezza alla data di redazione del Bilancio nonché quelle previste fino alla fine del relativo esercizio.

Sommando i residui attivi e sottraendo i passivi si individua l'avanzo presunto, la cui destinazione, generalmente a copertura di oneri in conto capitale, viene esplicitata in apposita tabella.

Copia del bilancio di previsione deve essere trasmessa al Ministero dell'Economia e delle Finanze per garantire l'aggregazione dei conti pubblici.

A corredo dei documenti che compongono il Bilancio di previsione viene presentata anche la relazione all'uopo predisposta della Commissione di Garanzia che, come specificato nel capitolo I, è l'organo interno di controllo e revisione.

La redazione del Bilancio di previsione è generalmente l'ultima fase di una procedura che vede coinvolte quasi tutte le strutture delle Autority. Infatti, l'Ufficio della Ragioneria, dopo le metà dell'esercizio, provvede ad richiedere ai Responsabili delle Direzioni una relazione, dettagliata per capitolo, delle spese presunte da sostenere nell'esercizio successivo.

Le spese di personale sono invece determinate sulla base dell'effettiva pianta organica e delle sue modifiche previste per l'esercizio cui il bilancio si riferisce.

Per quanto riguarda le entrate, gli uffici competenti effettuano elaborazioni ed analisi per calcolare quelle derivanti da contribuzione diretta degli operatori nonché dagli introiti per l'erogazione di eventuali servizi a pagamento.

Le entrate finanziarie vengono stabilite sulla base del rendimento e la disponibilità media dei depositi bancari.

I trasferimenti dello Stato, di modesta entità per le Autority dei servizi pubblici essenziali, risultano individuati dai relativi provvedimenti legislativi e regolamentari.

## Il Bilancio triennale

La pianificazione di medio periodo viene effettuata con il Piano di Programmazione Pluriennale che riporta le previsioni finanziarie di un triennio a partire dall'anno cui si riferisce il connesso bilancio annuale di previsione.

La predisposizione di tale documento viene effettuata con modalità simili a quelle previste per il bilancio annuale.

I due documenti citati vengono generalmente presentati in modo congiunto al Consiglio, che analizza ed approva preliminarmente il Piano Pluriennale. Infatti, tale documento descrive le attività pianificate per il medio periodo e rappresenta un punto di riferimento per la pianificazione delle attività a breve descritte nel Bilancio annuale.

Al Piano Pluriennale non viene generalmente allegata alcuna relazione dell'organo di controllo e revisione interno, in considerazione della funzione di orientamento programmatico ad esso affidata.

La sua funzione è fondamentale soprattutto per le Autority che reperiscono direttamente dal settore di riferimento i finanziamenti necessari al loro funzionamento. Infatti, solo l'analisi di medio periodo garantisce la possibilità di individuare tempestivamente criticità finanziarie e porre in atto misure correttive in tempi utili.

Per tali amministrazioni, l'entità delle risorse finanziarie disponibili dipende da fattori endogeni ed esogeni. Mentre risulta possibile variare, entro limiti di legge, le aliquote dei contributi a carico degli operatori dei settori regolamentati, non è possibile esercitare alcun controllo in merito alle fluttuazioni dei relativi mercati che determinano il relativo imponibile.

Soprattutto in periodi di crisi economica, quando maggiore diventa la necessità di attuare provvedimenti di sostegno, regolamentazione e tutela dei mercati, le Autorità

preposte a tale scopo rischiano di trovarsi in condizioni di difficoltà finanziaria ed insolvenza.

Conseguentemente sono stati introdotti nuovi strumenti di pianificazione pluriennale, programmazione, monitoraggio e controllo in modo da individuare tempestivamente eventuali criticità future e pianificare in tempo utile le necessarie soluzioni.

## Il Conto consuntivo

Il Conto consuntivo rappresenta la gestione finanziaria dell'esercizio e la relativa situazione economico-patrimoniale.

Si compone di Rendiconto finanziario, Rendiconti sintetici delle entrate e delle uscite di competenza, Situazione patrimoniale, Conto dei proventi e delle spese, Situazione amministrativa e Relazione illustrativa.

Si rammenta che nel corso dell'esercizio le attività amministrative che determinano movimentazioni finanziarie vengono registrate sui pertinenti capitoli, distinguendo la gestione di competenza da quella dei residui.

Le assunzioni di impegni ed accertamenti alimentano i registri dei movimenti in entrata ed uscita.

I pagamenti e gli incassi, rappresentati dai relativi mandati e reversali, determinano i movimenti di cassa ed influenzano, di conseguenza, la consistenza del fondo cassa e dei residui.

Le movimentazioni effettuate nel corso dell'esercizio vengono rappresentate nel rendiconto finanziario, che rappresenta il principale strumento di monitoraggio finanziario delle attività svolte dall'amministrazione.

Esso rappresenta la gestione del bilancio ripartita per Titoli, Categorie e Capitoli, distintamente per le attività di competenza dell'esercizio ovvero in conto residui.

La Relazione illustrativa descrive dettagliatamente le movimentazioni finanziarie e le relative grandezze economiche e patrimoniali, fornendo le necessarie informazioni aggiuntive.

La gestione di competenza, in considerazione della rilevanza rispetto all'esercizio di bilancio, viene descritta in due documenti riepilogativi, distintamente per le entrate e le uscite.

La Situazione patrimoniale, il cui schema è riportato nella seguente tabella 1, rappresenta le Attività e le Passività riferite all'amministrazione al termine dell'esercizio.

SITUAZIONE PATRIMONIALE AL 31 DICEMBRE

| ATTIVITÀ | | PASSIVITÀ | |
|---|---|---|---|
| **Descrizione** | **Importi** | **Descrizione** | **Importi** |
| | | | |
| Banca c/c | | Residui passivi | |
| Residui attivi | | F.do Amm.to Mobili e macchine d'ufficio | |
| Mobili e macchine d'ufficio | | Fondo T.F.R. e trattamenti di quiescenza | |
| Crediti vs. altre Autorità | | | |
| Costi pluriennali da ammortizzare | | | |
| | | | |
| **TOTALE ATTIVITÀ** | **-** | **TOTALE PASSIVITÀ** | **-** |
| | | PATRIMONIO NETTO | - |
| **TOTALE A PAREGGIO** | **-** | **TOTALE A PAREGGIO** | **-** |

Tabella 1 – (Tratta dal Conto Consuntivo 2010 dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni)

Generalmente non vengono proposti paragoni con l'esercizio successivo, poiché la funzione attualmente affidata a tale documento è quella di valutare la consistenza dei residui attivi e passivi nonché il valore dei beni e degli immobili dell'amministrazione.

La Situazione Patrimoniale delle autorità amministrative indipendenti, a differenza di quelle predisposte dalle altre amministrazioni pubbliche, evidenzia la consistenza del fondo per trattamento di fine rapporto, poiché tale emolumento viene corrisposto direttamente dall'amministrazione al momento della cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti.

Tale posta ha una importanza rilevante poiché rappresenta un debito futuro certo, di entità notevole, e che può (e deve) essere considerato una importante fonte di autofinanziamento, da impiegare con tutte le cautele necessarie rispetto alla relativa redimibilità.

Sarebbe necessario apportare rilevanti modifiche alla struttura della Situazione Patrimoniale al fine di poterne verificare con compiutezza consistenza ed equilibrio.

Le innovazioni introdotte con la Legge n. 196/2009 imporranno comunque a tutte le Autority un radicale mutamento del suddetto schema.

Il Conto dei proventi e delle spese si compone di due parti. La prima rappresenta sostanzialmente i movimenti di parte corrente del rendiconto finanziario riclassificati per mostrare i relativi costi e ricavi (generalmente viene rappresentato il momento della liquidazione finanziaria).

La seconda parte invece riporta il riepilogo delle scritture di assestamento, effettate in sede di chiusura dell'esercizio, come evidenziato nella seguente tabella 2.

## Conto dei proventi e delle spese

| PARTE SECONDA | | | |
|---|---|---|---|
| **COMPONENTI CHE NON DANNO LUOGO A MOVIMENTI FINANZIARI** | | | |
| **COSTI** | **IMPORTO** | **RICAVI** | **IMPORTO** |
| | | | |
| Ammortamento manutenzione straordinaria | | | |
| Ammortamento mobili e macchine | | | |
| Accantonamento di liquidazione | | | |
| Acc.to per rivalutazione T.F.R. | | | |
| **Totale spesa parte seconda** | **-** | **Totale entrate parte seconda** | **-** |
| | | | |
| | | | |
| **RISULTANZE COMPLESSIVE** | | | |
| Totale generale della spesa | | Totale generale delle entrate | |
| | | Disavanzo economico | |
| **TOTALE A PAREGGIO** | **-** | **TOTALE A PAREGGIO** | **-** |

Tabella 2 – (Tratta dal Conto Consuntivo 2010 dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni)

Infine, la Situazione amministrativa rappresenta l'avanzo ovvero l'eventuale disavanzo di amministrazione, dimostrato evidenziando la consistenza iniziale di cassa, gli incassi ed pagamenti relativi all'esercizio di bilancio ed il fondo casa iniziale.

Sommando i residui attivi e sottraendo i passivi viene determinato l'avanzo o l'eventuale disavanzo di amministrazione.

Nella seguente tabella 3 si riporta uno schema tipo di Situazione amministrativa.

## SITUAZIONE AMMINISTRATIVA AL 31 DICEMBRE

| DESCRIZIONE OPERAZIONI | | IMPORTI PARZIALI | IMPORTI TOTALI |
|---|---|---|---|
| **Consistenza della cassa all'inizio dell'esercizio** | | | 80.000.000,00 |
| Riscossioni | in c/competenza | 82.000.000,00 | |
| | in c/residui | 25.000,00 | |
| Totale delle disponibilità liquide dell'esercizio | | | 162.025.000,00 |
| Pagamenti | in c/competenza | 85.000.000,00 | |
| | in c/residui | 15.000.000,00 | |
| Totale dei pagamenti effettuati nell'esercizio | | | 100.000.000,00 |
| **Consistenza della cassa alla fine dell'esercizio** | | | **62.025.000,00** |
| Residui attivi | degli esercizi precedenti | 80.000,00 | |
| | dell'esercizio | 350.000,00 | |
| Totale dei residui attivi | | | 430.000,00 |
| Residui passivi | degli esercizi precedenti | 15.000.000,00 | |
| | dell'esercizio | 20.000.000,00 | |
| Totale dei residui passivi | | | 35.000.000,00 |
| **Avanzo d'amministrazione alla fine dell'esercizio** | | | **27.455.000,00** |

Tabella 3

La destinazione dell'avanzo di amministrazione viene dettagliatamente descritta in un prospetto allegato alla relazione illustrativa. Laddove si evidenzi un disavanzo, vengono specificati i provvedimenti da adottare per garantirne il contenimento ed il riassorbimento.

L'incremento delle attività affidate alle Autorità amministrative indipendenti ed i recenti provvedimenti legislativi hanno imposto già da alcuni anni l'introduzione di nuovi strumenti contabili di supporto alle decisioni operative e strategiche che si stanno affiancando a quelli di pianificazione e rendicontazione imposti normativamente, che vengono trattati nel successivo paragrafo.

### Introduzione di procedure e sistemi di controllo di gestione

I sistemi di controllo di gestione hanno la funzione di supportare le amministrazioni nell'individuazione e nel conseguimento degli obiettivi assegnati.

Le verifiche e le analisi si realizzano attraverso un percorso di programmazione, previsione, rendicontazione e controllo che si svolge, senza soluzione di continuità, per l'intera durata dell'esercizio.

Le autorità amministrative indipendenti, in generale, sono caratterizzate da strutture di piccole o medie dimensioni e non avvertono l'esigenza di introdurre sistemi complessi e strutturati di controllo di gestione.

Infatti la struttura organizzativa, proprio in considerazione delle funzioni da garantire, è di ridotte dimensioni, flessibile e facilmente adattabile ai mutamenti solitamente repentini, dei settori da vigilare, regolamentare e controllare.

I servizi erogati sono di natura regolamentare o arbitrale, e sono finalizzati a individuare regole di comportamento e condotta degli operatori di specifica competenza; quindi le autorità amministrative indipendenti sono caratterizzate da ridotte dimensioni e strutture simili a quelle di medie società di consulenza.

Inoltre, prima dell'inizio del periodo di crisi che sta investendo l'area dell'euro, nessuna delle Autority aveva avvertito l'esigenza di verificare l'efficienza e l'efficacia della gestione, potendo contare su risorse più che sufficienti per garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Durante l'esercizio 2009 si sono verificati i primi problemi di sostenibilità finanziaria degli obiettivi assegnati alle Autority che non possono far ricorso al finanziamento tramite contribuzione diretta degli operatori dei mercati regolamentati e che ricevono risorse direttamente ed esclusivamente dallo Stato.

Pertanto, con la Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge Finanziaria 2010) è stato imposta una redistribuzione[22] delle suddette entrate tra tutte le Autorità dell'ordinamento.

In particolare, la suddetta misura finanziaria è finalizzata a sostenere l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, il Garante per la Protezione dei Dati Personali e la Commissione di Garanzia dell'Attuazione della Legge sullo Sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali.

Tale provvedimento, ha sostenuto i bilanci delle Autority che presentavano maggiori difficoltà ed ha contestualmente imposto a quelle più floride, che presentavano generalmente elevati avanzi di amministrazione (nonché rilevanti residui passivi!), di limitare l'entità della spesa e introdurre sistemi di monitoraggio e controllo.

In particolare sono stati realizzati strumenti di pianificazione, monitoraggio e controllo della spesa complessiva e della sua sostenibilità nel medio e lungo periodo.

Nella seguente tabella si riporta un esempio di analisi effettuata per tale finalità.

**Tabella riepilogativa degli effetti prodotti sul bilancio dalle modifiche di aliquota contributiva**

| Categoria | Descrizione entrate | 200X | 200X + 1 | 200X + 2 | 200X + 3 | 200X + 4 | 200X + 5 | 200X + 6 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tit. I - Cat. 1 | Contributo Stato (comprensivo contributi conflitti di interessi) | 2.000.000 | 600.000 | 200.000 | 150.000 | 150.000 | 150.000 | 150.000 |
| Tit. I - Cat. 1 | Contributo Operatori | 62.000.000 | 63.000.000 | 75.000.000 | 78.000.000 | 70.000.000 | 70.000.000 | 70.000.000 |
| Tit. I - Cat. 1 | Contributi diversi | - | 18.000 | 18.000 | 18.000 | 18.000 | 18.000 | 18.000 |
| Tit. I - Cat. 2 | Recuperi, rimborsi | 250.000 | 250.000 | 250.000 | 250.000 | 250.000 | 250.000 | 250.000 |
| Tit. I - Cat. 2 | Corrispettivi per Servizi | 250.000 | 250.000 | 250.000 | 250.000 | 250.000 | 250.000 | 250.000 |
| Tit. I - Cat. 3 | Interessi attivi | 500.000 | 300.000 | 200.000 | 200.000 | 200.000 | 200.000 | 200.000 |
| | **Sub-totale entrate** | **65.000.000** | **64.418.000** | **75.918.000** | **78.868.000** | **70.868.000** | **70.868.000** | **70.868.000** |
| | Prelevamento avanzo anni pregressi | 4.716.519 | 14.947.300 | 4.486.000 | 1.579.000 | 4.579.000 | | |
| | Disavanzo corrente | | | | | | 4.579.000 | 4.579.000 |
| | **TOTALE ENTRATE A PAREGGIO** | **69.716.519** | **79.365.300** | **80.404.000** | **80.447.000** | **75.447.000** | **75.447.000** | **75.447.000** |

| Categoria | Descrizione uscite | 200X | 200X + 1 | 200X + 2 | 200X + 3 | 200X + 4 | 200X + 5 | 200X + 6 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tit. I - Cat. 1 | Compensi ed oneri per gli Organi Istituzionali | 4.700.000 | 4.943.000 | 4.943.000 | 4.943.000 | 4.943.000 | 4.943.000 | 4.943.000 |
| Tit. I - Cat. 2 | Gabinetto | 1.800.000 | 3.265.000 | 3.265.000 | 3.265.000 | 3.265.000 | 3.265.000 | 3.265.000 |
| Tit. I - Cat. 6 | Servizio A | 56.000.000 | 56.000.000 | 56.000.000 | 56.000.000 | 56.000.000 | 56.000.000 | 56.000.000 |
| Tit. I - Cat. 7 | Servizio B | 400.000 | 695.000 | 725.000 | 725.000 | 725.000 | 725.000 | 725.000 |
| Tit. I - Cat. 9 | Servizio C | 2.000.000 | 2.058.300 | 2.211.000 | 2.254.000 | 2.254.000 | 2.254.000 | 2.254.000 |
| Tit. I - Cat. 10 | Servizio D | 1.728.475 | 2.240.000 | 2.240.000 | 2.240.000 | 2.240.000 | 2.240.000 | 2.240.000 |
| Tit. I - Cat. 11 | Servizio E | 258.613 | 540.000 | 520.000 | 520.000 | 520.000 | 520.000 | 520.000 |
| Tit. I - Cat. 17 | Trasferimenti | - | 7.200.000 | 10.000.000 | 10.000.000 | 5.000.000 | 5.000.000 | 5.000.000 |
| | TOTALE TITOLO I Spese correnti | 66.887.088 | 76.941.300 | 79.904.000 | 79.947.000 | 74.947.000 | 74.947.000 | 74.947.000 |
| Tit. II | TITOLO II Spese in C/Capitale | 2.829.431 | 2.424.000 | 500.000 | 500.000 | 500.000 | 500.000 | 500.000 |
| | **TOTALE TITOLI I e II** | **69.716.519** | **79.365.300** | **80.404.000** | **80.447.000** | **75.447.000** | **75.447.000** | **75.447.000** |
| | **Risultato finale di amministrazione** | **31.602.697** | **16.655.397** | **12.169.397** | **10.590.397** | **6.011.397** | **1.432.397** | **- 3.146.603** |

[22] Non rientra nell'oggetto della presente tesi la valutazione relativa alla legittimità costituzionale ovvero rispetto alla normativa comunitaria della suddetta disposizione normativa.

Le Autority hanno dovuto introdurre anche sistemi di monitoraggio della solvibilità dell'amministrazione nel corso della gestione.

Infatti quelle che disponevano di un avanzo di amministrazione e di risorse finanziarie sufficienti a superare il periodo di crisi che si stava prospettando, hanno dovuto effettuare ingenti versamenti ad altre amministrazioni in difficoltà finanziaria, perdendo repentinamente preziose risorse.

Come specificato nel Capitolo I, le entrate derivanti dall'incasso dei contributi posti a carico diretto degli operatori dei mercati affidati alle rispettive Autority, risultano generalmente concentrate in un periodo dell'esercizio. Pertanto si verifica un incremento repentino delle disponibilità liquide che vengono impiegate successivamente.

Conseguentemente, prima ancora che si evidenzi una situazione di disavanzo di amministrazione, è possibile che si presenti una condizione di insolvenza nei mesi antecedenti il successivo introito.

Tale rischio, che risulta marginale in presenza di rilevanti avanzi di amministrazione, diviene concreto è più probabile laddove se ne verifichi una riduzione.

I recenti provvedimenti legislativi hanno, di fatto, determinato una rapida erosione degli avanzi di amministrazione, imponendo ai vertici amministrativi di introdurre sistemi di monitoraggio dei flussi di cassa.

Di seguito si riporta un esempio di tabella riepilogativa dei flussi di cassa.

Analisi dei flussi di cassa dell'Autorità
ANNI 2009 - 2012

| ANNI 2009 - 2010 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Descrizione entrate** | **I Quad. '09*** | **II Quad. '09** | **III Quad. '09** | **I Quad. '10** | **II Quad. '10** | **III Quad. '10** |
| Contributo degli operatori | € - | € 61.300.000,00 | € 838.000,00 | € - | € 63.000.000,00 | € 900.000,00 |
| Altre entrate dell'Autorità | € 1.000.000,00 | € 980.000,00 | € 5.800.000,00 | € 450.000,00 | € 450.000,00 | € 600.000,00 |
| **Totale Entrate** | **€ 1.000.000,00** | **€ 62.280.000,00** | **€ 6.638.000,00** | **€ 450.000,00** | **€ 63.450.000,00** | **€ 1.500.000,00** |
| **Descrizione uscite** | **I Quad. '09** | **II Quad. '09** | **III Quad. '09** | **I Quad. '10** | **II Quad. '10** | **III Quad. '10** |
| Spesa totale per il personale | € 15.000.000,00 | € 11.000.000,00 | € 14.500.000,00 | € 17.000.000,00 | € 12.300.000,00 | € 16.200.000,00 |
| Altre spese dell'Autorità | € 8.400.000,00 | € 6.000.000,00 | € 11.000.000,00 | € 18.000.000,00 | € 8.300.000,00 | € 15.300.000,00 |
| **Totale Uscite** | **€ 23.400.000,00** | **€ 17.000.000,00** | **€ 25.500.000,00** | **€ 35.000.000,00** | **€ 20.600.000,00** | **€ 31.500.000,00** |
| **Saldo quadrimestrale** | **€ 52.600.000,00** | **€ 97.880.000,00** | **€ 79.018.000,00** | **€ 44.468.000,00** | **€ 87.318.000,00** | **€ 57.318.000,00** |

| ANNI 2011 - 2012 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Descrizione entrate** | **I Quad. '11** | **II Quad. '11** | **III Quad. '11** | **I Quad. '12** | **II Quad. '12** | **III Quad. '12** |
| Contributo degli operatori | € - | € 64.000.000,00 | € 900.000,00 | € - | € 65.500.000,00 | € 900.000,00 |
| Altre entrate dell'Autorità | € 250.000,00 | € 250.000,00 | € 350.000,00 | € 350.000,00 | € 340.000,00 | € 500.000,00 |
| **Totale Entrate** | **€ 250.000,00** | **€ 64.250.000,00** | **€ 1.250.000,00** | **€ 350.000,00** | **€ 65.840.000,00** | **€ 1.400.000,00** |
| **Descrizione uscite** | **I Quad. '11** | **II Quad. '11** | **III Quad. '11** | **I Quad. '12** | **II Quad. '12** | **III Quad. '12** |
| Spesa totale per il personale | € 18.000.000,00 | € 13.000.000,00 | € 17.300.000,00 | € 19.000.000,00 | € 14.000.000,00 | € 18.000.000,00 |
| Altre spese dell'Autorità | € 21.000.000,00 | € 8.000.000,00 | € 14.300.000,00 | € 20.000.000,00 | € 8.000.000,00 | € 14.000.000,00 |
| **Totale Uscite** | **€ 39.000.000,00** | **€ 21.000.000,00** | **€ 31.600.000,00** | **€ 39.000.000,00** | **€ 22.000.000,00** | **€ 32.000.000,00** |
| **Saldo quadrimestrale** | **€ 18.568.000,00** | **€ 61.818.000,00** | **€ 31.468.000,00** | **-€ 7.182.000,00** | **€ 36.658.000,00** | **€ 6.058.000,00** |

Tale tabella rappresenta la caratteristica situazione finanziaria che può verificarsi in quelle amministrazioni che presentano concentrazioni degli incassi. Il rischio potrebbe essere superato dai recenti provvedimenti legislativi che, anche per le autorità amministrative indipendenti, ha introdotto il sistema della tesoreria unica.

Ulteriori elaborazioni sono state effettuate a seguito dell'emanazione del citato Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha imposto i limiti di spesa descritti nel precedente capitolo.

Le limitazioni sono state fissate in percentuale rispetto agli importi impegnati nell'esercizio 2009.

Pertanto è stata realizzata una prima analisi di tutto l'esercizio 2009 al fine di individuare gli importi da utilizzare come valore massimo sostenibile negli esercizi successivi.

Di seguito si riporta la tabella allegata al Bilancio di previsione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, come risulta pubblicata sul relativo sito aziendale.

| Descrizione | Importo sostenuto anno 2009 | Aliquota di limitazione | Limite di spesa previsto | Risparmio conseguito |
|---|---|---|---|---|
| Spese sostenute per formazione | | 50% | | |
| Spese per esercizio e manutenzione auto | | 80% | | |
| Spese di rappresentanza | | 20% | | |
| Spese per missioni da limitare | | 50% | | |
| Spese per consulenze | | 20% | | |
| Totale spese di funzionamento | | | | |
| Riduzione del 10% sui compensi agli Organi di Governo | | | | |
| Riduzione del 10% sui compensi agli Organi di Controllo | | | | |
| **Totale riduzione di spesa** | | | | |

In considerazione della necessità di garantire il contenimento delle suddette tipologie di spesa entro i limiti tassativamente individuati, sono stati introdotti sistemi di monitoraggio extracontabile delle attività finanziarie.

In particolare sono state modificate le procedure di autorizzazione ed assunzione degli impegni relativi alle spese di rappresentanza, formazione e consulenza.

Inoltre risultano implementati elementari sistemi di budget per garantire la corretta ripartizione tra le diverse Direzioni delle risorse finanziarie utilizzabili per lo svolgimento delle missioni nazionali.

Il controllo ed il monitoraggio delle spese per auto di servizio è invece risultato più agevole essendo generalmente gestito da un unico Centro di Responsabilità.

Il monitoraggio delle spese di personale invece viene effettuato, nella totalità dei casi, impiegando le procedure informatiche di elaborazione e verifica delle buste paga.

Nonostante siano stati effettuati importanti progressi in materia di pianificazione, rendicontazione e controllo di gestione, il rinnovato contesto in cui si trovano ad operare le Autorità amministrative indipendenti ed il ruolo centrale che stanno assumendo di contrasto alla burocratizzazione dell'azione statale impongono l'introduzione di nuovi

sistemi contabili innovativi, efficienti e armonizzati nel sistema della Contabilità di Stato.

# CAPITOLO IV – MODALITÀ APPLICATIVE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA - IPOTESI DI MODIFICA DEL SISTEMA CONTABILE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

Come evidenziato nel capitolo precedente, la Legge n. 196/2009 impone a tutte le amministrazioni pubbliche di dotarsi di un sistema contabile finanziario ed economico-patrimoniale integrato.

Conseguentemente, anche le autorità amministrative indipendenti devono adeguare gli schemi ed i metodi di programmazione e rilevazione contabile nonché le relative procedure informatiche.

Contestualmente risulta necessario organizzare specifiche attività formative per il personale degli uffici amministrativi in merito ai nuovi metodi di gestione della contabilità, in modo da fornire le relative competenze tecniche.

Infatti, come già avvenuto per gli enti locali e per il settore sanitario, anche le altre amministrazioni pubbliche devono adottare sistemi contabili integrati, affiancando alla contabilità finanziaria quella economico-patrimoniale nonché modelli analitici di controllo di gestione.

Nei seguenti paragrafi si descriverà un'ipotesi di sistema contabile integrato prendendo come amministrazione di riferimento l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

## Contabilità finanziaria

La novità di maggior rilievo in merito alle rilevazioni e rappresentazioni contabili dei movimenti finanziari è l'adozione della classificazione per missioni e programmi delle spese sostenute dall'Autorità.

Come specificato dall'art. 10 del Decreto Legislativo 31 maggio 2011, n. 91, "*le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni pubbliche nell'utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. I programmi rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire le finalità individuate nell'ambito delle missioni*".

Le entrate invece vengono distinte tra "ricorrenti", laddove rappresentino proventi previsti a regime, ovvero "non ricorrenti", se limitate ad alcuni specifici esercizi.

Secondo la fonte di provenienza vengono ulteriormente rappresentate per titoli, suddivisi a loro volta in tipologie individuate sulla base della natura dei relativi proventi.

Infine, nell'ambito di ciascuna tipologia, viene effettuata un'ulteriore distinzione in categorie, sulla base della natura degli specifici cespiti.

Le missioni ed i programmi vengono assegnati direttamente dal Governo a ciascuna amministrazione, al fine di garantire il consolidamento dei conti pubblici fino al dettaglio delle singole voci di spesa.

L'Autorità ha comunque discrezionalità nell'individuare ulteriori programmi o sottoprogrammi, riferiti ad attività innovative e coerenti con le relative missioni. Il

consolidamento centrale dei conti e le conseguenti attività di valutazione ed analisi sono garantite dalla procedura di ripartizione dei valori iscritti in bilancio rispetto allo schema generale di quello dello Stato, come previsto dall'art. 11, comma 2 del Decreto Legislativo 31 maggio 2011, n. 91[23].

Infine i programmi vengono suddivisi in macroaggregati sulla base di una classificazione per natura della spesa, fermo restando il vincolo di realizzare ripartizioni delle spese coerenti con la struttura del piano dei conti integrato unico delle pubbliche amministrazioni.

I macroaggregati pertanto, per ciascun Centro di Responsabilità, evidenziano la ripartizione per natura delle spese dei singoli programmi e sottoprogrammi, distinguendole in ricorrenti e non ricorrenti.

Le spese ricorrenti vengono rappresentate distintamente tra spese di personale, di funzionamento ed altre spese amministrative.

Infine le spese vengono distinte in rimodulabili e non rimodulabili a seconda che l'amministrazione abbia o meno l'effettiva disponibilità di controllare le variabili che ne determinano la formazione, quantificazione e allocazione.

[23] L'art. 11, comma 2 del Decreto Legislativo 31 maggio 2011, n. 91 stabilisce che: "*La realizzazione di ciascun programma è attribuita ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa individuata in conformità con i regolamenti di organizzazione, nonché con altri idonei provvedimenti adottati dalle singole amministrazioni pubbliche.*
*Ferma restando l'autonomia delle amministrazioni pubbliche nell'individuazione dei programmi di propria pertinenza, al fine di permettere un'analisi coordinata dei risultati dell'azione amministrativa nel quadro delle politiche pubbliche settoriali e una maggiore effettività del consolidamento funzionale dei dati contabili, la coerenza della registrazione delle operazioni è assicurata mediante la determinazione di regole univoche di ripartizione delle voci di bilancio. A tal fine, il programma è corredato con l'indicazione della corrispondente codificazione della nomenclatura COFOG di secondo livello, secondo la struttura di corrispondenza desumibile dall'allegato al disegno di legge di bilancio annuale contenente il riepilogo delle dotazioni secondo l'analisi funzionale, ai sensi dell'articolo 21, comma 11, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Nel caso di corrispondenza non univoca tra programma e funzioni COFOG di secondo livello, sono individuate due o più funzioni COFOG con l'indicazione delle percentuali di attribuzione della spesa del programma a ciascuna di esse.*".

Si evidenzia che missioni e programmi vengono individuati, per ciascuna amministrazione, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che non ha ancora provveduto a indicarli distintamente per le singole Autorità amministrative indipendenti.

È comunque possibile desumere le missioni ed i programmi che presumibilmente saranno assegnati all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni analizzando quelli attribuiti al Ministero dello sviluppo economico nell'ambito del mercato delle telecomunicazioni, di seguito rappresentati.

**IPOTESI DI MISSIONI E PROGRAMMI DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

| Missione | Programma | Attività ed obiettivi relativi al programma |
|---|---|---|
| 015 Comunicazioni | 005 - Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione | Pianificazione, regolamentazione, gestione e vigilanza delle frequenze per le comunicazioni elettroniche e la radiodiffusione; partecipazione attività internazionale compresi i coordinamenti con i paesi confinanti; gestione reti e frequenze satellitari; regolamentazione e vigilanza per reti, servizi e apparecchiature di comunicazioni elettroniche e radiodiffusione; accreditamenti, riconoscimenti, autorizzazioni, certificazioni ed omologazioni per le comunicazioni elettroniche; vigilanza sul mercato; coordinamento dei Co.Re.Com. |
| | 007 - Regolamentazione e vigilanza del settore postale | Regolamentazione in materia di servizi postali; attività dell'Unione europea e internazionali; determinazione delle tariffe e dei prezzi dei servizi rientranti nel servizio universale; definizione dell'ambito e della qualità del servizio universale; regolamentazione dell'accesso alla rete postale e ai relativi servizi; rilascio delle licenze individuali e delle autorizzazioni generali; vigilanza sugli obblighi del fornitore del servizio universale e su quelli derivanti da licenze, Vigilanza sull'istituto Postelegrafonici; reclami e contenzioso; monitoraggio e regolamentazione sul processo di liberalizzazione del mercato postale. |
| | 008 - Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione | Gestione dei servizi connessi all'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze; vigilanza e controllo sui titoli rilasciati; attività di studio e regolamentazione per i settori delle comunicazioni elettroniche e della radiodiffusione; incentivazione, promozione e sostegno allo sviluppo nei settori della radiodiffusione e delle comunicazioni elettroniche. |
| 017 Ricerca e innovazione | 018 - Innovazione tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione | Studi e ricerche per lo sviluppo delle comunicazioni elettroniche e della società dell'informazione; ricerca su servizi e sistemi di radiodiffusione sonora e televisiva. |
| 018 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente | 010 - Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica | Regolamentazione in materia di controlli e vigilanza sull'inquinamento elettromagnetico; studi in materia di inquinamento da campi elettromagnetici, anche in riferimento a contesti internazionali |
| 012 Regolazione dei mercati | 004 - Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori | Politiche per la tutela dei consumatori del mercato delle telecomunicazioni in ambito nazionale; programmazione, indirizzo e coordinamento del settore commerciale e dei servizi del mercato delle telecomunicazioni; politica del commercio e dei servizi di telecomunicazione a livello UE. |

Missioni e programmi relativi al settore delle comunicazioni, assegnati dal Governo al Ministero dello sviluppo economico

Tale schema, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 4 del citato Decreto Legislativo n. 91/2011, garantisce la raccordabilità dei conti dell'Autorità con il sistema nazionale ed europeo in termini di contabilità finanziaria.

Secondo le codifiche SIOPE vengono definiti gli ulteriori dettagli, articolati nella struttura gerarchica sopraesposta, e si evidenziano le voci elementari sulla base delle quali effettuare le registrazioni contabili e garantire il consolidamento ed il monitoraggio delle attività nelle fasi previsionali, gestionali e di rendicontazione.

Rinviando al successivo paragrafo l'analisi delle voci del Piano dei Conti integrato comuni a tutte le amministrazioni pubbliche, di seguito si specificano le modalità di integrazione tra i diversi sistemi di gestione contabile.

In proposito l'art. 8 del Decreto Legislativo 91/2011 riporta la definizione di "transazione elementare" che rappresenta ogni atto di gestione posto in essere dal funzionario responsabile al fine di perseguire il programma di competenza.

Per ogni transazione elementare, oltre al codice identificativo che ne garantisce la tracciabilità e la relativa responsabilità, vengono indicati i codici relativi a missione e programma, classificazione COFOG,centro di responsabilità, centro di costo, voce del piano dei conti.

La normativa prevede anche l'indicazione di ulteriori informazioni relative alla controparte della transazione nonché del codice unico di progetto laddove presente.

## Contabilità economico-patrimoniale

Oltre alle rilevazioni di tipo finanziario, la Legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha previsto la rappresentazione dei risultati economici della gestione, individuati sulla base del principio di competenza economica.

Pertanto, le attività svolte dall'amministrazione, oltre all'aspetto finanziario, devono essere rappresentate anche con riferimento agli effetti patrimoniali ed economici prodotti, tramite l'analisi della competenza economica delle voci positive e negative riferite al bilancio dell'esercizio.

Tale procedimento deve essere effettuato sia per la predisposizione del budget corrente e degli investimenti, sia a consuntivo, per la redazione del conto economico e dello stato patrimoniale.

Le componenti positive e negative vanno imputate con riferimento ai beni e servizi offerti agli utenti.

I ricavi vengono registrati nel momento in cui si manifesta il movimento finanziario certo o presunto e risultano di competenza dell'esercizio in cui si manifestano i costi ad essi connessi.

Parimenti la rilevazione dei costi viene effettuata a partire dalla loro manifestazione finanziaria verificandone la correlazione con le attività svolte dall'amministrazione nel corso dell'esercizio e con i relativi ricavi.

Risultano di competenza i costi relativi a fattori che esauriscono la loro utilità nel corso dell'esercizio, ovvero nei casi in cui si perda la loro utilità o l'associabilità a ricavi sussistente negli esercizi precedenti.

Pertanto i componenti negativi e positivi della gestione vengono associati tramite rapporti di causa ed effetto con i beni forniti ed i servizi erogati ovvero tramite

ripartizione tra più esercizi, su base razionale o sistematica, come nel caso di ratei, risconti e ammortamenti di immobilizzazioni.

Il sistema di rilevazione contabile che deriva dall'applicazione di tali regole, stabilite dall'art. 8 del più volte citato Decreto Legge n. 91/2011, garantisce la rappresentazione degli aspetti finanziari, economici e patrimoniali della gestione dell'esercizio.

Si evidenzia che mentre per le aziende private assume rilevanza centrale l'individuazione del reddito d'esercizio, per le amministrazioni pubbliche vengono poste in maggior rilievo le grandezze di tipo patrimoniale.

Tale funzione del bilancio risulta coerente con lo scopo affidato allo Stato di fornire il miglior servizio possibile impiegando nel modo più efficace ed efficiente le risorse disponibili.

Anche per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, al pari degli altri enti pubblici, è possibile individuare gli schemi di bilancio per la parte relativa alla rappresentazione economico-patrimoniale utilizzando la codifica SIOPE.

Di seguito si rappresenta una ipotesi di stato patrimoniale e conto economico derivati dal sistema SIOPE ed adattati alle esigenze dell'Autorità.

| **STATO PATRIMONIALE** | |
|---|---|
| | |
| ATTIVO | |
| | |
| **Codice** | **Denominazione Contabilità Generale** |
| | |
| | |
| **A)** | **IMMOBILIZZAZIONI** |
| | |
| **I** | **IMMATERIALI** |

| | |
|---|---|
| | |
| **aI1** | **Costi di impianto, di ampliamento e di sviluppo** |
| aI1_1 | Costi di impianto ed ampliamento |
| aI1_2 | Costi di ricerca e sviluppo |
| aI1_3 | Avviamento |
| | |
| **aI2** | **Diritti di brevetto e diritti di utilizzazione delle opere di ingegno** |
| aI2_1 | Diritti di brevetto |
| aI2_2 | Altri diritti di utilizzazione delle opere di ingegno |
| | |
| **aI3** | **Concessioni, licenze, marchi e diritti simili** |
| aI3_1 | Concessioni |
| aI3_2 | Licenze d'uso |
| aI3_3 | Marchi e diritti simili |
| aI3_4 | Software |
| | |
| **aI4** | **Immobilizzazioni in corso e acconti** |
| aI4_1 | Costi di ricerca e sviluppo in corso |
| aI4_2 | Concessioni in corso |
| aI4_3 | Licenze d'uso in corso |
| aI4_4 | Marchi e diritti simili in corso |
| aI4_5 | Acquisizione o realizzazione software in corso |
| | Atre immobilizzazioni immateriali in corso |
| | |
| **aI5** | **Altre immobilizzazioni immateriali** |
| aI5_1 | Atre immobilizzazioni immateriali |
| | |
| | |
| **II** | **MATERIALI** |
| | |
| **aII1** | **Terreni e fabbricati** |
| aII1_1 | Terreni |
| aII1_2 | Interventi edilizi su terreni |
| aII1_3 | Fabbricati rurali |
| aII1_4 | Interventi edilizi su fabbricati rurali |
| aII1_5 | Fabbricati residenziali per finalità istituzionali |
| aII1_6 | Interventi edilizi su fabbricati residenziali per finalità istituzionali |

| | |
|---|---|
| aII1_7 | Manutenzione straordinaria su fabbricati residenziali per finalità istituzionali |
| aII1_8 | Fabbricati residenziali per altre finalità |
| aII1_9 | Interventi edilizi su fabbricati residenziali per altre finalità |
| aII1_10 | Fabbricati industriali e costruzioni leggere |
| aII1_11 | Interventi edilizi su fabbricati industriali e costruzioni leggere |
| aII1_12 | Altri beni immobili |
| aII1_13 | Altri interventi edilizi |
| | |
| **aII2** | **Impianti e attrezzature** |
| aII2_1 | Hardware |
| aII2_2 | Acquisizione di strumenti per restauro e conservazione materiale bibliografico, artistico e museale |
| aII2_3 | Altri impianti e attrezzature |
| | Interventi da capitalizzare effettuati su impianti e attrezzature |
| | |
| **aII3** | **Attrezzature scientifiche** |
| aII3_1 | Grandi attrezzature scientifiche |
| aII3_2 | Macchinari e altre attrezzature scientifiche |
| | |
| **aII4** | **Patrimonio librario, opere d'arte, d'antiquariato e museali** |
| aII4_1 | Materiale bibliografico |
| aII4_2 | Opere artistiche |
| | |
| **aII5** | **Mobili e arredi** |
| aII5_1 | Mobili e arredi per locali ad uso specifico |
| aII5_2 | Mobili e arredi per alloggi e pertinenze |
| | |
| **aII6** | **Immobilizzazioni in corso e acconti** |
| aII6_1 | Acconti per acquisizione di terreni |
| aII6_2 | Spese e acconti per acquisizione di fabbricati residenziali per finalità istituzionali |
| aII6_3 | Spese e acconti per acquisizione di fabbricati residenziali per altre finalità |

| | |
|---|---|
| aII6_4 | Spese e acconti per acquisizione di fabbricati industriali e costruzioni leggere |
| aII6_5 | Spese e acconti per acquisizione di fabbricati rurali |
| aII6_6 | Spese e acconti per acquisizione di opere destinate al culto |
| aII6_7 | Spese e acconti per acquisizione di beni di valore culturale, storico, archeologico ed artistico |
| aII6_8 | Spese e acconti per acquisizione di altri beni immobili |
| aII6_9 | Spese e acconti per Interventi edilizi su terreni |
| aII6_10 | Spese e acconti per interventi edilizi su fabbricati residenziali per finalità istituzionali |
| aII6_11 | Spese e acconti per interventi edilizi su fabbricati residenziali per altre finalità |
| aII6_12 | Spese e acconti per interventi edilizi su fabbricati industriali e costruzioni leggere |
| aII6_13 | Spese e acconti per interventi edilizi su fabbricati rurali |
| aII6_14 | Spese e acconti per interventi edilizi su opere destinate al culto |
| aII6_15 | Spese e acconti per interventi edilizi su beni di valore culturale, storico, archeologico ed artistico |
| aII6_16 | Spese e acconti per altri interventi edilizi |
| | |
| **aII7** | **Altre immobilizzazioni materiali** |
| aII7_1 | Mezzi di trasporto |
| aII7_2 | Altri beni materiali |
| | |
| | |
| **III** | **FINANZIARIE** |
| | |
| **aIII1** | **Acquisizione di titoli e partecipazioni** |
| aIII1_1 | Partecipazioni in altre Amministrazioni pubbliche |
| aIII1_2 | Altre partecipazioni |
| aIII1_3 | Titoli di Stato |
| aIII1_4 | Altri titoli |
| | |
| | |
| **B)** | **ATTIVO CIRCOLANTE** |

| | |
|---|---|
| | |
| **I** | **RIMANENZE** |
| | |
| **bI1** | **Prodotti in attesa di vendita** |
| bI1_1 | Rimanenze di prodotti materiali |
| bI1_2 | Rimanenze di prodotti immateriali |
| | |
| | |
| **II** | **CREDITI** |
| | |
| **bII1** | **Crediti verso Amministrazioni centrali** |
| bII1_1 | Crediti verso lo Stato per fondo per spese di funzionamento |
| bII1_2 | Altri Crediti verso Amministrazioni Centrali |
| | |
| **bII2** | **Crediti verso Regioni e Province Autonome** |
| bII2_1 | Crediti verso Regioni e Province Autonome |
| | |
| **bII3** | **Crediti verso altre Amministrazioni locali** |
| bII3_1 | Crediti verso Province |
| bII3_2 | Crediti verso Comuni |
| | |
| **bII4** | **Crediti verso l'Unione Europea e altri Organismi Internazionali** |
| bII4_1 | Crediti verso l'Unione Europea |
| bII4_2 | Crediti verso Organismi Pubblici Esteri o Internazionali |
| | |
| **bII5** | **Crediti verso Altre Autorità** |
| bII5_1 | Crediti verso altre Autorità derivanti da trasferimenti temporanei di risorse finanziarie |
| bII5_2 | Altri crediti verso altre Autorità |
| | |
| **bII6** | **Crediti verso società ed enti controllati** |
| bII6_1 | Crediti verso società ed enti controllati |
| | |
| **bII7** | **Crediti verso altri (pubblici)** |
| bII7_1 | Iva a credito |
| bII7_2 | Crediti verso altri enti pubblici |
| | |

| | |
|---|---|
| **bII8** | **Crediti verso altri (privati)** |
| bII8_1 | Crediti verso altri enti privati |
| | |
| | |
| **III** | **ATTIVITÀ FINANZIARIE** |
| | |
| **bIII1** | **Attività finanziarie esigibili nell'esercizio successivo** |
| bIII1_1 | Concessioni di crediti e anticipazioni a Regioni e Province autonome |
| bIII1_2 | Concessioni di crediti e anticipazioni a Province |
| bIII1_3 | Concessioni di crediti e anticipazioni a Città metropolitane |
| bIII1_4 | Concessioni di crediti e anticipazioni a Comuni |
| bIII1_5 | Concessioni di crediti e anticipazioni a Unioni di comuni |
| bIII1_6 | Concessioni di crediti e anticipazioni a Comunità montane |
| bIII1_7 | Concessioni di crediti e anticipazioni a Aziende sanitarie |
| bIII1_8 | Concessioni di crediti e anticipazioni a Aziende ospedaliere |
| bIII1_9 | Concessioni di crediti e anticipazioni a Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici |
| bIII1_10 | Concessioni di crediti e anticipazioni alle altre Amministrazioni Pubbliche |
| bIII1_11 | Concessioni di crediti e anticipazioni a altri soggetti |
| bIII1_12 | Concessioni di crediti e anticipazioni a imprese pubbliche |
| bIII1_13 | Concessioni di crediti e anticipazioni a imprese private |
| | |
| | |
| **IV** | **DISPONIBILITÀ LIQUIDE** |
| | |
| **bIV1** | **Depositi bancari e postali** |
| bIV1_1 | Depositi bancari e postali |
| | |
| | |
| **bIV2** | **Denaro e valori in cassa** |

| | |
|---|---|
| bIV2_1 | Denaro e valori in cassa |
| | |
| | |
| **C)** | **RATEI E RISCONTI ATTIVI** |
| | |
| **I** | **RATEI E RSICONTI ATTIVI** |
| | |
| **cI1** | **Ratei per servizi, progetti e ricerche in corso** |
| cI1_1 | Ratei per servizi, progetti, ricerche e altre attività in corso |
| | |
| **cI2** | **Altri ratei e risconti attivi** |
| cIc_1 | Altri ratei e risconti attivi |
| | |
| | |
| CONTI D'ORDINE | |
| | |
| **D)** | **CONTI D'ORDINE ATTIVO** |
| | |
| **dI1** | **Garanzie reali e personali** |
| dI1_1 | Garanzie personali, dirette o indirette, prestate sotto qualsiasi forma (avalli, fideiussioni, ecc.) |
| dI1_2 | Garanzie reali, dirette o indirette, prestate sotto qualsiasi forma (ipoteca, pegno, ecc.) |
| | |
| **dI2** | **Impegni e rischi** |
| dI2_1 | Impegni per acquisto di beni ed affidamento di servizi |
| dI2_2 | Rischi derivanti da cessione di crediti |
| | |
| **dI3** | **Beni di terzi presso l'amministrazione** |
| dI3_1 | Beni e valori di terzi presso l'amministrazione (ad es. merci in deposito) |
| | |

| PASSIVITÀ | |
|---|---|
| | |
| **Codice** | **Denominazione Contabilità Generale** |
| | |
| PASSIVO | |

| | |
|---|---|
| | |
| **A)** | **PATRIMONIO NETTO** |
| | |
| **I** | **FONDO DI DOTAZIONE DELL'AUTORITÀ** |
| | |
| **aI1** | **Fondo di dotazione dell'Autorità** |
| aI1_1 | Avanzo di amministrazione dell'anno 2013 |
| | |
| | |
| **II** | **PATRIMONIO VINCOLATO** |
| | |
| **aII1** | **Fondi vincolati destinati da terzi** |
| aI1_1 | Fondi vincolati destinati da terzi |
| | |
| **aII2** | **Fondi vincolati per decisione degli organi istituzionali** |
| aI2_1 | Fondi vincolati destinati da terzi |
| | |
| **aII3** | **Riserve vincolate (per progetti specifici, obblighi di legge o altro)** |
| aII3_1 | Riserve vincolate (per progetti specifici, obblighi di legge o altro) |
| | |
| | |
| **III** | **PATRIMONIO LIBERO** |
| | |
| **aIII1** | **Risultato gestionale esercizio** |
| aIII1_1 | Risultato gestionale dell'esercizio |
| | |
| **aIII2** | **Risultati gestionali relativi ad esercizi precedenti** |
| aIII2_1 | Risultati gestionali relativi ad esercizi precedenti |
| | |
| **aIII3** | **Riserve statutarie** |
| aIII3_1 | Riserva statutaria |
| | |
| | |
| | |
| **B)** | **FONDI PER RISCHI E ONERI** |
| | |
| **I** | **FONDI PER RISCHI E ONERI** |
| | |
| **bI1** | **Fondo per rischi ed oneri** |

| | |
|---|---|
| bI1_1 | Fondo per rischi e oneri |
| bI1_2 | Fondo per rinnovi contrattuali |
| bI1_3 | Fondo per cause legali, liti, arbitrati e risarcimenti |
| | |
| | |
| | |
| **C)** | **TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO DI LAVORO SUBORDINATO** |
| | |
| **I** | **TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO** |
| | |
| **cI1** | **Trattamento di fine rapporto** |
| cI1_1 | Fondo per IFR |
| cI1_2 | Fondo per TFR |
| cI1_3 | Fondi di quiescenza diversi da TFR ed IFR |
| | |
| **D)** | **DEBITI** |
| | |
| **I** | **DEBITI (con separata indicazione per ciascuna voce degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo)** |
| | |
| **dI1** | **Mutui e debiti verso banche** |
| dI1_1 | Finanziamenti a breve termine in euro |
| dI1_2 | Finanziamenti a breve termine in altre valute |
| dI1_3 | Mutui da operazioni di cartolarizzazione immobiliare |
| dI1_4 | Mutui da operazioni di cartolarizzazione finanziaria |
| | |
| **dI2** | **Debiti verso lo Stato ed altre Amministrazioni pubbliche** |
| dI2_1 | Mutui e prestiti da Cassa Depositi e Prestiti - gestione Tesoro |
| dI2_2 | Mutui e prestiti da Cassa Depositi e Prestiti - gestione Cassa Depositi e Prestiti spa |
| dI2_3 | Debiti diversi da mutui e prestiti verso Amministrazioni Centrali dello Stato |
| dI2_4 | Debiti verso Regione e Province Autonome per accensione di prestiti |
| dI2_5 | Debiti verso altre Amministrazioni locali per accensione di prestiti |
| | |

| | |
|---|---|
| **dI3** | **Debiti verso l'Unione Europea e altri Organismi Internazionali** |
| dI3_1 | Mutui e prestiti da Banca Europea degli investimenti (BEI) |
| dI3_2 | Mutui e prestiti da Enti ed Organizzazioni comunitari diversi dalla Banca Europea |
| dI3_3 | Mutui e prestiti da Enti ed Organismi internazionali non comunitari |
| dI3_4 | Altri debiti, diversi da mutui, verso organismi internazionali |
| | |
| | |
| **dI4** | **Debiti verso altre Autorità** |
| dI4_1 | Debiti verso altre Autorità |
| | |
| **dI5** | **Debiti verso società o enti controllati** |
| dI5_1 | Debiti verso società o enti controllati |
| | |
| **dI6** | **Debiti verso fornitori** |
| dI6_1 | Debiti verso Associazioni |
| dI6_2 | Debiti verso fornitori di carburanti, combustibili e lubrificanti |
| dI6_3 | Debiti verso società editrici, librerie ed edicole |
| dI6_4 | Debiti verso fornitori di cancelleria e materiale di consumo per uffici |
| dI6_5 | Debiti verso fornitori di materiale di consumo per laboratori |
| dI6_6 | Debiti verso consulenti |
| dI6_7 | Debiti verso emittenti radio-televisive, quotidiani e altre società |
| dI6_8 | Debiti verso società di catering e organizzazione di cerimonie ed eventi |
| dI6_9 | Debiti verso poste e società di spedizioni |
| dI6_10 | Debiti verso società assicurative |
| dI6_11 | Debiti verso enti di formazione del personale non docente |
| dI6_12 | Debiti verso fornitori di buoni pasto |
| dI6_13 | Debiti per servizio mensa |
| dI6_14 | Debiti verso fornitori di servizi di telefonia fissa |
| dI6_15 | Debiti verso fornitori di servizi di telefonia mobile |
| dI6_16 | Debiti verso fornitori per gestione delle reti di trasmissione |
| dI6_17 | Debiti verso fornitori di energia elettrica |

| | |
|---|---|
| dI6_18 | Debiti per forniture di acqua |
| dI6_19 | Debiti per fornitura gas |
| dI6_20 | Debiti verso fornitori di servizi di pulizia |
| dI6_21 | Debiti verso fornitori di servizi connessi al riscaldamento e condizionamento dei locali |
| dI6_22 | Debiti verso fornitori di servizi di manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili |
| dI6_23 | Debiti verso fornitori di servizi di manutenzione ordinaria e riparazioni di apparecchiature |
| dI6_24 | Debiti verso fornitori di servizi di manutenzione ordinaria e riparazioni di mobili e arredi |
| dI6_25 | Debiti verso fornitori di servizi di manutenzione ordinaria e riparazioni di automezzi |
| dI6_26 | Debiti verso fornitori dei servizi di portineria |
| dI6_27 | Debiti verso fornitori dei servizi di vigilanza |
| dI6_28 | Debiti verso fornitori di servizi di facchinaggio e trasloco |
| dI6_29 | Debiti per locazioni |
| dI6_30 | Debiti per noleggi e spese accessorie |
| dI6_31 | Debiti per leasing operativo ed altre forme di locazione di beni mobili |
| dI6_32 | Debiti per fornitura di licenze software |
| dI6_33 | Debiti verso fornitori di carburanti, combustibili e lubrificanti |
| dI6_34 | Debiti per pubblicazioni, giornali e riviste |
| dI6_35 | Debiti verso fornitori di cancelleria e altro materiale di consumo |
| dI6_36 | Debiti verso fornitori di materiale di consumo per laboratori |
| dI6_37 | Debiti per studi, consulenze e indagini |
| dI6_38 | Debiti per pubblicità |
| dI6_39 | Debiti per organizzazione manifestazioni e convegni |
| dI6_40 | Debiti per servizi postali |
| dI6_41 | Debiti per assicurazioni |
| dI6_42 | Debiti per spese di rappresentanza |
| dI6_43 | Debiti per assistenza informatica e manutenzione software |
| dI6_44 | Debiti per patrocinio legale |
| dI6_45 | Debiti per smaltimento rifiuti nocivi |

| | |
|---|---|
| dI6_46 | Debiti per servizi vari |
| dI6_47 | Debiti per le pubblicazioni dell'Ateneo |
| dI6_48 | Debiti per oneri correnti per brevetti |
| dI6_49 | Debiti per sottoscrizione quote associative |
| | |
| | |
| **dI7** | **Debiti verso dipendenti** |
| dI7_1 | Debiti per competenze fisse verso il personale a tempo indeterminato |
| dI7_2 | Debiti per competenze fisse verso il personale a tempo determinato |
| dI7_3 | Debiti per competenze fisse verso i collaboratori |
| dI7_4 | Debiti per lavoro straordinario |
| dI7_5 | Debiti per altre competenze accessorie verso il personale |
| dI7_6 | Debiti per arretrati di anni precedenti verso il personale |
| dI7_7 | Debiti per arretrati di anni precedenti verso i collaboratori |
| dI7_8 | Debiti verso personale con contratto di formazione e lavoro |
| dI7_9 | Debiti verso personale con contratto di fornitura di lavoro temporaneo - lavoratori interinali |
| dI7_10 | Debiti verso lavoratori socialmente utili |
| dI7_11 | Debiti verso Collaboratori (Co.co.co. e Co.co.pro.) |
| dI7_12 | Debiti verso dipendenti per missioni |
| dI7_13 | Debiti verso il personale per equo indennizzo |
| | |
| **dI8** | **Altri debiti** |
| dI8_1 | Debiti per emolumenti agli organi di governo |
| dI8_2 | Debiti per contributi previdenziali per membri degli organi di governo |
| dI8_3 | Debiti per emolumenti dei componenti della Commissione di Garanzia |
| dI8_4 | Debiti per contributi previdenziali per i componenti della Commissione di Garanzia |
| dI8_5 | Debiti per emolumenti dei componenti degli organi di controllo diversi dalla Commissione di Garanzia |
| dI8_6 | Debiti per contributi previdenziali per i componenti degli organi di controllo diversi dalla Commissione di Garanzia |
| dI8_7 | Debiti per contributi obbligatori per il personale |

| | |
|---|---|
| dI8_8 | Debiti per contributi obbligatori per collaboratori |
| dI8_9 | Debiti per contributi obbligatori per consulenti |
| dI8_10 | Debiti per contributi per previdenza complementare per il personale |
| dI8_11 | Debiti per contributi per indennità di fine servizio e TFR per il personale |
| dI8_12 | Debiti per altri contributi per il personale |
| dI8_13 | Debiti verso membri delle commissioni di concorso |
| dI8_14 | Debiti per missioni e rimborsi spese trasferta organi istituzionali |
| dI8_15 | Debiti per gettoni/indennità ai membri degli organi istituzionali |
| dI8_16 | Debiti per altre attività istituzionali |
| dI8_17 | Debiti tributari |
| | |
| **E)** | **RATEI E RISCONTI PASSIVI** |
| | |
| **I** | **RATEI E RSICONTI PASSIVI** |
| | |
| **eI1** | **Ratei e risconti passivi** |
| cI1_1 | Ratei e risconti passivi |
| | |
| CONTI D'ORDINE | |
| | |
| **F)** | **CONTI D'ORDINE PASSIVO** |
| | |
| **fI1** | **Garanzie reali e personali** |
| fI1_1 | Garanzie personali, dirette o indirette, prestate sotto qualsiasi forma (avalli, fideiussioni, ecc.) |
| fI1_2 | Garanzie reali, dirette o indirette, prestate sotto qualsiasi forma (ipoteca, pegno, ecc.) |
| | |
| **fI2** | **Impegni e rischi** |
| fI2_1 | Impegni per acquisto di beni ed affidamento di servizi |
| fI2_2 | Rischi derivanti da cessione di crediti |
| | |
| **fI3** | **Beni di terzi presso l'amministrazione** |
| fI3_1 | Beni e valori di terzi presso l'amministrazione (ad es. merci in deposito) |

| | |
|---|---|
| | |

| CONTO ECONOMICO | |
|---|---|
| | |
| **Codice** | **Denominazione Contabilità Generale** |
| | |
| **A)** | **VALORE DELLA PRODUZIONE** |
| | |
| **I** | **CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI** |
| | |
| **aI1** | **Trasferimenti dallo Stato** |
| aI1_1 | Contributo dello Stato per le spese di funzionamento dell'Autorità (Legge 31 luglio 1997, n.249, art.6, punto a) |
| | |
| | |
| **aI2** | **Contributi versati dagli operatori del mercato delle comunicazioni** |
| aI2_1 | Contributo operatori (Legge 23 dicembre 2005, n. 266) |
| aI2_2 | Contributo vendita diritti sportivi (Decreto legislativo 9 gennaio 2008, n.9) |
| aI2_3 | Contributo titolari di motori di calcolo |
| | |
| | |
| **II** | **PROVENTI PER SERVIZI** |
| | |
| **aII1** | **Corrispettivi per i servizi resi dall'Autorità** |
| aII1_1 | Corrispettivi per i servizi resi dall'Autorità |
| | |
| | |
| **III** | **ALTRI PROVENTI** |
| | |
| | |
| **aIII1** | **Altri proventi** |
| aIII1_1 | Recuperi e rimborsi |
| aIII1_2 | Altri ricavi e proventi |
| | |
| | |
| **IV** | **VARIAZIONI LAVORI IN CORSO** |
| | |
| | |
| **aIV1** | **Variazione delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione** |

| | |
|---|---|
| aIV1_1 | Variazione delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione |
| | |
| | |
| **V** | **INCREMENTO DELLE IMMOBILIZZAZIONI** |
| | |
| **aV1** | **Variazione dei lavori in corso su ordinazione** |
| aIII1_1 | Variazione dei lavori in corso su ordinazione |
| | |
| | |
| | |
| **TOTALE PROVENTI (A)** | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| **B)** | **COSTI OPERATIVI** |
| | |
| | |
| **VI** | **COSTI SPECIFICI** |
| | |
| | |
| **aVI1** | **Costi per gli Organi di governo e controllo** |
| aVI1_1 | Oneri per il funzionamento del Consiglio |
| aVI1_2 | Oneri relativi al Gabinetto |
| aVI1_3 | Oneri per il funzionamento del Segretariato Generale |
| aVI1_4 | Commissione di Garanzia |
| aVI1_5 | Comitato Etico |
| aVI1_6 | Controllo interno di gestione |
| | |
| | |
| **aVI2** | **Costi per controllo sui conflitti di interesse** |
| aVI2_1 | Monitoraggio delle elezioni politiche ed amministrative (par-condicio) e conflitto di interessi |
| aVI2_2 | Monitoraggio della comunicazione politica |
| | |
| | |
| **aVI3** | **Costi dell'attività ispettiva** |
| aVI3_1 | Rimborsi spese per servizi resi dagli organi di Polizia e della Guardia di Finanza |
| aVI3_2 | Gestione del Registro Operatori Comunicazioni |

| | |
|---|---|
| aVI3_3 | Oneri per trattamento di missione connessi ai compiti ispettivi |
| | |
| | |
| **aVI4** | **Costi per la regolamentazione delle reti di comunicazione elettronica** |
| aVI4_1 | Verifica della contabilità regolatoria e servizio universale |
| | |
| | |
| **aVI5** | **Costi per il controllo del mercato audiovisivo e multimediale** |
| aVI5_1 | Monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive e per il controllo degli indici di ascolto, inclusi oneri convenzione ISTAT |
| | |
| | |
| **aVI6** | **Costi per la tutela dei consumatori** |
| aVI6_1 | Ufficio Relazioni con il Pubblico, comunicazione ed informazione |
| aVI6_2 | Gestione dei rapporti con le associazioni dei consumatori |
| aVI6_3 | Gestione di controversie e sanzioni |
| aVI6_4 | Gestione delle segnalazioni |
| aVI6_5 | Attuazione dei programmi di attività |
| | |
| | |
| **aVI7** | **Costi per analisi di mercati, concorrenza e assetti** |
| aVI7_1 | Analisi dei mercati e della concorrenza |
| | |
| | |
| **VII** | **COSTI GENERALI** |
| | |
| **aVII1** | **Costi per il personale** |
| aVII1_1 | Stipendi del personale dirigente a tempo indeterminato |
| aVII1_2 | Stipendi del personale dirigente a tempo determinato |
| aVII1_3 | Stipendi di funzionari, operativi ed esecutivi a tempo indeterminato |
| aVII1_4 | Stipendi di funzionari, operativi ed esecutivi a tempo determinato |
| aVII1_5 | Stipendi del personale impiegato in regime di comando e fuori ruolo |
| aVII1_6 | Lavoro straordinario |
| aVII1_7 | Emolumenti accessori |
| aVII1_8 | Oneri per missioni all'estero |
| aVII1_9 | Oneri per missioni nazionali |
| | |

| | |
|---|---|
| | |
| **aVII2** | **Costi di funzionamento** |
| aVII2_1 | Carburanti, combustibili e lubrificanti |
| aVII2_2 | Cancelleria e altro materiale di consumo |
| aVII2_3 | Acquisto di libri, riviste, giornali ed altre pubblicazioni |
| aVII2_4 | Acquisto di merci |
| aVII2_5 | Servizi di portineria |
| aVII2_6 | Servizi di pulizia locali |
| aVII2_7 | Vigilanza |
| aVII2_8 | Accertamenti sanitari |
| aVII2_9 | Assicurazioni |
| aVII2_10 | Concorsi |
| aVII2_11 | Studi, consulenze e indagini |
| aVII2_12 | Pubblicazione bandi |
| aVII2_13 | Pubblicità e sponsorizzazioni |
| aVII2_14 | Licenze e software e altri servizi informatici |
| aVII2_15 | Manutenzione ordinaria mobili e arredi |
| aVII2_16 | Manutenzione, noleggio ed esercizio di automezzi |
| aVII2_17 | Manutenzione ordinaria locali |
| aVII2_18 | Manutenzioni impianti |
| aVII2_19 | Manutenzioni attrezzature ed apparecchiature elettroniche |
| aVII2_20 | Moduli, stampati e rilegature |
| aVII2_21 | Organizzazione convegni e mostre |
| aVII2_22 | Spese di rappresentanza |
| aVII2_23 | Noleggio macchine d'ufficio e apparecchiature elettroniche |
| aVII2_24 | Spese per trasporti e traslochi |
| aVII2_25 | Spese postali |
| aVII2_26 | Spese per unità organizzative operanti all'estero |
| aVII2_27 | Spese per utenza dell'acqua |
| aVII2_28 | Spese per energia elettrica |
| aVII2_29 | Spese telefoniche |
| aVII2_30 | Godimento di beni di terzi diversi da immobili |
| aVII2_31 | Fitto locali ed oneri accessori |
| | |
| | |
| **aVII3** | **Altri costi generali** |
| aVII3_1 | Oneri per IRAP |

| | |
|---|---|
| aVII3_2 | Tasse e tributi vari |
| aVII3_3 | Oneri diversi di gestione |
| | |
| | |
| **VIII** | **AMMORTAMENTI E SVALUTAZIONI** |
| | |
| | |
| **IX** | **ACCANTONAMENTI PER RISCHI E ONERI** |
| | |
| | |
| **X** | **ALTRI ACCANTONAMENTI** |
| | |
| | |
| **XI** | **ONERI DIVERSI DI GESTIONE** |
| | |
| | |
| **TOTALE COSTI (B)** | |
| | |
| | |
| **DIFFERENZA TRA PROVENTI E COSTI OPERATIVI** | |
| | |
| | |
| **C)** | **PROVENTI E ONERI FINANZIARI** |
| | |
| | |
| **XII** | **PROVENTI FINANZIARI** |
| | |
| **aXII1** | **Proventi finanziari** |
| aXII1_1 | Interessi attivi e rendite finanziarie |
| aXII1_2 | Realizzo valori mobiliari |
| aXII1_3 | Interessi passivi e altri oneri finanziari |
| aXII1_4 | Utili o perdite su cambi |
| | |
| | |
| **XIII** | **RETTIFICHE DI VALORE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE** |
| | |
| **aXIII1** | **Rettifiche di valore di attività finanziarie** |
| aXIII1_1 | Rivalutazioni |
| aXIII1_2 | Svalutazioni |
| | |
| | |
| **XIV** | **PROVENTI E ONERI STRAORDINARI** |

| | |
|---|---|
| | |
| **aXIV1** | **Proventi e oneri straordinari** |
| aXIV1_1 | Proventi |
| aXIV1_2 | Oneri |
| | |
| | |
| **D)** | **IMPOSTE SUL REDDITO DELL'ESERCIZIO** |
| | |
| | |
| **RISULTATO DELL'ESERCIZIO** | |

Per completezza, di seguito, si riporta anche l'attuale Piano dei Conti di contabilità finanziaria dell'Autorità di cui si tratta e di cui si propone la sostituzione con quello previsto dal sistema SIPOE.

| **Codice** | **Denominazione** |
|---|---|
| | |
| | **ENTRATE** |
| | |
| | |
| | **ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI E DA ENTRATE CONTRIBUTIVE** |
| | |
| | **Trasferimenti ed entrate contributive** |
| 1011101 | Contributo dello Stato per le spese di funzionamento dell'Autorità (Legge 31 luglio 1997, n.249, art.6, punto a), e legge n.215/2004 art. 9, comma 3) |
| 1011103 | Contributo operatori (Legge 14 novembre 1995 n.481 art. 2, comma 38, lettera b), legge 31 luglio n.249 e legge 23 dicembre 2005, n.266 |
| 1011104 | Contributo titolari di motori di calcolo (Art. 13 Delibera 331/09/Cons) |
| 1011105 | Contributo vendita diritti sportivi (Decreto legislativo 9 gennaio 2008, n.9) |
| | |
| | **Altre entrate** |
| 1022201 | Recuperi, rimborsi e proventi diversi |
| 1022202 | Corrispettivi per i servizi resi dall'Autorità (legge 249 del 31 Luglio |

| | |
|---|---|
| | 1997 art. 6, comma 2) |
| | |
| | **Redditi Patrimoniali** |
| 1032210 | Interessi attivi e rendite finanziarie |
| | |
| | |
| | **ENTRATE IN CONTO CAPITALE** |
| | |
| | **Entrate derivanti da entrate in conto capitale e da alienzioni** |
| 2012212 | Alienazione dei beni patrimoniali |
| 2012214 | Realizzo valori mobiliari |
| | |
| | |
| | **ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI** |
| | |
| | **Entrate derivanti da accensioni di prestiti** |
| 3012216 | Anticipazioni di cassa |
| 3012217 | Assunzioni di mutui |
| | |
| | |
| | **PARTITE DI GIRO E CONTABILITA' SPECIALI** |
| | |
| | **Partite di giro e contabilità speciali -** |
| 4014401 | Recupero anticipazioni al cassiere |
| 4014402 | Ritenute previdenziali ed erariali sui compensi al Presidente ed ai membri dell'Autorità e sugli emolumenti al personale. Ritenuta di acconto su assegni, indennità e compensi al personale di altre Amministrazioni ed agli incaricati di particolari prestazioni. Ritenute per conto terzi. Ritenute di acconto su emolumenti diversi.Depositi cauzionali. |
| | |
| | |
| | **SPESE** |
| | |
| | **SPESE CORRENTI** |
| | |
| | **Compensi ed oneri diversi per gli Organi istituzionali** |
| 1011001 | Compensi al Presidente ed ai Membri dell'Autorità |
| 1011002 | Oneri previdenziali a carico dell'Autorità |
| 1011004 | Oneri fiscali a carico dell'Autorità (IRAP) |

| | |
|---|---|
| 1011005 | Rimborso spese e corresponsione di arretrati ai componenti degli Organi Collegiali |
| | |
| | **Gabinetto** |
| 1021008 | Oneri di funzionamento del Consiglio Nazionale degli Utenti |
| 1021009 | Spese per attività a rilevanza esterna |
| 1021010 | Spese per le attività delegate ai Comitati Regionali per le Comunicazioni |
| 1021011 | Spese per il funzionamento della Commissione di Garanzia, del Comitato Etico e del Servizio di controllo interno |
| | |
| | |
| | **Segretariato Generale** |
| 1031025 | Spese perla rassegna stampa, organizzazione di conferenze stampa, gestione e diffusione informazioni, forum, tavole rotonde, dibattiti, audizioni,e spese per la partecipazione a convegni, mostre e congressi |
| 1031028 | Oneri per l'attività concernente la partecipazione al BEREC e le relazioni con le Autorità e le Amministrazioni degli Stati Esteri ed organizzazioni Comunitarie ed Internazionali |
| 1031029 | Spese internazionali per gruppi di studio, di lavoro, commissioni audizioni e convenzioni |
| 1031031 | Trattamento di missione all'estero (comunitarie e internazionali) |
| | |
| | |
| | **Servizio giuridico** |
| 1041033 | Spese per programmi di ricerche , per convenzioni, studi , consulenze, gruppi di lavoro e di collaborazione con esperti ed istituti di ricerca nazionali ed esteri |
| 1041035 | Acquisto di banche dati e di pubblicazioni specializzate, raccolte di legislazione e giurisprudenza |
| | |
| | |
| | **Servizi Amministrativi** |
| | |
| | **Servizio Organizzazione Bilancio e Programmazione** |
| 1051069 | Stipendi retribuzioni ed altre indennità al personale |
| 1051070 | Oneri previdenziali a carico dell'Autorità |
| 1051071 | Oneri fiscali a carico dell'Autorità (IRAP) |

| | |
|---|---|
| 1051072 | Compensi per lavoro straordinario al personale |
| 1051073 | Trattamento di missione all'interno del territorio nazionale |
| 1051074 | Oneri per costituzione del fondo per l'indennità incentivante individuale |
| 1051079 | Accantonamento fondi pensione |
| 1051080 | Accantonamentoindennità fine rapporto |
| 1051096 | Spese per stages e praticantato |
| 1051102 | Restituzioni e rimborsi |
| | |
| | **Servizio Affari Generali e Contratti** |
| 1051076 | Polizze malattie e infortuni e caso mortea favore del personale (quota a carico Autorità) ovvero Quota annua trattamento di inabilità e caso morte |
| 1051083 | Oneri connessi alla tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro |
| 1051085 | Compensi e rimborsi per perizie, incarichi di studio e di ricerca, per consulenze su specifici temi e problemi e spese per servizi esterni |
| 1051086 | Canoni di locazione e oneri condominiali |
| 1051087 | Spese per la manutenzione ordinaria ed adattamento dei locali, installazione e manutenzione impianti tecnici ed elettronici. Manutenzione ed esercizio delle macchine d'ufficio, degli automezzi, dei beni mobili e degli arredi. |
| 1051088 | Canoni di noleggio automezzi, attrezzature d'ufficio e del materiale tecnico |
| 1051089 | Spese per l'acquisto di giornali, riviste, periodici; pubblicazioni per gli uffici e e rilegature. Spese per inserzioni, pubblicazioni e pubblicità, comprese le spese per la relazione al Parlamento |
| 1051090 | Spese d'ufficio, di stampa e di cancelleria |
| 1051091 | Spese per canone fornitura energia elettrica, telefoniche, gas, acqua, canoni radiotelevisivi e spese postali |
| 1051092 | Spese per pulizie dei locali, traslochi e facchinaggio e spese per smaltimento rifiuti solidi urbani |
| 1051093 | Spese casuali |
| 1051097 | Portierato e vigilanza locali |
| 1051098 | Assicurazioni diverse |
| 1051101 | Spese per oneri giudiziari, liti, arbitrati, notificazioni ed oneri accessori |
| 1051103 | Spese per il Sistema Inform.ivo amm.ivo dell'Autorità e per il CED; acquisto materiale informatico e acquisto licenze d'uso. |
| | |

| | |
|---|---|
| | **Servizio Risorse Umane e Formazione** |
| 1051081 | Spese per i servizi resi all'Autorità (da Amministrazioni Pubbliche ex legge 249/1997 e da altre amministrazioni e spese connesse al reclutamento del personale |
| 1051095 | Spese per l'aggiornamento e la partecipazione a corsi indetti da Enti e organismi vari (spese per la formazione del personale) |
| | |
| | |
| | **Direzione Servizi e Media** |
| 1061126 | Spese per le elezioni politiche ed amministrative (par-condicio) e conflitto di interessi |
| 1061127 | Spese per il monitoraggio della comunicazione politica |
| 1101206 | Spese per l'attuazione dei programmi di attività, compresi gli oneri per convenzioni, studi, ricerche, consulenze e gruppi di lavoro |
| 1101210 | Spese per monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive e per il controllo degli indici di ascolto, inclusi oneri convenzione ISTAT |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | **Servizio Ispettivo e registro** |
| 1071128 | Spese per i servizi resi dagli organi di Polizia e della Guardia di Finanza |
| 1071130 | Spese di registrazione, archiviazione e classificazione delle immagini ai fini del monitoraggio delle trasmissioni televisive e monitoraggio telefonico |
| 1071132 | Spese per la gestione del Registro Operatori Comunicazioni , compresi oneri accessori |
| 1071134 | Oneri per trattamento di missione connessi ai compiti propri del Servizio |
| | |
| | |
| | **Direzioni reti e servizi di comunicazione elettronica** |
| 1091184 | Spese per la verifica della contabilità regolatoria e servizio universale |
| 1091186 | Spese per l'attuazione dei programmi di attività, compresi gli oneri per convenzioni, studi, ricerche e gruppi di lavoro |
| 1091187 | Spese per l'attività istruttoria su pareri, reclami, controversie, ricorsi e sanzioni |

| | |
|---|---|
| | |
| | |
| | **Direzione tutela dei consumatori** |
| 1111222 | Spese per l'ufficio Relazioni con il Pubblico, comunicazione ed informazione |
| 1111223 | Spese connesse alla gestione dei rapporti con le associazioni dei consumatori |
| 1111224 | Spese connesse alla gestione di controversie e sanzioni |
| 1111226 | Spese connesse alla gestione delle segnalazioni |
| 1111228 | Spese per l'attuazione dei programmi di attività, compresi gli oneri di competenza della Direzione |
| | |
| | |
| | **Direzione servizi postali** |
| 1121232 | Spese per convenzioni, studi, ricerche, consulenze, gruppi di lavoro di competenza della Direzione |
| | |
| | |
| | **Direzione analisi di mercato, concorrenza e assetti** |
| 1131268 | Spese per convenzioni, studi, ricerche, consulenze, gruppi di lavoro di competenza della Direzione |
| | |
| | |
| | **Somme non attribuibili** |
| | |
| 1171300 | Fondo di riserva |
| 1171301 | Versamenti ad altre Autorità |
| 1171302 | Versamenti allo Stato |
| | |
| | |
| | |
| | **SPESE IN CONTO CAPITALE** |
| | |
| | **Indennità di liquidazione, tfr e similari al personale cessato dal servizio** |
| 2012200 | Indennità di liquidazione, tfr e similari al personale cessato dal servizio |
| | |
| | |
| | **Beni immobili, mobili, macchine e attrezzature e programmi tecnico-scientifici** |

| | |
|---|---|
| 2022211 | Interventi di sistemazione e manutenzione straordinaria |
| 2022220 | Spese per l'acquisto di beni mobili, autovetture, ecc. |
| 2022221 | Accantonamento oneri per acquisto sedi |
| 2022222 | Acquisto valori mobiliari |
| | |
| | |
| | **Spese per rimborsi e prestiti** |
| 3012225 | Rimborso per anticipazioni di cassa |
| 3012227 | Rimborso di finanziamenti a breve termine |
| 3012229 | Rimborso di quote capitali di mutui e prestiti |
| | |
| | |
| | |
| | **PARTITE DI GIRO E CONTABILITA' SPECIALI** |
| | |
| | **Partite di giro e contabilità speciali** |
| 4014401 | Anticipazioni al cassiere per le piccole spese e per la corresponsione di anticipi al personale inviato in missione |
| 4014402 | Versamento ritenute previdenziali ed erariali operate sui compensi all'Autorità e gli emolumenti al personale. Versamento, ritenuta d'acconto su assegni, indennità e compensi al personale di altre Amministrazioni ed agli incaricati di particolari prestazioni. Versamento ritenute operate per conto terzi. Versamento ritenuta d'acconto operata su emolumenti diversi. Depositi cauzionali. |

## Controllo di gestione

Il Decreto Legislativo n. 91/2011, all'19, impone alle amministrazioni pubbliche di presentare, unitamente ai bilanci di previsione e consuntivi, un "Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio".

La normativa prevede che anche il contenuto minimo di tale documento sia individuato centralmente da ciascun ministero competente.

Ulteriori indicatori possono essere individuati dalle singole amministrazioni al fine di garantire la più completa valutazione dei risultati conseguiti in riferimento agli obiettivi prefissati.

Oltre all'analisi dell'efficacia, sono previste, per tutto il triennio oggetto di programmazione finanziaria, anche valutazioni di efficienza.

Già il D.Lgs. 150/2009 ha introdotto un sistema di programmazione e valutazione delle attività che prevede l'assegnazione ai dirigenti preposti alle strutture dell'amministrazione di obiettivi e risorse necessarie al loro conseguimento. Tali obiettivi determinano conseguentemente quelli delle strutture funzionali ed operative sottostanti all'area dirigenziale.

In generale gli obiettivi e le risorse dovrebbero essere assegnati a conclusione di un procedimento di analisi e confronto tra i dirigenti ed i vertici politici ed amministrativi al fine di individuare in modo condiviso e razionale gli obiettivi da perseguire, la coerenza con la pianificazione strategica e le risorse necessarie a garantire il raggiungimento dei risultati attesi.

Tale disposizione è attuabile solo previa introduzione di un complesso sistema di pianificazione e rendicontazione che viene di seguito specificato con riferimento all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

In particolare, oltre alle innovazioni previste dai recenti provvedimenti normativi, risulta indispensabile introdurre in detta amministrazione nuovi strumenti di controllo di gestione, soprattutto in considerazione della continua contrazione delle risorse finanziarie rese disponibili dallo Stato e dal mercato di riferimento.

Infatti, la sopravvenuta scarsità di mezzi finanziari, dopo un lungo periodo di esubero di entrate, impone logiche di contenimento della spesa e ottimizzazione nell'allocazione delle risorse.

Al fine di effettuare le conseguenti analisi e raccogliere le tutte le informazioni utili a valutare le performance dell'amministrazione, accanto alle rilevazioni di tipo finanziario ed economico-patrimoniale generale occorre introdurre un sistema di rilevazioni economico-patrimoniali analitiche.

Infatti, solo un sistema strutturato di rilevazioni finanziarie ed economico-patrimoniali generali ed analitiche garantisce il necessario supporto alle analisi di efficienza, efficacia ed economicità dell'attività amministrativa nonché alle valutazioni dei dirigenza ed al controllo strategico.

Alla data di redazione della presente tesi, l'Autorità di cui si tratta non ha istituito alcun ufficio preposto a gestire l'attività di controllo di gestione, né risultano realizzati sistemi di budget e rendicontazione in contabilità analitica.

Il primo adempimento necessario ad effettuare rilevazioni contabili di tipo analitico è la predisposizione del Piano dei Centri di responsabilità e del connesso Piano dei Conti. Di seguito se ne propone uno, che rappresenta la struttura organizzativa dell'Autorità di cui si tratta.

| Piano dei Centri di Responsabilità | |
|---|---|
| | |
| **Codice** | **Denominazione** |
| | |
| **01_00_00** | **ORGANI DI INDIRIZZO E GABINETTO** |
| | |
| **01_01_00** | **Consiglio** |
| 01_01_01 | Commissione per i servizi ed i prodotti (CSP) |

| | |
|---|---|
| 01_01_02 | Commissione per le infrastrutture e le reti (CIR) |
| 01_01_03 | Gabinetto |
| 01_01_04 | Organismi di regolamentazione ed arbitrato del mercato delle comunicazioni |
| | |
| | |
| **02_00_00** | **ORGANI DI CONTROLLO** |
| | |
| **02_01_00** | **Organi di valutazione e controllo interno** |
| 02_01_01 | Commissione di Garanzia |
| 01_01_02 | Comitato Etico |
| 01_01_03 | Controllo interno (da costituire) |
| | |
| | |
| **03_00_00** | **ORGANI DI GESTIONE ED AMMINISTRAZIONE** |
| | |
| **03_01_00** | **Segretariato Generale** |
| 03_01_01 | Vice Segretario Generale vicario |
| 03_01_02 | Vice Segretario Generale |
| 03_01_03 | Servizio Risorse Umane e Formazione |
| 03_01_04 | Servizio Organizzazione Bilancio e Programmazione |
| 03_01_05 | Servizio Affari Generali e Contratti |
| | |
| **03_02_00** | **Direzioni** |
| 03_02_01 | Direzione analisi di mercato, concorrenza e assetti |
| 03_02_02 | Direzione Servizi e Media |
| 03_02_03 | Direzioni reti e servizi di comunicazione elettronica |
| 03_02_04 | Direzione tutela dei consumatori |
| 03_02_05 | Direzione Servizi Postali |
| | |
| **03_03_00** | **Servizi** |
| 03_03_01 | Servizio Ispettivo e registro |
| 03_03_02 | Servizio giuridico |

A ciascuno dei Centri di Responsabilità viene abbinato un Piano dei Conti che rappresenta i costi ed i ricavi ad esso imputabili.

Le elaborazioni della contabilità analitica si basano sulle informazioni elaborate dai moduli di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale generale e su informazioni di tipo extra-contabile desunte da altri sistemi informativi in uso nell'amministrazione.

I valori vengono imputati direttamente, laddove possibile, ovvero impiegando parametri di ripartizione idonei a rappresentare le relazioni causali e funzionali che sussistono tra la tipologia di costo o ricavo e l'attribuzione della relativa quantità al Centro di Responsabilità.

Pertanto, i costi indiretti per utenze telefoniche possono essere ripartiti sula base del numero di unità di personale assegnate alla Direzione; i costi di riscaldamento in percentuale rispetto alla superficie degli spazi assegnati, ecc..

Successivamente si procede all'aggregazione ed all'analisi dei costi ripartiti tra le varie strutture al fine di effettuare le valutazioni rispetto agli obiettivi programmati e conseguiti.

Vengono conseguentemente elaborati gli indicatori relativi agli andamenti annuali e pluriennali delle performance dell'amministrazione.

Le innovazioni introdotte con i recenti provvedimenti legislativi prevedono un insieme di regole utili a raccogliere rilevati informazioni in merito alla gestione dell'amministrazione.

Per le autorità amministrative indipendenti può rappresentare l'opportunità di superare la visione della gestione del bilancio come un adempimento burocratico obbligatorio per renderla un effettivo strumento di analisi, gestione, monitoraggio e valutazione delle attività istituzionali.

# BIBLIOGRAFIA


G. Airoldi, G. Brunetti, V. Coda, *Lezioni di Economia aziendale*, Il Mulino, Bologna

F. Amigoni, *I sistemi di controllo direzionale. Criteri di progettazione e di impiego*, Angeli, Milano

L. Anselmi, L. Del Bene, F. Donato, L. Giovannelli, L. Marinò, M. Zuccardi Merli, *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Rimini

R. N. Anthony, D. W. Young, *Controllo di gestione per gli enti e le organizzazioni non profit*, Mc Graw Hill, Milano

A. Bandetti, *Controllo di gestione – Aspetti tecnico contabili*, CEDAM, Padova

P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova

E. Borgonovi, *Principi e Sistemi Aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*, EGEA, Milano

E. Borgonovi, *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffré, Milano

A. Buccellato, *Il sistema informativo delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova

Francesco Caringella, *Manuale di Diritto Amministrativo*, DIKE Giuridica Editrice

P. Capaldo, *Reddito, capitale e bilancio d'esercizio*, Giuffré, Milano

C. Caramiello, *Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione aziendale*, Ipsoa

L. Caselli, *Teoria dell'organizzazione e processi decisionali*, Giappichelli, Torino

V. Cerulli Irelli, G. Morbidelli, *Ente pubblico ed enti pubblici*, Giappichelli, Torino

P. Cirillo e Roberto Chieppa, *Le Autorità amministrative indipendenti*, CEDAM, Milano

S. D'Albergo, *Sistema positivo degli enti pubblici nell'ordinamento italiano*, Giuffré, Milano

L. D'Alessio, *Enti Strumentali Regionali e loro Accountability*, Franco Angeli, Milano

L. D'Alessio, *Il budget nel sistema di bilancio dello Stato*, Giappichelli Editore, Torino

L. D'Alessio, *Il controllo di efficienza nelle aziende pubbliche*, Liguori, Napoli

L. D'Alessio, *la gestione delle aziende pubbliche. Problemi di programmazione, controllo e coordinamento*, Giappichelli, Torino

G. Farneti, Introduzione all'economia dell'azienda pubblica: il sistema, i principi, i valori, Giappichelli, Milano

G. Farneti, E. Vagnoni, *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini

R. Garofoli, G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, Neldiritto Editore, Roma

M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, CEDAM, Milano

F. G. Grandis, R. Jannelli, P. Ricci, *I documenti contabili degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino

G. Grossi, *Management, burocratismo e innovazione – Patologia del processo gestionale*, Cedam, Padova

G. Melis, *Creazione di valore e meccanismi di corporate governance*, Giuffré, Milano

G. Melis, *Il bilancio di esercizio come strumento di controllo di gestione*, Giuffré, Milano

G. Napolitano, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, a cura di Clarich e Fonderico, CEDAM, Milano

P. Onida, *La logica e il sistema delle rilevazioni quantitative d'azienda*, Giuffré, Milano

P. Onida, *Economia d'azienda*, Utet, Torino

V. Ottaviano, Considerazioni sugli enti pubblici strumentali, Cedam, Padova

F. Pica, *Le ragioni dei tributi*, G. Giappichelli Editore, Torino

F. Pica, *Teoria dell'intervento pubblico*, G. Giappichelli Editore, Torino

F. Pica, *Economia Pubblica*, UTET, Torino

L. Puddu, ragioneria pubblica. Il bilancio degli enti locali, Giuffré, Milano

G. Rossi, Gli Enti pubblici, Il Mulino, Bologna

R. Ruffini, G. Vallotti, *Assetti istituzionali e governo delle aziende pubbliche*, Egea, Milano

D. Salvioni, *Il sistema di controllo della gestione*, Giappichelli, Torino

E. Santesso, Miti e realtà dei nuovi sistemi di contabilità dei costi, in

A. Torrente, P. Schlesinger, *Manuale di diritto privato*, Giuffré, Milano

G. Zanda, *Direzione per obiettivi e razionalizzazione del governo d'impresa*, in *Saggi di ragioneria e di economia aziendale. Scritti in onore di D. Amodeo*, CEDAM, Padova

G. Zanda, *La grande impresa. Caratteristiche strutturali e di comportamento*, Giuffré, Milano

G. Zanda, *Lineamenti di economia aziendale*, Edizioni Kappa, Roma

G. Zappa, *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffré, Milano