



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Commissione di controllo interno

Relazione semestrale della Commissione di controllo interno

Anno 2018

C/ M
B

Indice

1. Premessa	1
2. Le iniziative Agcom intraprese nel primo semestre 2018.....	1
2. Trasparenza e integrità	4
3. Stato di realizzazione degli obiettivi dell'Agcom.....	4
4. Efficacia, efficienza e livello di economicità conseguiti dall'Agcom nell'attività di realizzazione degli obiettivi.....	5
5. Approfondimenti specifici in materia di imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione	7

C/ W
a

1. Premessa

Nel contesto dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito "Agcom" o anche "Autorità" o anche "Amministrazione"), anche questa Relazione semestrale, relativa ai primi sei mesi del 2018, analogamente alle precedenti, si colloca come un ponte tra l'ultima Relazione annuale, quella per il 2017, e la prossima che riguarderà l'anno in corso, ovvero il 2018. È da sottolineare che nella sua preparazione la Commissione si è potuta valere non solo delle consuete documentazioni trasmesse dal Segretario generale e dal Servizio per il sistema dei controlli interni, ma anche della Relazione trasmessa il 16 maggio dal Presidente Cardani, che *"svolge alcune precisazioni in merito alle osservazioni che la Commissione di controllo interno ha sviluppato nella su Relazione per il 2017"* (di seguito anche "Documento del Presidente") e della Relazione del Segretario generale, prot. 239/18/SG del 2 luglio 2018 (di seguito anche "Relazione del Segretario generale").

In via preliminare non si può che sottolineare in particolare come il Documento del Presidente, che fa seguito ad uno specifico esame da parte del Consiglio dell'ultima Relazione annuale di questa Commissione, costituisca una importante novità positiva nei rapporti tra Consiglio e Commissione, che si auspica possa essere confermata anche per il futuro.

Nel prendere quindi atto di tale novità e delle osservazioni contenute nei citati Documento del Presidente e Relazione del Segretario generale, si può rilevare in termini generali che diverse delle criticità segnalate nella Relazione per il 2017 di questa Commissione sono superate o in corso di superamento grazie alle iniziative prese dall'Autorità, anche su indicazioni della Commissione stessa, e che sono in corso interventi, che richiederanno naturalmente tempo per la loro piena attuazione, e che questa Commissione seguirà con la dovuta attenzione, specie per quanto attiene alla realizzazione di un compiuto sistema di controlli interni ed alla implementazione del ciclo della *performance*.

Si fa, inoltre, presente che nel corso del primo semestre 2018 è stata inviata a questa Commissione documentazione relativa ad una istanza di controversia postale. La suddetta documentazione è stata trasmessa dalla Commissione al Segretario generale, con richiesta di informazioni sull'eventuale seguito. Il Segretario generale ha fornito a questa Commissione informativa sulla richiamata istanza mediante nota protocollo 0035190 del 27.04.2018.

2. Le iniziative Agcom intraprese nel primo semestre 2018

Per quanto attiene alle principali iniziative intraprese dall'Agcom dall'inizio dell'anno in corso sono innanzitutto da segnalare le delibere del Consiglio con le quali sono state approvate l'aggiornamento del Piano della *performance* 2017-2019, allegato A

alla delibera n. 274/18/CONS del 6 giugno 2018 (successivamente ridenominato Piano della *performance* 2018-2020), e la Relazione della *performance* 2017 approvata con delibera del Consiglio nella seduta del 26 giugno 2018. Si rileva che nel nuovo Piano della *performance* 2018-2020, deliberato al fine di “dare attuazione agli indirizzi di programmazione strategica dell’Autorità approvati dal Consiglio l’8 maggio 2018”, gli obiettivi annuali sono stati raccordati con le unità organizzative responsabili degli stessi.

Con l’assunzione di tali delibere l’Autorità consolida – pur con le modalità consentite dall’autonomia e dall’indipendenza ad essa riconosciuta – dopo la prima attuazione avvenuta lo scorso anno, il processo di adeguamento agli adempimenti previsti per le Pubbliche amministrazioni dalla legislazione vigente in materia di ciclo della gestione della *performance*. Si rappresenta, inoltre, l’opportunità che il complessivo ciclo della *performance*, così come impostato dall’Autorità, sia sempre più collegato ed integrato con il ciclo del bilancio, in particolare con la redazione dei conti consuntivi e previsionali in modo da meglio evidenziare non solo l’efficacia dell’azione dell’Autorità ma anche la sua efficienza ed economicità. In questo senso la stessa Relazione del Segretario generale afferma che “gli obiettivi definiti con il Piano della *performance* 2018-2020 saranno recepiti e declinati nei vari documenti di programmazione strategico-decisionale, quali: la programmazione triennale delle spese (2018-2020), il piano degli indicatori di bilancio (2018-2020), il piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza (2018-2020)”.

E’ da sottolineare poi il rilievo della predisposizione da parte del Servizio sistema dei controlli interni della Relazione semestrale sulle attività del Servizio sistema dei controlli interni con allegato un *report* denominato “Analisi sulla gestione” che fornisce indicazioni analitiche sull’andamento della gestione dell’Autorità nel periodo 2016-2018. La Relazione e l’allegato *report* sono stati sottoposti all’attenzione del Consiglio nella seduta del 26 giugno 2018. Si deve rilevare inoltre l’attenzione dell’Amministrazione a migliorare la dotazione di risorse umane e informatiche a supporto del Servizio citato. In proposito, risulta che è stato già autorizzato il comando di una unità di personale.

In tale quadro di generale adeguamento alle previsioni delle leggi vigenti si colloca anche l’approvazione, con delibera del Consiglio n. 7 del 2018, dell’Aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2017-2019. Per quanto concerne l’analisi dei rischi, posta a base del Piano, risulta che dei 609 processi che presentano un qualche grado di rischio, la ripartizione del rischio è: numero 1 a rischio “Critico”; numero 105 a rischio “Rilevante”; numero 150 a rischio “Medio-basso”; e numero 355 a rischio “Trascurabile”. Il processo che presenta un rischio classificato come “Critico” afferisce all’Ufficio affari generali e contratto e concerne, in particolare, “la trasmissione del provvedimento da sottoporre all’approvazione dell’Organo competente con mancato rispetto dei termini procedurali ed eventuale configurazione di danno erariale”. Si segnalano, inoltre, il Servizio ispettivo, registro e Corecom e il Servizio risorse umane e

organizzazione che presentano, entrambi, una elevata incidenza dei processi considerati come a rischio "Rilevante" sul totale dei processi.

Dal documento di valutazione dei rischi allegato al Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza risulta che, nell'ambito del Servizio risorse umane e organizzazione, con particolare riferimento al tema del nuovo reclutamento del personale nell'Autorità, il processo relativo alla *"analisi carichi di lavoro per profilo professionale"* potrebbe presentare un rischio rilevante di *"valutazione non veritiera dei carichi di lavoro per evidenziare carenze di personale in servizio al fine di avviare nuovi reclutamenti"*. Anche alla luce di tale rischio, questa Commissione auspica che, nell'ambito della generale politica di reclutamento del personale, l'Autorità disponga di analisi aggiornate e approfondite dei fabbisogni di personale strettamente necessari per le varie strutture.

Significativa è poi l'attività in corso per la revisione del Regolamento concernente il trattamento giuridico del personale che, come è stato rilevato nel citato Documento del Presidente dell'Autorità prevede, tra l'altro, un nuovo meccanismo di progressione economica per le varie qualifiche con l'introduzione per tutti i dipendenti di una valutazione positiva dell'attività svolta, superando così l'attuale previsione del requisito del *"salvo demerito"* per dirigenti e funzionari e gli automatismi previsti per operativi ed esecutivi.

È da sottolineare che, ove approvate, le proposte modifiche al meccanismo di progressione, specie se opportunamente inserite nel contesto generale del nuovo sistema di valutazione della *performance* individuale in corso di definizione, come indicato nel Piano della *performance* 2018-2020 e nella Relazione del Segretario generale, potrebbero consentire di superare anche la attuale situazione che registra una scarsa attenzione a valutazioni meritocratiche, come è dimostrato anche dalla circostanza della assegnazione di passaggi di livello alla quasi totalità del personale nel corso del 2017.

Da segnalare è anche l'iniziativa del Consiglio, tutt'ora in corso, di procedere all'approvazione di un Regolamento concernente le procedure di affidamento dei contratti, scorporando tale materia dal Regolamento sulla contabilità e tenendo conto anche delle modifiche intervenute al Regolamento di organizzazione e funzionamento.

Per quanto attiene poi all'attuazione delle novità introdotte dal Regolamento di organizzazione e funzionamento in materia di controlli interni, è da segnalare, come indicato nel più volte citato Documento del Presidente dell'Autorità che *"il Consiglio - al fine di prevedere una specifica separazione delle funzioni di controllo da quelle di anticorruzione nell'ambito delle attività di competenza del Servizio sistema dei controlli interni - ha istituito presso il medesimo Servizio un ulteriore Ufficio di secondo livello, denominato Ufficio di controllo strategico e controllo di gestione"*.

Altra significativa novità su un tema sul quale si era soffermata la precedente Relazione annuale di questa Commissione, quello del contenimento dei costi connessi alle due sedi dell'Autorità, è costituita per quanto riguarda in particolare la sede di Napoli, dalla sottoscrizione di un atto di impegno con l'Agenzia del demanio, in merito alle modalità di trasferimento nell'immobile di Palazzo Fondi. Da tale trasferimento e dalle iniziative in corso anche in relazione alla sede di Roma, potranno conseguire, come si sottolinea nel Documento del Presidente dell'Autorità, significativi risparmi per quanto concerne i canoni di locazione anche a seguito di auspicabili razionalizzazioni relative agli spazi lavorativi occupati, tenendo conto anche delle normative vigenti in materia.

Per quanto attiene l'informatizzazione dei flussi documentali dell'Autorità e lo stato di realizzazione del sistema informativo, oggetto di affidamento esterno alla società Accenture attraverso la convenzione Consip SGI – Sistemi Gestionali Integrati, nel corso del 2018 sono state avviate le attività di sviluppo.

2. Trasparenza e integrità

Le attività richieste in materia di integrità e trasparenza, così come previste ai sensi della delibera 161/15/CONS, e le evidenze emerse e le principali criticità sono state evidenziate nella Relazione annuale di questa Commissione relativa all'anno 2017. Per l'anno 2018 si riporta che numerose attività in materia di trasparenza e integrità sono tuttora in corso come risulta dalla Relazione semestrale sulle attività del Servizio sistema dei controlli interni e che non emergono ulteriori criticità da segnalare. Si segnala, peraltro, che, ad oggi, non è ancora disponibile sulla sezione "Autorità trasparente" l'aggiornamento relativo alle fatture passive non pagate, e allo stato sono in corso attività di approfondimento da parte dell'Autorità.

3. Stato di realizzazione degli obiettivi dell'Agcom

Nel valutare lo stato di realizzazione degli obiettivi dell'Agcom questa Commissione si è basata non più esclusivamente sulla Relazione annuale dell'Autorità al Parlamento ma anche su quanto esposto nella Relazione sulla *performance* dell'anno 2017 che contiene la "*descrizione delle attività svolte con riferimento a ciascun obiettivo specifico*" e, per la prima volta, rispetto agli obiettivi specifici, "*la declinazione del relativo livello di conseguimento da parte della struttura competente*". Più in particolare, dalla Relazione sulla *performance* dell'anno 2017, basata sostanzialmente su auto-valutazioni fornite dalle differenti strutture responsabili, si evidenzia un livello medio-alto di raggiungimento degli obiettivi specifici da parte dell'Autorità. Dalla stessa Relazione semestrale del Servizio sistema dei controlli interni emerge poi che "*poiché la definizione del ciclo di gestione della performance è ancora in fase attuativa, una valutazione maggiormente accurata ed oggettiva del livello di raggiungimento degli obiettivi programmati sarà possibile a partire dalla prossima relazione*".

In aggiunta a quanto già esposto, sulla base dei risultati del monitoraggio inclusi nella Relazione annuale Agcom 2018, questa Commissione può rilevare andamenti in linea ovvero in miglioramento dell'esercizio 2017 rispetto all'esercizio 2016. Questi andamenti segnalano, in sostanza, il mantenimento di condizioni di efficacia dell'Autorità nel perseguimento degli obiettivi fissati.

Rimandando per puntuali approfondimenti alla Relazione annuale 2018 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, nell'ambito delle comunicazioni elettroniche, della quota di mercato dell'*incumbent* sui mercati dell'accesso (dal 58% del 2015, al 56% nel 2016 e al 54% nel 2017) così come una contrazione dell'indice di concentrazione (da 3.807 del 2015, a 3.567 del 2016 e a 2.455 nel 2017 con riferimento alle linee di accesso). Si evidenzia che il settore postale mostra andamenti opposti rispetto al settore delle comunicazioni elettroniche, con la quota di mercato dell'*incumbent* e l'indice di concentrazione che nel 2017 si registrano in crescita rispetto al 2016. 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 2016. In particolare, le quote di mercato del leader, sia per le televisioni in chiaro che per quelle a pagamento, sono pari al 50,3% e al 76,5% nel 2016 contro il 48,4% e il 77,0% nel 2017. Si segnala, in particolare, la crescita dell'indice di concentrazione nell'ambito dell'editoria quotidiana, passata da 959 del 2016 a 1.037 del 2017. Rispetto alla linea strategica "Efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa", si rileva, infine, nel passaggio dal 2016 al 2017 un incremento del numero di comunicazioni di operatori gestite dal ROC (da 13.840 del 2016 a 15.764 del 2017), un decremento di quelle relative all'IES (da 4.475 del 2016 a 4.217 del 2017) e un incremento del numero di procedimenti conclusi dai CORECOM (da 91.784 del 2016 a 95.947 del 2017). Allo stesso tempo, i tempi medi di definizione dei procedimenti si incrementano, passando da 12 gg medi nel 2015 a 13,4 gg medi nel 2016 sino a 16gg nel 2017, 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 si colloca al di sotto del dato 2016 e pari allo 81%.

4. Efficienza e livello di economicità conseguiti dall'Agcom nell'attività di realizzazione degli obiettivi

Questa Commissione osserva preliminarmente che, in merito all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per compensare il differenziale tra entrate e uscite in sede di conto previsionale, la Commissione di garanzia nel parere al bilancio di previsione 2018 rilasciato in data 14 dicembre 2017 (prot. 0087511) rileva che: *"Non può non destare preoccupazione la circostanza che le uscite programmate siano nuovamente superiori*

alle entrate. Questa situazione persiste anche nelle previsioni 2018. L'utilizzo costante dell'avanzo presunto di amministrazione a pareggio di Bilancio, non può che essere considerato anomalo rispetto ad un obiettivo normale di equilibrio tra entrate e uscite programmate". Parimenti, il Documento del Presidente rileva che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione in sede di previsionale si qualifica come fatto "fisiologico" che discende dal "sistema delle rettifiche, la cui applicazione comporta ovviamente una posta contabile negativa nella previsione di competenza con entrate inferiori alle spese" (pag. 6).

A parere di questa Commissione andrebbe meglio approfondito se una più puntuale e efficace definizione delle previsioni di spesa e di incasso da parte dell'Autorità nonché, come osservato anche dalla Commissione di garanzia, l'intervento sulla dinamica delle spese di funzionamento in vista di commisurarle ai contributi degli operatori, potrebbe sostanzialmente contribuire a limitare l'entità delle richiamate rettifiche, rendendo i risultati previsionali più coerenti con i valori consuntivi e, parallelamente, favorire anche nel conto previsionale il mantenimento di un sostanziale equilibrio tra entrate e uscite senza ricorrere in maniera rilevante all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Per quanto concerne poi la verifica dell'efficienza e del livello di economicità conseguiti dall'Agcom, si fa presente che, in data 26 giugno 2018, giusta nota di trasmissione in data 19 giugno 2018 del fascicolo da parte del responsabile del Servizio Bilancio, il Consiglio ha approvato il conto consuntivo relativo all'esercizio 2017. Sul punto si osserva che il conto consuntivo relativo all'anno 2017 riporta all'allegato C il prospetto riepilogativo della contabilità analitica 2017 nel quale si rappresentano le spese per centri di costo, sostanzialmente coincidenti con le strutture di primo livello in cui si articola l'assetto organizzativo dell'Autorità. Si segnala inoltre l'allegato 10 che riporta la riclassificazione del bilancio dell'anno 2017 per missioni e programmi e il piano degli indicatori e dei risultati di bilancio. Con riferimento all'ultimo documento richiamato, si sottolinea l'opportunità di costruire un piano degli indicatori comprendente non solo obiettivi e indicatori puramente finanziari, quali, per esempio, la capacità di impegno o di pagamento, ma anche di carattere gestionale, costruiti e raccordati, questi ultimi, con il Piano della *performance*. Quest'ultimo collegamento consentirebbe una più puntuale analisi delle condizioni di efficienza nonché di economicità dell'Autorità nello svolgimento delle sue attività.

Se si considerano i dati complessivi, dal bilancio consuntivo relativo all'anno 2017, il risultato della gestione di competenza è positivo e pari a circa 2,2 milioni di euro così come la differenza tra entrate (pari a 73,1 milioni di euro) e uscite (pari a 65,5 milioni di euro) correnti che ammonta a circa 7,6 milioni di euro. Si rileva che questo differenziale, sebbene positivo, è in riduzione rispetto all'esercizio 2016 dove si sono registrate entrate correnti maggiori (pari a 83,7 milioni di euro) e uscite correnti minori (pari a 66,0 milioni di euro).

Rispetto alle entrate, nei settori delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media, il numero dei contribuenti è passato da 967 nel 2015, a 981 nel 2016 e, infine, a 1,067 nel 2017. Nel settore dei servizi postali, il numero di contribuenti è passato da 156 nel 2015, a 199 nel 2016 e, infine, a 235 nel 2017. Si sottolinea che in quest'ultimo settore risulta una previsione di incasso da diffide da riscuotere pari a circa il 42% del totale da incassare.

Rispetto alle spese correnti, queste sono connesse prevalentemente alle retribuzioni corrisposte al personale. In valore, nell'anno 2017 la spesa del personale relativa alle retribuzioni, oneri previdenziali e fiscali, compensi straordinari, emolumenti accessori e rimborsi è stata pari a 48,4 milioni di euro, a fronte di una spesa relativa all'anno 2016 di € 48,5 milioni di euro, in lieve diminuzione rispetto all'anno 2016 dello 0,16%. In questo quadro si segnala che, come risulta dall'allegato D al conto consuntivo relativo all'esercizio 2017, il lavoro straordinario segna un lieve incremento della relativa voce che passa da 450.121 euro del 2016 a 467.826 euro del 2017. In proposito, la Commissione di garanzia nel suo parere al conto consuntivo relativo all'anno 2017 richiama la necessità che l'Autorità, sempre con riguardo al costo del personale, limiti il ricorso alle ore di straordinario del personale dipendente.

In termini di incidenza, nell'anno 2017, la spesa per il personale, considerando anche l'accantonamento annuale per il trattamento di fine rapporto, rappresenta circa il 75,69% delle spese complessive. In termini unitari, considerando che la dotazione organica al 31 dicembre 2017 è composta da 353 unità, il costo unitario del lavoro è pari a 154.751 euro. In termini di composizione, il 43% del costo del lavoro è connesso al personale assegnato alle Direzioni mentre il restante 47% riguarda i Servizi e gli Organi collegiali.

In materia di personale, si richiama quanto riportato nel parere della Commissione di garanzia allegato al Conto consuntivo relativo all'anno 2017 ovvero che l'Autorità debba *“riservare la massima attenzione al profilo del contenimento delle spese del personale dipendente”*. Tale parere stabilisce, inoltre, le indicazioni che l'Autorità deve seguire in materia di politica del personale.

Rispetto, infine, alla situazione patrimoniale, il patrimonio netto dell'Autorità è positivo e pari a 24,0 milioni di Euro. Si segnala, nel passivo patrimoniale, la contabilizzazione di debiti verso fornitori per un importo di 25,5 milioni di euro la cui natura e modalità di corretta rappresentazione in bilancio è oggetto di approfondimento.

5. Approfondimenti specifici in materia di imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione

La Commissione nel corso del primo semestre del 2018, facendo seguito all'attività già svolta in particolare nell'anno precedente, ha dedicato una specifica attenzione al tema dell'imparzialità e del buon andamento dell'Amministrazione, chiedendo al

Servizio sistema dei controlli interni di riferire, tra l'altro, sulle attività poste in essere in materia di conflitti di interesse e sugli esiti degli eventuali controlli effettuati, sullo stato della procedimentalizzazione delle attività di assunzione delle delibere nonché di svolgimento delle istruttorie da parte delle varie strutture dell'Autorità, sugli atti e provvedimenti del Comitato etico degli ultimi tre anni e sulle attività svolte dall'Autorità in materia di codice etico.

In base a quanto riferito dal Direttore del Servizio sistema dei controlli interni con la Relazione del 15 maggio 2018 e delle successive informazioni contenute nella Relazione semestrale del suddetto Servizio, risulta innanzitutto che, per quanto concerne la materia dei conflitti di interesse ed i relativi controlli effettuati sulla base delle comunicazioni sin qui fatte pervenire dai responsabili delle singole strutture Agcom - in attuazione della Misura 06 del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2017-2019- " non risultano casi di dipendenti in conflitto di interesse " e che - sono ancora in fase di valutazione quattro posizioni da parte del Segretario generale sulle quali sono stati chiesti ulteriori elementi.

Allo stato, in particolare, dalla Relazione del Segretario generale risulta che *" conclusa l'attività di verifica da parte del Servizio sistema dei controlli interni, di intesa con il Segretario generale, con particolare riferimento alle posizioni ricoperte nell'ambito dell'Amministrazione da parte dei dipendenti in questione e alle attribuzioni di competenza, non è stata riscontrata alcuna posizione critica"*

Per quanto riguarda il livello di procedimentalizzazione delle attività e lo svolgimento delle istruttorie da parte delle varie strutture dell'Autorità, l'esame dei principali Regolamenti interni consente di concordare, in linea di massima, con l'affermazione della citata Relazione del Direttore del Servizio dei controlli interni che *"le attività di competenza dell'Agcom risultano opportunamente regolamentate"*.

Per quanto attiene in generale alla materia disciplinata dal Codice etico, approvato dall'Autorità con delibera 577/10/Cons., la Commissione non può che esprimere apprezzamento per le proposte di modifiche avanzate dal Comitato etico, da ultimo nello scorso anno per tener conto anche dell'entrata in vigore del decreto Leg.vo 97 del 2016 (che ha modificato la normativa vigente in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza), auspicando che l'Autorità provveda al più presto all'aggiornamento del vigente Codice etico, anche alla luce della misura 02 del Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza 2017/2019.

Come suggerito nella Relazione semestrale sulle attività del Servizio sistema dei controlli interni, occorrerà anche procedere *"all'adozione del Regolamento sui procedimenti disciplinari dell'Autorità poiché, essendo ogni violazione del Codice etico fonte di responsabilità"*

disciplinare, deve essere predeterminato il tipo e l'entità della sanzione disciplinare applicabile ai dipendenti in corrispondenza di ciascuna violazione".

Roma, 11 luglio 2018

I componenti

Prof. Giovanni Valotti (Presidente)



Cons. Giuseppe Troccoli (Componente)



Prof. Gianluca Vagnani (Componente)

