



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Commissione di controllo interno

Relazione semestrale della Commissione di Controllo Interno della

Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni

Anno 2017

Sommario

1. Premessa	2
2. Le iniziative AGCom intraprese nel primo semestre 2017.....	2
3. Trasparenza e integrità	3
4. Sistema dei controlli interni e le modifiche al Regolamento di organizzazione e di funzionamento	4
5. Stato di realizzazione degli obiettivi dell'AGCom	5
6. Efficacia, efficienza e livello di economicità conseguiti dall'Autorità nell'attività di realizzazione degli obiettivi	7
7. Approfondimenti specifici in materia di gestione del contributo dovuto dagli operatori.....	7

1. Premessa

Questa relazione semestrale della Commissione di controllo interno è redatta, sulla base della documentazione sinora trasmessa, ai sensi dell'articolo 1, comma 3°, lettera a) della delibera 176/12 del Consiglio dell'Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni (di seguito anche "AGCom" o anche "Autorità").

In particolare, questa Relazione semestrale, analogamente alla precedente, si colloca come un ponte tra l'ultima Relazione annuale, quella per il 2016, e la prossima che riguarderà l'anno in corso. Essa prende in considerazione, sulla base della documentazione fornita in varie occasioni dal Segretario generale, da ultimo con lettera del 4 luglio 2017, da un lato, le principali novità verificatesi nelle materie di competenza di questa Commissione fino al giugno 2017, e, dall'altro, il seguito dato alle osservazioni e alle raccomandazioni contenute nell'ultima Relazione annuale.

2. Le iniziative AGCom intraprese nel primo semestre 2017

Per quanto attiene alle novità intervenute nel corso dell'anno, la più significativa è indubbiamente costituita dall'approvazione delle modifiche al Regolamento di organizzazione e funzionamento (in seguito anche "ROF") avvenuta con la delibera del Consiglio 125 del 30 marzo 2017.

Altra novità importante, che risponde anche a ripetute raccomandazioni di questa Commissione, è stata l'approvazione, nel Consiglio del 15/03/2017, del Piano della *performance* 2017-2019, con il quale per la prima volta l'Autorità si è dotata di un Piano triennale, e non più soltanto annuale, che dà avvio al ciclo della gestione della *performance* per il triennio in questione. Va notato peraltro che al 30 giugno 2017 non risulta presentata una specifica relazione annuale sulla *performance* il cui fondamentale rilievo è stato da ultimo rafforzato con le modifiche introdotte dal D.Lgs. 74/2017.

Naturalmente siamo di fronte ad importanti innovazioni che, come richiesto dalla legislazione vigente, devono tra l'altro consentire di collegare risorse disponibili e obiettivi dell'Autorità. Ciò richiede anche "la realizzazione di un nuovo sistema strutturato di misurazione e valutazione della *performance* dell'Amministrazione, delle unità organizzative e dei singoli dipendenti" che è stato appena avviato (giusta determina 28/16/SG) e che prevede inevitabilmente una fase iniziale di sperimentazione, solo al termine della quale si potranno fornire le opportune valutazioni ed osservazioni.

Altra significativa novità è costituita dalla adozione, con la delibera 87/2017 del Consiglio, del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2017-2019 e dalla approvazione, con la successiva delibera 148/2017 del Consiglio, del nuovo Regolamento sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, che

fa seguito alle modifiche introdotte al D.Leg.vo 33/2013 in particolare dal D.Leg.vo 97/2016, che hanno richiesto di adeguare la normativa interna al mutato quadro legislativo.

In materia di personale, con riserva di approfondimento in sede di relazione annuale, si segnala quanto segue:

- i fascicoli del personale sono in corso di riordino e di digitalizzazione. In particolare, alla data della presente relazione, circa l'85% dei fascicoli cartacei è completata. L'Autorità indica che il completamento dei fascicoli del personale dovrebbe avvenire entro la fine dell'anno in corso;
- il problema dei cosiddetti "apicali" è stato sottoposto all'attenzione del Consiglio che ha accolto la soluzione operativa prospettata nel parere reso dalla Commissione di garanzia il 12 gennaio 2017. Il Servizio risorse umane e organizzazione ha in corso le verifiche necessarie ai fini del riavvio del procedimento di recupero delle somme corrisposte in eccesso;
- quanto al Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale, che è stato già oggetto di un primo esame da parte del Consiglio, sono in corso ulteriori approfondimenti anche da parte dei responsabili dei nuovi uffici dell'Autorità;
- quanto alla materia delle pari opportunità si prende atto che è in corso il confronto con le organizzazioni sindacali, già avviato nel 2016, in particolare sulla costituzione della Commissione delle pari opportunità.

In tema di acquisti di beni e servizi, come dalla citata lettera del Segretario generale, si rileva che il Consiglio ha preso atto dei rilievi formulati nella Relazione annuale di questa Commissione, ma che essendo in corso l'attuazione del nuovo modello organizzativo, "non è allo stato possibile fornire riscontri puntuali sulle iniziative intraprese".

3. Trasparenza e integrità

Nel corso del primo semestre del 2017, la Commissione di controllo interno ha espletato le attività istruttorie finalizzate al rilascio dell'attestazione per l'anno 2016 e per il primo trimestre del 2017 (sino al 31 marzo), in considerazione della comunicazione ANAC del 17 gennaio 2017 e della successiva deliberazione ANAC n. 236 del 1 marzo 2017. Nel rilasciare la propria attestazione, questa Commissione ha evidenziato che le strutture competenti, al fine di dotare l'Autorità di documenti unici e coordinati, stanno elaborando una bozza condivisa di Regolamenti riguardanti sia la gestione amministrativa e contabile dell'Autorità stessa sia il trattamento giuridico ed economico del personale. Nonostante i progressi svolti, questa Commissione non può non rilevare che la criticità riscontrata nel corso della precedente rilevazione in materia di testi unici consolidati non sia stata ancora superata.

4. Sistema dei controlli interni e le modifiche al Regolamento di organizzazione e di funzionamento

Rinviando alla Relazione annuale 2017 per una valutazione approfondita delle numerose e significative modifiche introdotte al ROF in materia di organizzazione e di personale con la citata delibera del Consiglio 125/17 — anche per poter tener conto delle modalità dell'attuazione e dell'impatto concreto sul funzionamento dell'amministrazione dell'Autorità in una fase necessariamente "sperimentale" — si possono sin d'ora fare alcune prime considerazioni, anche ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 165 del 2001 (espressamente applicabile anche alle Autorità indipendenti), su tale iniziativa, che appare sostanzialmente opportuna e in alcune parti, come in materia di controlli interni, addirittura indispensabile.

Su quest'ultima materia, in particolare, un intervento era infatti necessario, come richiesto anche da questa Commissione e dalla stessa Corte dei conti, per giungere finalmente ad un sistema dei controlli interni organico e integrato e, pur nell'autonomia riconosciuta all'Autorità, in linea con i principi generali dettati dalla legislazione statale vigente.

È quindi senz'altro da considerarsi positivamente, con il nuovo articolo 23 del ROF, la costituzione di una apposita struttura dell'Autorità competente in materia di controlli interni, denominata, appunto, "Servizio sistema dei controlli interni", competente in tale materia con la conseguente modifica della denominazione del preesistente "Servizio di controllo interno" in "Commissione controllo interno". La Commissione, che mantiene la propria posizione di autonomia e che risponde esclusivamente al Presidente ed al Consiglio, conserva allo stato altresì i medesimi compiti attribuiti in precedenza al preesistente Servizio dal vecchio articolo 13 del ROF e dalle delibere del Consiglio 176/12 e 161/15.

In particolare, non può non rilevarsi che il contenuto del nuovo articolo 23 del ROF non corrisponde esattamente alla sua rubrica.

Infatti, da un lato, la competenza fondamentale del nuovo "Servizio sistema dei controlli interni" in materia di controlli interni sembra limitata al solo controllo di gestione non essendovi riferimenti alle altre tipologie di controlli interni indicati al secondo comma dell'art.1 del decreto legislativo 286 del 1999 (controllo di regolarità amministrativa e contabile, valutazione della dirigenza e controllo strategico). Dall'altro, si attribuiscono al "Servizio sistema dei controlli interni" delicate e complesse competenze in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione che richiederebbero per la loro natura e peculiarità più opportunamente l'affidamento a strutture distinte e appositamente dedicate.

Quanto al resto delle modifiche introdotte, senza entrare nel merito del ridisegno di Direzioni e Servizi che sembra rispondere, tra l'altro, ad un utile aggiornamento per

tener conto dell'evoluzione tecnologica e normativa, sembra opportuno soffermarsi su due punti, l'uno relativo al ruolo del Segretario generale e l'altro alla redistribuzione tra le Direzioni generali di talune competenze in materia di personale.

Per quanto attiene al Segretario generale, opportunamente con le modifiche introdotte all'art.9 del ROF si prosegue nella linea di rafforzamento della sua posizione di capo e responsabile dell'intera struttura tecnica dell'Autorità.

Desta peraltro qualche preoccupazione l'incremento dei compiti operativi della Segreteria generale a seguito della soppressione del Servizio affari generali, contratti e sistemi informativi, e l'espressa attribuzione come nuova competenza specifica ed evidentemente aggiuntiva del Segretario generale, di compiti di supervisione e garanzia della corretta gestione degli affari generali e delle procedure di acquisizione di beni e servizi, nonché l'attribuzione della cura delle relazioni con il pubblico.

Per quanto concerne, infine, la redistribuzione tra il Servizio risorse umane e organizzazione ed il Servizio programmazione bilancio e digitalizzazione (articoli 21 e 22 del ROF) di taluni compiti in materia di personale, si deve rilevare che il trasferimento alla prima Direzione anche delle competenze di natura contabile e fiscale comporta la concentrazione in un'unica struttura di compiti che richiederebbero, per loro natura, competenze differenziate che, infatti, vengono generalmente affidati nella Pubbliche amministrazioni a strutture diverse, anche per agevolare l'esercizio dell'attività di controllo e riscontro.

Da ultimo, sembra opportuno un invito a vigilare affinché, sin dalla prima attuazione delle modifiche introdotte in materia di controlli interni, si tenga conto di quanto previsto dalla legislazione vigente in ordine all'affidamento a strutture o soggetti diversi delle varie tipologie di controllo, e, in particolare, delle novità introdotte da ultimo dal D.Leg.vo 74/2017 specie in materia di valutazione della *performance* e di valutazione della dirigenza e di controllo strategico che deve essere svolto da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo.

5. Stato di realizzazione degli obiettivi dell'AGCom

Occorre premettere che la verifica periodica della realizzazione degli obiettivi dell'Autorità richiede l'esistenza di un compiuto sistema di controllo strategico, la cui attuazione presuppone, tra l'altro, come si sottolineava nella Relazione di questa Commissione per l'anno 2016, "la individuazione di idonei indicatori predefiniti e dei relativi target da associare a ciascun obiettivo, nonché la reportistica relativa alla valutazione del grado di conseguimento di ciascun obiettivo strategico e specifico".

La situazione attuale, alla luce di quanto contenuto nella Relazione dell'Autorità del 2017 e della documentazione fornita dal Segretario generale fa registrare, sebbene

ancora manchi un organico e compiuto sistema di controllo strategico, apprezzabili passi avanti.

Si segnala, in particolare, sulla base di quanto riportato nella Relazione 2017 dell'Autorità, l'attenzione rivolta dall'AGCom a impostare verifiche qualitative e quantitative circa lo stato di avanzamento ed i risultati conseguiti dall'Autorità stessa nell'attuazione degli obiettivi fissati con la pianificazione strategica.

Tuttavia, questa Commissione deve rilevare che la pianificazione strategica e la successiva attività di controllo non si esauriscono con la predisposizione della Relazione annuale. Infatti, nella stessa Relazione annuale dell'Autorità di quest'anno, si riporta, correttamente, che questa "si limita a definire i programmi di lavoro, come richiesto dalla legge, rinviando la definizione puntuale delle priorità e degli obiettivi strategici annuali e pluriennali agli appositi documenti elaborati nell'ambito dell'attività pianificatoria annuale e pluriennale degli uffici". Ci si riserva comunque di fornire un ulteriore approfondimento in sede di relazione annuale, quando tutti i predetti documenti di pianificazione saranno disponibili.

Grazie comunque ai risultati del monitoraggio inclusi nella Relazione annuale 2017 dell'Autorità, questa Commissione può rilevare andamenti in linea ovvero in miglioramento dell'esercizio 2016 rispetto all'esercizio 2015. Questi andamenti segnalano, in sostanza, un incremento dell'efficacia dell'Autorità nel perseguimento degli obiettivi fissati.

Rimandando per puntuali approfondimenti alla Relazione annuale 2017 dell'Autorità, si indica, a titolo meramente esemplificativo, che rispetto alla linea strategica "Promozione di una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi", una riduzione della quota di mercato dell'*incumbent* sui mercati dell'accesso (dal 58% del 2015 al 56% nel 2016) così come una contrazione dell'indice di concentrazione (da 3.807 del 2015 a 3.567 del 2016 con riferimento alle linee di accesso).

Rispetto alla linea strategica "Tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione", si notano, invece, livelli degli indicatori in linea sostanziale con i dati dell'esercizio 2015. In particolare, le quote di mercato del leader, sia per le televisioni in chiaro che per quelle a pagamento, sono pari al 48,2% e al 78,2% nel 2015 contro il 49,9% e il 77,1% nel 2016. Anche l'indice di concentrazione presenta la stessa coerenza nei livelli 2016 in confronto con il 2015.

Rispetto alla linea strategica "Efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa", si rileva, infine, un decremento del numero di comunicazioni di operatori gestite dal ROC e dall'IES così come del numero di procedimenti conclusi dai CORECOM. Allo stesso tempo, i tempi medi di definizione dei procedimenti si incrementano leggermente, passando da 12 gg medi nel 2015 a 13,4 gg medi nel 2016,

ma comunque restando questi tempi inferiori ai 30 giorni previsti dalla normativa vigente. Il numero di procedimenti di definizione controversie operatori-utenti conclusi sul numero totale delle istanze pervenute resta sostanzialmente allineato al dato del 2015 e pari allo 88%.

6. Efficacia, efficienza e livello di economicità conseguiti dall'Autorità nell'attività di realizzazione degli obiettivi

Così come già rilevato, anche nella Relazione annuale 2017, manca il collegamento puntuale tra obiettivi e indicatori, da un lato, e la struttura o le strutture che, con le loro dotazioni di risorse umane, tecniche e finanziarie, sono responsabili del conseguimento di tali obiettivi e indicatori, dall'altro lato.

Il collegamento tra obiettivi e indicatori, da un lato, e struttura o strutture responsabili, dall'altro, è di pregnante significato in quanto, ove presente, consentirebbe di legare i risultati conseguiti con le risorse impiegate, rendendo dunque possibile la determinazione di indici di efficienza e di economicità nell'attività di realizzazione degli obiettivi da parte dell'Autorità, così come la predisposizione di analisi comparate circa le risorse acquisite/disponibili (analisi dei costi) e la comparazione tra i costi e la qualità e la quantità dei servizi offerti (rendimenti).

Con la premessa di cui sopra, questa Commissione può solo fornire alcune indicazioni sull'andamento e sulla composizione delle entrate e delle uscite dell'Autorità. Dalla lettura del conto consuntivo annuale 2016, le spese per il personale sono in crescita rispetto all'anno precedente e la loro incidenza raggiunge circa il 75% del totale delle uscite. Su questo punto non può che condividersi quanto rilevato dalla Commissione di garanzia nel suo parere al Conto consuntivo del 2016, rilasciato in data 6 giugno 2017, dove recita che occorre "riservare la massima attenzione al profilo del contenimento delle spese relative al personale dipendente. I vincoli posti dalle vigenti normative di contenimento della spesa e l'esigenza imperativa di preservare l'equilibrio economico-finanziario dell'Autorità, allo stato non consentono, infatti, né l'avvio di nuove selezioni per il reclutamento di personale, né il mantenimento in servizio di personale che abbia maturato il diritto pensionistico, ferma restando comunque la garanzia del turn over, come normativamente previsto".

7. Approfondimenti specifici in materia di gestione del contributo dovuto dagli operatori

Nell'ambito delle proprie competenze, questa Commissione ha programmato di svolgere nel corso del 2017 approfondimenti con riferimento all'area della gestione del contributo dovuto dai soggetti che operano nei settori delle comunicazioni elettroniche, dei servizi media e dei servizi postali.

Dalla documentazione acquisita dall'Ufficio bilancio e contributo operatori, si rilevano in questa sede, in particolare, la standardizzazione e la semplificazione della determinazione del contributo dovuto da ciascun operatore, l'attuazione di controlli incrociati per la verifica del rispetto degli impegni dei singoli operatori nella determinazione e nel versamento del contributo, e la positiva intensificazione del processo di automazione delle verifiche contabili tramite integrazione di diverse fonti documentali e con il supporto di nuovi strumenti informatici.

Si rilevano inoltre alcune criticità soprattutto legate al quadro di incertezza delle entrate dettato dall'elevato contenzioso con gli operatori sulle delibere impositive del contributo.

Roma, 11 luglio 2017

I componenti

Prof. Giovanni Valotti (Presidente)

Cons. Giuseppe Troccoli

Prof. Gianluca Vagnani (Componente)