



**Autorità per le Garanzie nelle
Comunicazioni**
Commissione di controllo interno

Relazione annuale della Commissione di controllo interno

Anno 2019

Indice

1. Premessa.....	1
2. Trasparenza e integrità	2
3. Le iniziative Agcom nel 2018	4
4. Efficacia e stato di realizzazione degli obiettivi dell'Agcom	5
5. Efficienza e livello di economicità conseguiti dall'Autorità nell'attività di realizzazione degli obiettivi.....	6
6. Stato di attuazione dei sistemi dei controlli interni	13
7. Approfondimenti specifici.....	16
7.1. Contenzioso	16
7.2. Lavoro a distanza e di lavoro a tempo parziale	18
7.3. Iniziative in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.....	19
7.4. Affidamenti.....	21
8. Conclusioni e raccomandazioni	24



1. Premessa

I Componenti della Commissione di controllo interno, già Servizio di controllo interno, (di seguito anche “Commissione” o “Commissione di controllo”) dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito anche “Agcom” o “Autorità” o “Amministrazione”) sono stati nominati in data 13 gennaio 2015 con delibera n. 28/15/CONS nelle persone del Prof. G. Valotti (Presidente), del Cons. G. Troccoli e del Prof. G. Vagnani. State le dimissioni del Cons. G. Troccoli intervenute nel secondo semestre 2018, il Consiglio nella riunione numero 32 del 12 dicembre 2018 ha proceduto alla sostituzione del componente dimissionario della Commissione di controllo interno nella persona del Prof. Davide Galli.

La Commissione ha concluso il suo mandato nel primo mese del 2020, giusta lettera del Presidente dell’Autorità emessa in data 21 gennaio 2020. In data 23 gennaio 2020, la Commissione ha prodotto e trasmesso al Presidente dell’Autorità la sua Relazione di termine incarico. In data 25 maggio 2020, con delibera del Consiglio n. 207/20/CONS è stata ricostituita la Commissione nelle persone del Prof. G. Valotti (Presidente), Prof. Davide Galli e Prof. Gianluca Vagnani. La Commissione si è riunita in data 16 giugno 2020 come da verbale di insediamento redatto e conservato agli atti della Commissione. In data 3 luglio 2020, il Segretario Generale, dott. Nicola Sansalone, in relazione alla richiesta di documentazione avanzata dalla Commissione nel corso del 2019 ai fini della redazione della Relazione annuale, ha indicato che “in relazione alle funzioni svolte dal Servizio sistema dei controlli interni, come previste dal Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità, si invita la Commissione a rivolgersi direttamente al Servizio. Le informazioni richieste dall’Organo di controllo sono, infatti, in gran parte già state elaborate dal suddetto Servizio che potrà, pertanto, opportunamente valutare come renderle alla Commissione, anche avvalendosi del supporto delle unità organizzative interessate”. In data 22 luglio 2020, il Servizio sistema dei controlli interni ha provveduto alla trasmissione delle informazioni relative all’esercizio 2019 richiesti da questa Commissione (in seguito “Risposta SCI 2020”).

Sulla base degli elementi messi a disposizione dell’Autorità alla Commissione nel corso del 2019 unitamente alle ulteriori informazioni trasmesse dal Servizio sistemi dei controlli interni nel corso del 2020 è stata predisposta la Relazione annuale relativa all’anno 2019 . La suddetta relazione è stata inviata al Presidente dell’Autorità nella sua prima versione in data 31 agosto 2020.

A seguito poi di un confronto sui contenuti della stessa con le strutture tecniche dell'Autorità, finalizzato ad un approfondimento più puntuale di alcuni passaggi della relazione, si è proceduto alla stesura della versione definitiva della stessa.

Nel corso dell'anno 2019 la Commissione si è riunita nr. 12 volte.

2. Trasparenza e integrità

Le attività di verifica dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione e di monitoraggio delle azioni intraprese dall'Autorità per la prevenzione della corruzione sono state svolte dalla Commissione prevalentemente nel corso del primo semestre 2019.

In continuità con l'impostazione metodologica adottata negli anni precedenti, nel corso dei primi mesi del 2019, la Commissione di controllo interno ha proceduto all'attestazione dell'assolvimento da parte dell'Autorità degli obblighi di pubblicazione così come identificati dall'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC).

In particolare, in attesa della definizione da parte di ANAC degli obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione per l'anno 2019, la Commissione di controllo interno ha inteso replicare le attività di rilevazione svolte nel corso del 2018, predisponendo la Griglia di rilevazione al 31 gennaio 2019 riferita agli obblighi di pubblicazione di cui alla delibera ANAC n. 141/2018. Successivamente all'identificazione da parte di ANAC, delibera 141/2019 degli obblighi oggetto di attestazione per il 2019, la Commissione ha predisposto in data 16 aprile i documenti di attestazione al 31 marzo 2019.

All'esito delle verifiche effettuate, la Commissione di controllo interno non ha riscontrato criticità. Specifiche raccomandazioni possono essere collegate alla opportunità di procedere all'adozione di un Sistema di misurazione e valutazione delle performance che chiarisca puntualmente i passi procedurali, i fabbisogni informativi e i momenti temporali per la formazione e l'approvazione dei diversi elementi a base del ciclo della performance (piano della performance/piano esecutivo di gestione, piano degli indicatori, relazione sulla performance ecc., valutazione individuale), collegando, il più possibile, questi passaggi al ciclo del bilancio.

Per quanto concerne la mappatura del rischio di corruzione e la programmazione di adeguate misure di mitigazione, si evidenzia che in data 16 dicembre 2019, l'Autorità con Delibera n. 527/19/CONS ha provveduto all'adozione del Piano triennale della corruzione e della trasparenza 2020-2022 (PTPCT) corredato dell'Allegato 1 al Piano triennale di

prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022 – Elenco degli obblighi di pubblicazione, e dell’Allegato 2 al Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022 – Risk Assessment. Il Piano contiene tutte le misure, sia generali che specifiche, con le quali l’Agcom analizza e valuta i rischi specifici di corruzione, indicando i conseguenti interventi organizzativi volti a prevenirli. In merito ai profili organizzativi delle attività di prevenzione della corruzione, anche nel 2019 l’Autorità continua ad avvalersi di una struttura cd. “a rete” a supporto dell’Ufficio Trasparenza ed anticorruzione.

Secondo un impianto ormai consolidato, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, con l’ausilio dell’Ufficio competente, ed i Referenti della trasparenza e della prevenzione della corruzione individuati presso ciascuna Unità organizzativa collaborano costantemente all’implementazione delle misure previste nel Piano. Per quanto concerne gli esiti dell’analisi del rischio, l’analisi preliminare alla stesura del PTPCT ha mappato complessivamente 781 processi (796 nel PTPCT 2019-2021) ed ha fatto emergere che, di questi, 679 presentano livelli di rischio (1 a rischio “critico”; 57 a rischio “rilevante”, 196 a rischio “medio-basso”, 393 a rischio “trascurabile), distribuzione simile a quella del PTPCT 2019-2021. Il Piano identifica misure di mitigazione del rischio differenziate e proporzionali al livello di rischio e riporta indicazione puntuale dei livelli di attuazione di misure analoghe negli anni precedenti.

Come evidenziato nella Relazione predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza *“le singole Misure anticorruzione sono state attuate (parzialmente o completamente) grazie alla struttura ramificata del sistema di prevenzione che ha visto nei referenti per l’anticorruzione e trasparenza dei soggetti fondamentali di raccordo tra il RPCT e le singole strutture. Il nuovo Piano ha dettagliato e precisato l’applicazione delle varie Misure. Tutte le Misure sono state attuate tramite apposite richieste alle varie Direzioni/Servizi. In materia di whistleblowing è stata riscontrata l’eccessiva genericità dei poteri attribuiti all’RPCT, segnalata anche da ANAC nei propri documenti. Il RPCT ha svolto un ruolo di controllo e verifica del rispetto delle norme in materia di trasparenza, effettuando un costante e sistematico monitoraggio degli adempimenti e del loro grado di attuazione e segnalando eventuali violazioni alle strutture competenti. Analogamente, ciò è stato fatto in materia di anticorruzione, in cui il RPCT ha svolto controlli e verifiche sul rispetto delle relative disposizioni. Queste due funzioni sono state rese particolarmente efficaci dal supporto dei referenti anticorruzione e trasparenza in ciascuna struttura di primo livello nonché dei Dirigenti responsabili”*.

In relazione al 2019 non sono stati portati a conoscenza della Commissione di controllo interno eventi o fatti di rilievo.

3. Le iniziative Agcom nel 2019

Nel riferire, in questa Relazione annuale, sulle principali iniziative assunte dall'Autorità nel corso del 2019 nelle materie di specifica competenza di questa Commissione, ci si rifà alla metodologia ed alle impostazioni adottate nelle precedenti Relazioni e, in particolare all'ultima Relazione semestrale presentata nel luglio del 2019.

In data 09 luglio 2019 con la delibera n. 316/19/CONS è stato aggiornato il **Piano della performance 2019-2021** attraverso il quale l'Autorità identifica le linee strategiche attraverso le quali orientare, entro un orizzonte triennale, l'attività di regolazione e tutela nei settori delle comunicazioni elettroniche, radiotelevisivo, editoriale, dei diritti digitali e dei servizi postali. Nella richiamata delibera l'Agcom conferma anche per il triennio 2019-2021 il quadro complessivo degli obiettivi della pianificazione strategica contenuti nel precedente Piano 2018-2020, recependo, tuttavia, gli addizionali indirizzi di programmazione strategica ed estenderne così l'efficacia fino all'anno 2021. Parimenti, in data 25 giugno 2019 è stata approvata la Relazione sulla Performance per l'anno 2018. In merito si osserva che, sebbene approvata dal Consiglio, la Relazione sulla *performance* è stata predisposta dal Servizio sistema dei controlli e, allo stato, non è stata oggetto di una validazione da parte di altri organi, in assenza, anche, allo stato, di decisioni del Consiglio stesso circa l'attribuzione di una tale specifica competenza.

In termini di personale, in data 22 febbraio 2019 con delibera del Consiglio n. 66/19/CONS si è proceduto all'approvazione degli atti della commissione e della graduatoria finale della procedura concorsuale riservata bandita con delibera del Consiglio n. 456/18/CONS. In data 5 aprile 2019 con delibera del Consiglio n. 113/19/CONS è stata nominata la commissione per la procedura selettiva interna bandita con delibera n. 494/18/CONS. In data 17 novembre 2019 sono stati approvati con delibera del Consiglio n. 424/19/CONS gli atti della Commissione e della graduatoria finale relativa al concorso pubblico, per titoli ed esami, a quattro posti di funzionario di livello iniziale - area tecnica - in prova di cui alla delibera n. 555/18/CONS.

Nel mese di luglio 2018, con la delibera n. 410/18/CONS, l'Autorità ha proceduto al superamento delle condizioni di precariato mediante l'immissione in ruolo di numero 21 unità di personale assunto in precedenza con contratto di lavoro a tempo determinato. Trattasi, in particolare, di personale con qualifica di funzionario le cui immissione in ruolo è fissata, sulla

base della richiamata delibera, al livello iniziale della relativa qualifica. Questa Commissione evidenzia che allo stato la richiamata previsione ha dato luogo a ricorsi in sede giudiziaria che risultano ad oggi ancora pendenti. Sempre in materia di personale, con delibera n. 459/18/CONS, sono stati inseriti ulteriori 8 giovani laureati per attività di praticantato presso l'Autorità. Si segnala, infine, che con delibera n. 410/18/CONS è stato avviato sempre nel corso del 2018 un concorso riservato per l'immissione nel ruolo organico dell'Autorità di tre funzionari a tempo indeterminato di livello iniziale.

Per quanto concerne il sistema di valutazione del personale, sebbene siano stati definiti e assegnati per l'anno 2019 specifici obiettivi a livello di singoli direttori, il relativo ciclo di valutazione non risulta ancora completamente definito e quindi attuato. Ciò risulta anche dalla sezione pubblica dell'amministrazione trasparente dell'Autorità dove sotto la voce "Sistema di misurazione e valutazione della Performance" compare l'indicazione "In corso di adozione" (accesso il giorno 14 settembre 2020 alle ore 14.18).

In 31 dicembre 2019 risultano ancora in corso le **revisioni dei Regolamenti** relativi alle procedure di affidamento dei contratti, al trattamento giuridico ed economico del personale dell'Autorità nonché al trattamento previdenziale dei dipendenti transitati nei ruoli dell'Autorità e provenienti da altre Amministrazioni. A questa Commissione non sono disponibili nuove informazioni circa l'aggiornamento della disciplina relativa alla gestione delle spese di rappresentanza, delle spese per convegni e altre manifestazioni similari, delle spese di pubblicità, delle spese per incontri istituzionali connessi all'attività di organismi internazionali o dell'Unione europea.

4. Efficacia e stato di realizzazione degli obiettivi dell'Agcom

Nel riferire sullo stato di realizzazione degli obiettivi dell'Agcom e quindi della sua efficacia, questa Commissione fa esplicito riferimento alla Relazione annuale sulla Performance approvata con delibera del Consiglio n. 234/20/CONS.

La richiamata Relazione riferisce rispetto alle linee strategiche e agli obiettivi specifici introdotti nell'ambito del Piano sulla *performance* 2019-2021 approvato in data 09 luglio 2019 con la delibera n. 316/19/CONS di aggiornamento del Piano della performance 2018-2020. L'aggiornamento del Piano conferma sostanzialmente gli obiettivi strategici già declinati nel Piano della performance 2018-2020, ovvero: 1. Promozione di una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi 2. Tutela del pluralismo e della

parità di accesso ai mezzi di informazione 3. Tutela dell'utenza e delle categorie deboli 4. Diffusione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali 5. Efficiente allocazione delle risorse scarse: frequenze, numerazione 6. Efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa 7. Rafforzamento del ruolo AGCOM nell'ambito degli organismi internazionali Tali obiettivi strategici sono tradotti in 28 obiettivi annuali, riferiti ai singoli settori di attinenza e ritenuti prioritari.

Nella relazione lo stato di avanzamento degli obiettivi, articolati in 62 attività, è misurato sinteticamente sulla base di una scala qualitativa articolata in 4 livelli di raggiungimento: 100 % (=completato); 75 % (= avanzato); 50 % (= in corso); 25 % (= iniziale). Per ciascuna attività sono inoltre indicati gli output previsti e realizzati.

La Relazione evidenzia come *“nel corso del 2019, nonostante l'Autorità abbia operato in regime di prorogatio, limitando la propria attività all'adozione di atti d'ordinaria amministrazione e agli atti urgenti ed indifferibili, gli obiettivi previsti nel Piano della performance mostrano, comunque, un elevato livello di realizzazione.”*. L'analisi dei contenuti di dettaglio consente di apprezzare come per 17 attività il livello di realizzazione sia sostanzialmente completato, per 6 attività il grado di completamento sia compreso tra il 100% e il 75%, per 5 attività il suddetto stato di completamento è pari al 75%. Il quadro dei risultati monitorati permette di prevedere che l'Autorità abbia raggiunto in pieno la maggior parte degli obiettivi programmati per il 2019.

Si segnala, come già evidenziato in precedenza, l'opportunità di integrare le attività di programmazione, monitoraggio e rendicontazione attraverso l'esplicitazione di indicatori attraverso cui esplicitare e misurare il raggiungimento degli obiettivi così come di individuare *target* specifici superati i quali si può ritenere l'obiettivo raggiunto. Si suggerisce inoltre che l'attività di monitoraggio venga sempre più effettuata con l'ausilio di un organico sistema informativo.

5. Efficienza e livello di economicità conseguiti dall'Autorità nell'attività di realizzazione degli obiettivi

Per quanto concerne l'efficienza e il livello di economicità relativamente al 2019 occorre osservare che il Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità ha affidato al Servizio sistema dei controlli le verifiche *“sull'andamento economico-gestionale dell'Autorità ivi comprese la verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione*

amministrativa sulla base del rapporto tra costi e risultati raggiunti, nonché la verifica dello stato di attuazione dei regolamenti interni”.

Il Servizio sistema dei controlli interni relativamente all'esercizio 2019 ha rilasciato il documento denominato “Analisi sulla gestione anno 2019”. Nell'interpretare i risultati ivi contenuti occorre considerare che nel corso del 2019, a far data dal 25 luglio, il Consiglio dell'Autorità ha operato in regime di prorogatio e quindi pur garantendo la continuità istituzionale la propria attività è stata circoscritta all'adozione di atti di ordinaria amministrazione nonché agli atti urgenti ed indifferibili.

In termini generali, si deve anzitutto premettere che l'Analisi sulla gestione anno 2019 pur essendo ricca di indicatori e di prospettive di analisi e nonostante includa i tempi procedurali, come prima misura dell'efficienza delle singole strutture, dovrebbe fornire sempre più, a detta di questa Commissione, anche indicatori sintetici, di efficienza sia tecnica che economica, che possano nel loro insieme dare conto in maniera organica evidenza del livello di efficienza e di economicità conseguito dall'Autorità. Questi indicatori sintetici potrebbero inoltre essere accompagnati dall'identificazione di soglie critiche. Si aggiunga inoltre che l'analisi è stata alimentata in parte da “informazioni fornite direttamente dai responsabili trattandosi di attività non misurabili e rilevabili da strumenti informativi esistenti” (pag. 3). Su questo aspetto, per la snellezza del processo di analisi della gestione e per la sua accuratezza nella produzione dei risultati, la Commissione suggerisce che sempre più le informazioni di base sia raccolte, trasmesse ed elaborate sulla base di un apposito sistema informativo, limitando al massimo quelle raccolte e analizzate mediante modalità sostanzialmente manuali.

Dalle citate relazioni si evidenzia, per quanto attiene la struttura e il personale, un significativo rapporto tra il personale dedicato alle strutture di supporto (pari a 179 nel 2019 contro le 181 unità nel 2018) e quello dedicato alle Direzioni (pari a 142 nel 2019 contro le 141 unità nel 2018). Nel corso del 2019 c'è stato un leggero riequilibrio nella composizione del personale che tuttavia continua a presentare una elevata concentrazione di personale nelle strutture di supporto (con l'incidenza del personale addetto alle strutture di supporto sul totale del personale che passa dal 56% del 2018 al 55,7% del 2019). In termini di composizione di genere, pur essendo nel complesso equilibrata la ripartizione tra uomini e donne, rispetto alle posizioni dirigenziali si osserva che “per quanto concerne la qualifica dirigenziale il rapporto

tra uomini e donne muta significativamente, poiché le donne dirigenti rappresentano il 37% del personale dirigente” (Analisi sulla gestione 2019, p. 9).

Per quanto attiene il costo complessivo del lavoro, si osserva che “Rispetto all’esercizio 2018 il costo del personale risulta essere in diminuzione. Infatti, mentre nel 2019 il costo del personale è pari ad Euro 46.127.000, nel 2018 il costo complessivo del personale ammontava ad Euro 46.700.000 (si veda “Analisi sulla Gestione 2018” sottoposta al Consiglio nella seduta del 11 luglio 2019) con una minore spesa pari a Euro 573.000. La riduzione del costo del personale risente infatti di un turn-over negativo che ha visto una costante diminuzione nel tempo del personale, come rappresentato nel grafico sottostante, per effetto soprattutto dei pensionamenti” (Analisi sulla gestione 2019, p. 11). Si fa presente che, in armonia a quanto già visto in precedenza, circa il 55% del costo complessivo del lavoro riguarda personale addetto alle funzioni di supporto e quindi non immediatamente associato alle attività delle direzioni dell’Autorità. Per quanto concerne, infine, il Servizi sistema dei controlli interni, alla sua struttura nel 2019, così come nel 2018, afferiscono 10 unità complessive di cui 2 dirigenti, 5 funzionari e 3 operativi.

Dal punto di vista finanziario, analogamente alle analisi svolte nella precedente Relazione, dalla lettura dei conti previsionali dell’Agcom, si può comunque rilevare che, relativamente al conto previsionale relativo al 2019, le entrate correnti sono previste in misura pari a Euro 75.259.000,00 (pari a Euro 76.170.000,00 nel 2018) euro e le uscite correnti in misura pari a Euro 75.625.200 (pari a Euro 75.201.690,00), con un lieve incremento di spesa rispetto al 2019 (pari a Euro 423.410,00). Il disavanzo di amministrazione è di Euro -7.142.900,00. Il disavanzo appare in lieve riduzione rispetto al conto previsionale 2018 dove il valore ammonta a Euro -7.469.124,00. Così come accaduto per gli anni passati, in termini previsionali, il complesso delle uscite previste negli ultimi anni superiore alle entrate, con conseguente utilizzo dell’avanzo di amministrazione per garantire l’equilibrio di bilancio. Al riguardo, si richiama quanto riportato dalla Commissione di garanzia nel suo parere al bilancio di previsione relativo all’esercizio 2019, quando rileva *“in tale quadro generale, non può non destare preoccupazione la circostanza che le uscite programmate siano nuovamente superiori alle entrate. Questa situazione persiste anche nelle previsioni 2019. 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 ed uscite programmate. La Commissione sottolinea pertanto l’esigenza di agire sulla dinamica delle spese di funzionamento, al fine di commisurarle ai contributi degli operatori, che costituiscono attualmente (e realisticamente*

*anche per il futuro) la sola entrata dell'Autorità". In merito a quanto riportato dalla Commissione di Garanzia, è tuttavia emerso dagli approfondimenti con le strutture tecniche dell'Autorità che il sistema delle rettifiche viene realizzato attraverso una comparazione dei costi annui sostenuti per ciascun settore regolato ed i relativi contributi versati dagli operatori. In particolare il Codice delle Comunicazioni (art. 34, comma 2-ter) recita *"il Ministero, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e l'Autorità pubblicano annualmente i costi amministrativi sostenuti per le attività di cui al comma 1 e l'importo complessivo dei diritti riscossi ai sensi, rispettivamente, dei commi 2 e 2-bis. In base alle eventuali differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi, vengono apportate opportune **rettifiche**"*.*

Ove nell'esercizio precedente a quello cui in viene predisposto il bilancio di previsione risultino maggiori contributi versati rispetto alle spese sostenute, il surplus viene restituito al mercato con una diminuzione della aliquota contributiva e la differenza tra le entrate e le spese di settore viene finanziato con l'avanzo di amministrazione. Pertanto, la predisposizione di bilanci che utilizzano l'avanzo di amministrazione per coprire parte delle previsioni di spesa dell'esercizio di riferimento rappresenta la modalità con la quale viene restituito agli operatori il surplus di contributo versato negli anni precedenti rispetto alle spese rendicontate nei medesimi esercizi per il funzionamento dell'Autorità. Questa Commissione prendendo quindi atto dell'uso dell'avanzo di amministrazione da parte dell'Autorità quale modalità strutturale per assicurare, a preventivo, l'equilibrio tra spese ed entrate, raccomandando in ogni caso una politica attenta di governo della dinamica della spesa. Per quanto attiene il conto consuntivo, il totale delle uscite correnti rilevato a consuntivo nell'esercizio 2019 è pari a Euro 67.209.190,53, superiore all'analogo valore registrato nel 2018 e pari a Euro 64.157.341,27. Alla crescita delle uscite correnti, l'esercizio 2019 mostra livello delle entrate correnti pari a Euro 72.926.755,02. Questo valore è sia inferiore rispetto al valore consuntivo del 2018, pari a a Euro 74.517.187,27 sia rispetto al valore incluso nel bilancio di previsione 2019 pari a Euro 75.259.000,00 (con una differenza totale pari a Euro - 2.332.244,98). La dinamica delle entrate, come si legge nella relazione al bilancio consuntivo, sono imputabili in parte al contenzioso in essere sulle modalità di versamento dei contributi da parte dei soggetti regolati i quali "non procedono al versamento parziale o totale del contributo in attesa delle decisioni del giudice amministrativo" (Relazione al bilancio consuntivo, p. 18). In proposito, si richiama quanto riportato dalla Commissione di garanzia nel suo parere al bilancio consuntivo 2019: *"lo scostamento sul versante della spesa non dipende interamente da risparmi in senso tecnico, bensì consegue alla mancata realizzazione di operazioni programmate. Inoltre, sulle minori entrate incide l'evoluzione del*

contenzioso giurisdizionale in corso con gli operatori, che anche in sede prognostica desta preoccupazioni in ragione della integrale dipendenza del funzionamento dell'Autorità dalle contribuzioni dei soggetti regolati. Tenuto conto di ciò, si ribadisce la necessità già espressa dalla precedente Commissione di contenere le spese di funzionamento, parametrando in modo prudentiale rispetto alle entrate, esposte all'incertezza del contenzioso attuale e potenziale" (p. 12).

La gestione di competenza relativa all'esercizio 2018 chiude con un disavanzo di Euro – 575.430,66 contro valori di avanzo registrati nel 2018, pari a 4.281.088,01, nel 2017 pari a +2.288.655,82 e nel 2016 pari a Euro +12.522.105,27. Parimenti si segnala che il fondo cassa al 31/12/2019 è pari a Euro 111.481.211,76, in incremento rispetto al fondo cassa al 31 dicembre 2018, pari a Euro 105.875.274,38.

Nel conto consuntivo 2019, il costo totale del lavoro (comprensivo di stipendi retribuzioni e altre indennità al personale, oneri previdenziali a carico dell'Autorità, oneri fiscali a carico dell'Agcom (irap), compensi per lavoro straordinario al personale, trattamento di missione al personale all'interno del territorio nazionale, valorizzazione della *performance*, spese per stage e praticantato) è pari a Euro 50.653.555,48, valore sostanzialmente analogo al valore del 2018 pari a Euro 50.529.660,76. Nel complesso, costo del personale rappresenta il 71,94% del totale delle componenti negative della gestione. La suddetta incidenza raggiungeva il 75,62% nel corso del 2018. In termini previsionali, nel Piano di programmazione finanziaria per gli esercizi 2019-2021 il costo del lavoro era in crescita, con previsioni di Euro 51.494.000,00 per il 2019, 52.630.506,00 per il 2020, e 53.446.304,00 per il 2021. Nell'aggiornamento 2020-2022, il richiamato andamento si consolida e anzi si rafforza, registrando Euro 53.428.200,00 per il 2020 (contro Euro 52.630.506,00 del passato piano), Euro 54.165.900,00 per il 2021 (contro Euro 53.446.304,00 del passato piano) e Euro 55.009.800,00 per il 2022.

Come più volte sottolineato dalle relazioni di questa Commissione, stante il livello e la natura del costo del lavoro, che è fortemente rigida e tendenzialmente crescente nel tempo, in relazione ai meccanismi in essere di progressione di carriera, tenuto conto degli elementi di variabilità delle entrate, in considerazione anche del contenzioso corrente, si possono creare condizioni di difficoltà prospettiche negli equilibri finanziari e patrimoniali dell'Autorità, soprattutto in presenza di variabilità nelle entrate in relazione sia a dinamiche esogene di settore sia all'esito dei contenziosi in essere in materia tra gli operatori e l'Autorità stessa. Al riguardo, si richiama quanto riportato dalla Commissione di garanzia nel suo parere allegato al bilancio

consuntivo relativo all'esercizio 2017 quando rilevava che *“I limiti posti dalle vigenti normative di contenimento della spesa e, soprattutto, l'esigenza imperativa di preservare l'equilibrio economico-finanziario dell'Autorità, allo stato non consentono, al di fuori delle necessità imposte dal turn over, né l'avvio di nuove selezioni per il reclutamento di personale, né il mantenimento in servizio di personale che abbia maturato il diritto pensionistico”*. Nel suo parere al progetto di conto consuntivo relativo all'esercizio 2018 evidenzia che *“con riguardo al costo del personale, limitare il ricorso alle ore di straordinario del personale dipendente”* ed in quello relativo al progetto di conto consuntivo relativo all'esercizio 2019, *“con riguardo al costo del personale, di prestare la massima attenzione al contenimento delle spese relative alle missioni (il cui importo risulta aumentato rispetto al 2018), ricorrendo anche all'ausilio dei mezzi di video-conferenza”*. Va tuttavia precisato che le spese di missione riguardano i soli rimborsi delle spese rendicontate sostenute dai dipendenti (quali vitto, alloggio e viaggi) e non viene riconosciuta alcuna diaria, non essendo prevista una indennità di missione (cfr. delibere nn. n. 448/13/CONS e 566/14/CONS). Le spese autorizzate per le missioni, sono peraltro fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi dell'Autorità (si pensi alle attività ispettive, alla partecipazione dell'Autorità ai tavoli europei, agli incontri con gli organismi nazionali, eccetera). Non autorizzare tali missioni significherebbe non svolgere delle attività cui l'Autorità è chiamata e, in alcuni casi, potrebbe comportare il mancato o il parziale raggiungimento degli obiettivi assegnati alle strutture. Da ultimo, corre l'obbligo di evidenziare che gran parte delle spese sostenute per le missioni internazionali sono pur parzialmente rimborsate dagli organismi europei. Questa Commissione ribadisce la necessità che l'Autorità presti particolare attenzione al costo del personale, sia nella sua distribuzione tra Direzioni e Servizi di supporto, sia nella sua dinamica, che qualsiasi iniziativa che comporti incrementi nel costo del lavoro sia assunta in situazioni di assoluta e comprovata necessità e che sia preceduta oltre che da una precisa valutazione nel tempo dei relativi oneri, anche da una verifica della validità della vigente pianta organica e dell'attuale distribuzione del personale nelle varie strutture anche a fronte delle conseguenze della informatizzazione in corso, prendendo in considerazione, inoltre, l'eventuale ricorso a soluzioni alternative, quali l'utilizzo di comandi e distacchi da pubbliche amministrazioni. Al riguardo, si riporta quando rilevato dalla Commissione di garanzia nel suo parere al bilancio di previsione 2019, in particolare che *“la Commissione riscontra che la previsione delle spese correnti 2019 per il personale dipendente è in aumento di Euro 1.017.444,00 rispetto alle previsioni 2018, senza tener conto di altre voci in aumento relative a erogazioni in favore del personale. Con parere del 06/07/2018 (prot. 54395) la Commissione ha già espresso le proprie preoccupazioni in merito agli effetti economico/finanziari del piano di assunzioni previsto*

per il periodo 2018/2020, e ha formulato le conseguenti raccomandazioni. L'incremento di spesa del personale va in direzione opposta a quanto evidenziato nel parere sopra indicato". Dello stesso tenore quanto riportato dalla Commissione di Garanzia con riferimento al suo parere al bilancio di previsione 2020, quando rileva che *"la previsione delle spese correnti 2020 per il personale dipendente è in aumento di Euro 2.430.700,00 rispetto alle previsioni 2019. Con parere del 06/07/2018 (prot. 54395) la Commissione ha già espresso le proprie preoccupazioni in merito agli effetti economico/finanziari del piano di assunzioni messo in atto per il periodo 2018/2020, e ha formulato le conseguenti raccomandazioni. L'incremento di spesa del personale va in direzione opposta a quanto evidenziato nel parere sopra indicato".*

Una riflessione attenta merita ancora il tema, segnalato anch'esso dalla Commissione di garanzia e sul quale questa Commissione si era soffermata anche in precedenza, della razionalizzazione della distribuzione delle attività che l'Autorità svolge nelle due sedi di Napoli e di Roma, nonché, più in particolare il tema collegato delle locazioni, anche alla luce della recente introduzione del sistema di telelavoro e di *smart working* in Agcom. Ciò sia per una valutazione attenta degli spazi effettivamente necessari in entrambe le sedi anche per tener conto delle normative vigenti in materia, sia per affrontare in modo definitivo il tema dell'osservanza, in particolare, di quanto disposto dalla lettera a) dell'articolo 22, c.9 del dl.90/2014 convertito con la legge 114/2014, che prescrive anche per le Autorità indipendenti, l'utilizzo di edifici di proprietà pubblica dettando precise disposizioni per le eventuali deroghe. Al riguardo si richiama anche quanto segnalato dalla Commissione di garanzia nel parere rilasciato al conto previsionale 2019: *"valutare la possibilità di distribuire in modo più efficiente, efficace ed economico le attività che l'AGCOM è chiamata a svolgere fra le sedi di Napoli e di Roma, in modo da evitare nei limiti del possibile duplicazioni di ruoli tra le due sedi"*. Va tuttavia evidenziato che la riallocazione degli spazi destinati alle sedi dell'Autorità non può prescindere dagli attuali contratti in essere con i soggetti locatari, con il contenzioso e con le conseguenti penali che ne deriverebbero qualora l'Autorità decidesse di derogare autonomamente a quanto pattuito in sede di stipula dei contratti. Peraltro, assumono particolare rilievo le misure di distanziamento per il progressivo rientro nelle sedi volte a contrastare l'emergenza sanitaria da Covid-19. Ciò comporta la necessità di fruire di spazi adeguatamente ampi pur in presenza di *smart working*.

Un ultimo aspetto che la Commissione intende affrontare riguarda gli spunti offerti dall'Analisi della Gestione 2019 con riferimento ad una prima misura di efficienza tecnica dell'Autorità misurata attraverso il tempo di conclusione dei procedimenti. Appare importante,

anzitutto, osservare la necessità che questi indicatori siano storicizzati e quindi si possa disporre nel corso del tempo di una serie storica affidabile attraverso la quale misurare l'evoluzione dell'efficienza tecnica dell'Autorità e delle sue articolazioni nel corso del tempo. In secondo luogo, appare importante integrare il report corrente, che oggi riporta solo il tempo medio di chiusura dei procedimenti da parte delle diverse divisioni, anche con il numero di procedimenti che eccedono il termine regolamentare per la chiusura del procedimento. In terzo luogo, andrebbero predisposte delle soglie critiche, in termini di tempi medi di chiusura dei procedimenti e di numero di procedimenti i cui tempi di chiusura sono eccedenti quelli regolamentari, superate le quali richiedere approfondimenti e verifiche immediate al fine di risolvere la criticità.

Sulla scorta delle considerazioni svolte, alla luce dei dati e delle informazioni rese disponibili dal Servizio sistema dei controlli interni, questa Commissione sottolinea come l'Autorità abbia intrapreso un percorso per consentire una prima ed embrionale verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità conseguita dalle singole strutture e dai vari referenti delle strutture stesse. Queste verifiche, tuttavia, non sono allo stato collegate con un'attenta e puntuale assegnazione delle progressioni dei livelli ai dipendenti, così come delle gratificazioni economiche, nonché alle valutazioni sulle esigenze di nuove assunzioni, in funzione dei risultati conseguiti e da conseguire e, più in particolare, rispetto alle esigenze di efficacia, efficienza e economicità dell'azione amministrativa.

Allo stato della documentazione e dei dati disponibili, acquisito quanto contenuto nella Risposta SCI, in particolare con riferimento al "Punto 6) Relazione sulla corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche complessivamente impiegate nel corso dell'esercizio 2019, questa Commissione" non è nelle condizioni di fornire, oltre a quanto già riportato in precedenza, ulteriori considerazioni di dettaglio in merito alla corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche complessivamente impiegate nel corso dell'esercizio 2019 nella realizzazione degli obiettivi fissati in sede di pianificazione e programmazione corrente.

6. Stato di attuazione dei sistemi dei controlli interni

Già nella citata ultima Relazione semestrale la Commissione si era soffermata sulle modifiche al ROF introdotte con la delibera n. 125/17/CONS, avanzando alcune osservazioni alle quali ci si rifà integralmente, in merito agli interventi intrapresi dall'Autorità in vista di predisporre un organico e completo sistema dei controlli interni.

In questo ambito, pur apprezzando i progressi compiuti dall'Autorità, con la creazione di una specifica struttura e con lo sviluppo di appositi processi di controllo ai livelli sia strategico che gestionale, la Commissione rileva ancora la necessità di definire un regolamento che disciplini il complesso dei controlli interni nell'Autorità. Tale regolamento dovrebbe anche contenere una codifica delle informazioni necessarie ad alimentare i sistemi di controllo strategico e di gestione, i titolari della produzione dei dati e i titolari della loro trasmissione, il formato con cui i dati debbono essere trasmessi e la tempistica di rilascio degli stessi. Il suddetto regolamento dovrebbe inoltre contenere le necessarie politiche di controllo adottabili per garantire una elevata qualità e accuratezza dei dati e delle loro elaborazioni.

In materia di pianificazione strategica va rilevato che parametri importanti per misurare l'azione amministrativa sono la realizzazione delle attività che sottostanno alla definizione dei procedimenti istruttori nel rispetto dei termini di legge e degli indirizzi espressi dal Consiglio. A tal fine, gli indicatori di realizzazione e tempestività appaiono rilevanti sia nella fase di programmazione sia in quella di monitoraggio degli obiettivi. Tale impostazione è stata condivisa con il Consiglio in sede di Piano della Performance e Relazione sulla Performance. Questa Commissione quindi, pur apprezzando gli sforzi compiuti dall'Autorità raccomanda che, in sede di pianificazione strategica, almeno gli obiettivi specifici siano espressi, ove possibile, anche attraverso l'individuazione di appositi indicatori di misurazione degli stessi, non solo rispetto al grado di completamento di una attività o al suo tempestivo completamento, ma anche mediante indici di risultato a quantità e/o a valore, collegati opportunamente con le risorse impiegate nel conseguimento dell'obiettivo stesso.

La Commissione riscontra, inoltre, che nella trasmissione, raccolta ed elaborazione dei dati ai fini del controllo sia strategico che operativo, le attività sono ancora svolte, sebbene in misura minore rispetto al passato, in maniera manuale e senza un compiuto sistema informativo di supporto. Rispetto al punto in oggetto, come da Risposta SCI, il 21 ottobre 2019 è stata rilasciata in esercizio la nuova piattaforma documentale basata sulla soluzione *Digital Process Manager* (DPM) per la gestione del sistema di protocollo a norma integrato con la gestione delle caselle PEC per la posta in ingresso ed in uscita dell'Autorità. A ottobre 2019 è stata rilasciata in esercizio anche la c.d. "Scrivania digitale del dipendente", direttamente connessa con il nuovo sistema documentale. A partire da dicembre 2019 sono stati rilasciati in esercizio (in via sperimentale) i *workflow* generici per la gestione dei procedimenti amministrativi, che sono da utilizzare nelle more del rilascio dei *workflow* dedicati per ciascuna tipologia di procedimento e, a regime, per la gestione delle attività non proceduralizzate e dei procedimenti non tipizzabili a

priori. La Commissione prende atto favorevolmente degli avanzamenti introdotti e si auspica che venga quanto prima completata l'implementazione del nuovo sistema informativo integrato in vista di consentire, in maniera automatizzata e integrata, la misurazione e il monitoraggio periodico delle attività e dei procedimenti svolti dalle diverse unità organizzative nonché i risultati conseguiti in termini di efficacia, efficienza ed economicità nel conseguimento degli obiettivi.

La Commissione sottolinea ancora, in armonia con le precedenti Relazioni, che il controllo di gestione non è ancora compiutamente integrato con il ciclo della performance. In particolare, la Commissione rileva che il sistema per la valutazione del personale risulta vincolato a quanto previsto dai regolamenti interni e agli esiti della contrattazione sindacale.

Il quadro normativo dell'Autorità e, in particolare, il vigente Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale, disciplina sia il sistema di valutazione del personale, "c.d. premio di valutazione" (artt. 35, 37, 39 e 41, comma 1, lett. c), e sia il trattamento economico del personale (artt. 36, 38, 40 e 42) che prevede una progressione economica annuale identica a quella definita dal sistema retributivo della Banca d'Italia articolata in livelli economici progressivi (più di 50 livelli economici per ciascuna qualifica). Per quanto riguarda il primo punto, il Regolamento stabilisce una procedura di valutazione del personale, ivi incluso il personale dirigente. Tale procedura viene effettuata annualmente ai fini della erogazione del c.d. "premio di valutazione". Il sistema di valutazione tiene conto dei risultati prodotti dai dipendenti sulla base delle funzioni/obiettivi loro assegnati tramite gli ordini di servizio che definiscono le linee di attività da svolgere nel corso dell'anno, correlati con gli obiettivi annuali assegnati alle unità di primo livello. Gli ordini di servizio sono aggiornati dai Direttori sulla base delle funzioni da svolgere e delle priorità attribuite alle strutture. Obiettivi specifici possono essere attribuiti dai Direttori nel corso dell'anno sulla base della emersione di particolari priorità. Con cadenza annuale, i Direttori, sulla base della rendicontazione delle attività / risultati realizzati da ciascun dipendente, compilano apposite schede nelle quali effettuano la valutazione dei dipendenti ai fini dell'erogazione del citato "premio". Per quanto concerne il personale con qualifica dirigenziale, la valutazione è effettuata dal Segretario generale e portata a conoscenza del Consiglio. Tale sistema di valutazione, attuato in Autorità da diversi anni, è volto alla misurazione della qualità della prestazione ai fini dell'erogazione del premio di valutazione. Il sistema di valutazione dei dipendenti è stato da ultimo ridefinito dal Consiglio dell'Autorità con la delibera n. 37/16/CONS. Va detto che il premio costituisce una parte non particolarmente significativa della retribuzione annuale dei

dipendenti. A titolo esemplificativo, nel mese di aprile 2020, i premi lordi sono stati ricompresi, per la qualifica di dirigente, fino a un massimo di € 8.483,05; per la qualifica di funzionario, fino a un massimo di € 4.138,07; per la qualifica di operativo, fino a un massimo di € 2.482,84; per la qualifica di esecutivo, fino a un massimo di € 2.012,35. Per quanto concerne lo scatto retributivo annuale (cd. livello), quest'ultimo viene attribuito in ossequio alle previsioni del Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale, salvo demerito (cfr. comma 1 degli artt. 36, 38, 40 e 42). Trattasi, pertanto, non di un passaggio di qualifica, che può avvenire solo tramite procedura concorsuale, ma di un adeguamento stipendiale analogo a quanto avviene nelle altre AA.II., sintetizzabili in incrementi delle retribuzioni complessive intorno all'1,5% lordo annuo. Il Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale rappresenta peraltro il “contratto collettivo di lavoro” dei dipendenti dell'Agcom. Questo può essere modificato unicamente nell'ambito di una apposita negoziazione sindacale, avuto riguardo alle previsioni di cui all'art. 2, comma 28, della legge n. 481/1995.

Preso atto della situazione in essere e dei vincoli esistenti, questa Commissione auspica che si avvii un percorso per introdurre in maniera integrata ed organica, nel contesto del ciclo della valutazione della *performance*, una formale valutazione *ex-post* del grado di raggiungimento degli obiettivi da parte del personale ai cui esiti siano legati, anche, i passaggi di livello, eliminando, al contempo, il vincolo al “senza demerito” incluso nel vigente Regolamento del personale.

7. Approfondimenti specifici

La Commissione ha svolto, in relazione alla loro importanza approfondimenti specifici con riferimento a: (i) contenzioso, (ii) lavoro a distanza e di lavoro a tempo parziale, (iii) trasparenza e anti-corruzione; (iv) affidamenti.

7.1. Contenzioso

Per quanto attiene il contenzioso, rispetto al primo semestre 2019 sono stati avviati 51 giudizi di primo grado dinanzi al Tar del Lazio. I citati giudizi vertono: 29 in materia di comunicazioni elettroniche; 17 in materia di audiovisivo; 11 in materia di servizi postali; 1 in materia di par condicio; 2 in materia di accesso; 2 in materia di personale (Tribunale di Roma). Nel medesimo periodo, sono stati depositati 20 ricorsi dinanzi al Consiglio di Stato di cui: 6 in

materia di comunicazioni elettroniche; 7 in materia di audiovisivo; 5 in materia di servizi postali; 2 in materia di personale.

Tra le pronunce più significative si segnala, in materia di finanziamento dovuto dagli operatori di comunicazioni elettroniche l'ordinanza del 13 maggio 2019, n. 3190 resa dal Consiglio di Stato in esito all'udienza di discussione di alcuni dei primi giudizi di appello promossi dall'Autorità contro le numerose sentenze del Tar del Lazio in materia. Sempre in tema di finanziamento dell'Autorità, si richiama l'ordinanza del 29 aprile 2020, resa dalla Corte di Giustizia nella causa C-399/19 la quale, come riportato nell'allegato 1 alla Riposta SCI, *“con l'ordinanza in parola, ha pienamente confermato la legittimità dell'operato dell'Autorità in tutti questi anni sia in ordine alle modalità di quantificazione del contributo che con riferimento alle modalità di rendicontazione e rettifica dei costi”* (pag. 13).

Nei giudizi promossi avverso il contributo postale 2018, il Tar del Lazio, anche richiamando la sentenza del Giudice sovranazionale, ha adottato le ordinanze dell'8 marzo 2019, nn. 1587 (AICAI) e 1600 (BRT), con le quali ha nuovamente sospeso, in misura pari al 50% degli importi previsti, le diffide notificate ai corrieri-espresso dall'Autorità per il versamento dei contributi prescritti. Si segnala che nei giudizi promossi dai corrieri espresso avverso le delibere n. 528/18/CONS e 20/19/CONS, recanti, rispettivamente, *“Misura e modalità di versamento del contributo dovuto per l'anno 2019 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali”* e *“Modello telematico e istruzioni relativi al contributo dovuto per l'anno 2019 dai soggetti che operano nel settore postale”*, il Tar del Lazio con le ordinanze del 10 giugno 2019, nn. 3773 (GLS Enterprise), 3784 (GLS Italy), 3799 (Nexive Commerce), 3800 (Nexive), 3812 (Confetra), ha, per la prima volta, respinto le istanze cautelari di sospensione del pagamento del contributo formulate dai ricorrenti. Al riguardo, come evidenziato nell'allegato 1 della Riposta SCI, *“il Tar del Lazio, con le sentenze nn. 252 e 253 del 10 gennaio 2020 e con le sentenze n. 3024 e 3032 del 6 marzo 2020 ha respinto tutti i ricorsi presentati dagli operatori postali avverso le delibere nn. 427/17/CONS e n. 61/18/CONS concernenti il contributo da versare all'Autorità per l'anno 2018. Le sentenze di gennaio 2020 meritano particolare menzione in quanto si tratta delle prime pronunce favorevoli sul sistema di c.d. auto-finanziamento dell'Autorità introdotto – in luogo del precedente meccanismo di c.d. co-finanziamento di cui al d.lgs. 22 luglio 1999 n. 261”* (pag. 13).

In materia di affidamenti è stato instaurato un solo ricorso allo stato ancora pendente, concernente la gara per l'affidamento triennale del monitoraggio dei servizi nazionali di comunicazione audiovisiva e radiofonica.

In materia di personale, tra le pronunce sfavorevoli, in tema di criteri valutativi nell'ambito di procedure selettive, si richiama il Tar del Lazio, con la sentenza del 14 ottobre 2019, n. 11855, che ha respinto il ricorso proposto da una candidata alla procedura selettiva per l'assegnazione di un incarico dirigenziale, al fine di ottenere l'annullamento dei relativi atti deliberativi (delibere nn. 586/15/CONS e 458/16/CONS) in merito alle valutazioni espresse dalla Commissione di concorso. Tuttavia, il Consiglio di Stato con la pronuncia del 2 aprile 2020, n. 2221, ha ribaltato i contenuti della sentenza di primo grado, ordinando all'Amministrazione di ripetere la prova orale nei confronti della candidata appellante. con conseguenti spese a carico dell'Autorità.

7.2. Lavoro a distanza e di lavoro a tempo parziale

Con la delibera n. 354/17/CONS è stato approvato l'accordo relativo all'introduzione della disciplina sul lavoro a distanza e sul lavoro a tempo parziale, *“al fine di realizzare economie di gestione attraverso un impegno più flessibile delle risorse umane, nonché un maggiore benessere organizzativo, rafforzando anche la tutela di situazioni particolarmente meritevoli di attenzione sotto il profilo sociale”*.

Per quanto attiene il lavoro a distanza, risulta che su un totale di 354 dipendenti presenti presso l'Agcom, il personale ammesso al telelavoro ammonta a 106 unità per il telelavoro diffuso, dei quali n. 88 con qualifica di funzionario e n. 18 a quella di operativo. Per quanto concerne, invece, il telelavoro strutturato ne sono state ammesse alla fruizione 4 unità di personale, di cui 2 appartenenti alla qualifica di funzionario e 2 a quella di operativo.

Rispetto all'esperienza sinora maturata, dalla documentazione interna all'Autorità emergono i seguenti punti di attenzione:

- a) aspetti assicurativi derivanti dallo svolgimento dell'attività lavorativa in un luogo diverso, sebbene ritenuto idoneo, da quello inizialmente indicato nell'istanza di ammissione al telelavoro;
- b) aspetti legati alla rilevazione della “presenza” da parte del lavoratore nella modalità telelavoro;

- c) esigenza di garantire al personale in telelavoro, in caso di particolari e sopraggiunte esigenze, di poter fruire, nell'ambito della stessa giornata di telelavoro, di eventuali riduzioni dell'orario di lavoro;
- d) individuazione del personale da autorizzare al lavoro a distanza; al momento risultano essere stati ammessi al telelavoro unicamente quei dipendenti la cui qualifica comporta che la relativa attività lavorativa venga svolta con un elevato grado di autonomia operativa, spirito di iniziativa e capacità di conseguire gli obiettivi senza bisogno di supervisione continuativa;
- e) scarsa ergonomia dell'accesso da remoto al portale intranet dell'Autorità, nonché un maggiore utilizzo da parte del personale in telelavoro dei vari canali di comunicazione di cui dispone l'Amministrazione.

Alla luce del limitato periodo di sperimentazione non è possibile dare una valutazione compiuta dell'impatto del lavoro a distanza sui livelli di efficienza ed efficacia della gestione, anche per l'assenza di specifiche misurazioni.

Alla luce delle considerazioni svolte, questa Commissione indica, prima della completa introduzione dell'istituto del lavoro a distanza, la necessità di risolvere preliminarmente le criticità evidenziate, in particolare dotando l'Autorità degli strumenti informatici certificati indispensabili per la gestione delle presenze del lavoratore a distanza, per la verifica della effettiva presenza del lavoratore stesso presso la sua postazione di lavoro a distanza e per la gestione dei flussi documentali in ingresso e in uscita dalla postazione remota verso l'Autorità e viceversa.

Questa Commissione raccomanda inoltre di completare e introdurre a regime il sistema di misurazione e valutazione delle *performance* individuale ed organizzativa, mancando il quale ogni verifica sul lavoro a distanza appare di difficile percorribilità. In parallelo, vanno previsti e implementati strumenti informatici e procedure atte a consentire la richiamata valutazione individuale e organizzativa del lavoratore a distanza.

In ogni caso questa Commissione raccomanda a una seria, precisa e puntuale analisi dei costi e dei benefici del suddetto istituto prima della sua introduzione al fine di evitare possibili effetti negativi dello stesso e al contrario valorizzarne appieno le potenzialità.

7.3. Iniziative in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ha emesso la nota prot. n. 0446791 del 24/10/2019 con la quale ha dato evidenza agli interventi posti in essere con

riferimento alle tematiche di sua competenza. In particolare, gli interventi più significativi possono essere riassunti nei seguenti:

- a) previsione nel Piano anticorruzione 2019-2021 dell'AGCOM di interventi formativi per i dipendenti, primi tra i quali coloro chiamati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio corruzione;
- b) attivazione di un sistema di controllo – laddove per controllo si intende l'accezione anglosassone del termine, ovvero di gestione più che di verifica – per l'erogazione, la valutazione e la (ri)programmazione della formazione;
- c) allineamento della formazione alla pianificazione strategica, strutturando la sua gestione a medio e lungo termine in modo che alla programmazione strategica ed operativa corrisponda un coerente Piano della formazione che sia costantemente aggiornato;
- d) predisposizione di un efficace piano di rotazione che dovrà, pertanto, garantire la flessibilità nell'organizzazione delle strutture e nella gestione delle risorse umane, anche mediante processi di riconversione professionale e di mobilità del personale all'interno dell'Amministrazione;
- e) modifica del Codice etico al fine di adeguarne il contenuto alla luce delle evoluzioni normative intervenute nell'ordinamento nazionale negli ultimi anni, tenendo conto delle previsioni del D.P.R. n. 62/2013;
- f) previsione di nuovi modelli relativi alle dichiarazioni che i titolari di incarichi di consulenza e collaborazione devono rendere ai sensi dell'articolo 15 del Decreto Trasparenza;
- g) monitoraggio dei tempi procedurali con il quale le strutture, per il tramite dei referenti per la prevenzione della corruzione, forniscono i dati di avvio e di chiusura dei procedimenti amministrativi di rispettiva competenza;
- h) attività di contrasto alle situazioni ritenute anche potenzialmente portatrici di conflitto di interessi o, comunque, a quelle situazioni contrastanti con il principio costituzionale di imparzialità;
- i) segnalazioni di illecito (c.d. whistleblowing) è stata messa a punto, acquisendo un apposito applicativo, anche la procedura per l'inoltro delle segnalazioni che, tramite l'utilizzo di sistemi di crittografia, garantisce “la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione”;

7.4. Affidamenti

Per quanto concerne gli acquisti esterni di beni e servizi, la Commissione di controllo interno fa riferimento ai dati contenuti nel documento ‘Analisi sulla gestione 2019’ predisposto dal Servizio sistema dei controlli interni. I dati sintetici di tale analisi sono riportati nella tabella di seguito esposta.

Tabella 2 – Analisi e composizione delle gare e degli affidamenti esterni dell’Autorità

	Anno 2017			Anno 2018			Anno 2019		
	Mepa/ Consip	No Mepa/ Consit	Totale	Mepa/ Consip	No Mepa/ Consit	Totale	Mepa/ Consip	No Mepa/ Consit	Totale
A. Procedura aperta	0	4	4	1	4	5	0	5	5
B. Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	5	12	17	5	5	10	8	0	8
C. Affidamento in economia - affidamento diretto	45	69	114	60	76	136	84	82	166
D. Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione (D)	16	2	18	23	4	27	15	1	16
E1. Totale affidamenti (C+D) - quantità	61	71	132	83	80	163	99	83	182
E2. Totale affidamenti (C+D) - valore	3.441.000	473.000	3.914.000	2.994.000	301.000	3.295.000	3.904.000	647.000	4.551.000
F1. Totale complessivo (A+B+C+D) - quantità	66	87	153	89	89	177	107	88	195
F2. Totale complessivo (A+B+C+D) - valore	3.668.000	3.857.000	7.525.000	5.471.000	1.227.000	6.698.000	4.340.000	6.712.000	11.052.000
G1. Totale affidamenti % (E1/F1) - quantità	92%	82%	86%	93%	90%	92%	93%	94%	93%
G2. Totale affidamenti % (E2/F2) - valore	94%	12%	52%	55%	25%	49%	90%	10%	41%
H. Importo medio degli affidamenti (E2/E1)	56410	6662	29652	36072	3763	20215	39434	7795	25005
I. Importo medio del totale degli affidamenti(F2/F1)	55576	44333	49183	61472	13787	37842	40561	76273	56677

La Tabella 2 evidenzia che nel corso del 2019 gli affidamenti esterni sono incrementati notevolmente rispetto agli analoghi valori del 2018 (con un incremento percentuale del 65% su base annua). Questo incremento è da ascrivere, come indicato nell’Analisi della gestione 2019, all’affidamento triennale del monitoraggio dei servizi nazionali di comunicazione audiovisiva e radiofonica riferito alla comunicazione commerciale audiovisiva, al pluralismo socio politico e agli obblighi specifici del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale e del monitoraggio dei servizi nazionali di comunicazione audiovisiva riferito agli obblighi di programmazione a tutela dell’utenza, dei minori e della produzione audiovisiva europea, in quattro lotti, di cui alle delibere n. 475/19/CONS e n. 529/19/CONS, aggiudicato complessivamente a Euro 5.102.000. Si fa presente, al riguardo, che la proposizione della gara aperta nel 2019, si collega alla procedura riguardante gli affidamenti dei medesimi servizi nel periodo 2014-2017, poi rinnovati per altri 24 mesi, ovvero il periodo 2018-2019, e poi oggetto

di proroga fino al 2020, sino all'avvenuta aggiudicazione alla società risultata vincitrice della procedura aperta.

In termini di composizione, l'Autorità si avvale degli strumenti digitali di acquisto messi a disposizione da Consip spa sulla piattaforma del Ministero dell'economia e delle finanze (acquisti MePa e Convenzioni Consip). Rispetto al 2019, le procedure effettuate in adesione al sistema Consip/Mepa sono state 99, per un importo complessivo pari ad Euro 3.904.000. Nello stesso quadrimestre, l'Autorità ha posto in essere anche attività negoziale in modo autonomo attraverso procedure di gara e affidamenti diretti. Tale attività è stata realizzata per fare fronte alle ordinarie esigenze di acquisto di beni e servizi di funzionamento, nonché per provvedere, come risulta dalla relazione del Servizio sistema dei controlli interni, nei casi in cui la particolare natura altamente tecnologica e specialistica ha richiesto l'acquisizione di peculiari prodotti ad elevato contenuto tecnico/scientifico. In particolare, l'Autorità ha effettuato 88 procedure di gara e affidamenti diretti per un importo complessivo pari ad Euro 6.712.000 nel 2019, mentre nel 2018, erano state espletate 89 procedure fuori del sistema Mepa/Consip il costo totale ammontava a Euro 1.227.000. Pertanto, pur rimanendo sostanzialmente costante il numero delle procedure è sensibilmente aumentato il valore economico rispetto all'anno precedente. Si registra, pertanto, un notevole incremento pari a Euro 5.485.000, che è influenzato principalmente dalle predette procedure aperte, che, come già evidenziato in precedenza, hanno comportato un elevato scostamento in termini economici finanziari. Da ultimo, si evidenzia che nel 2019 gli affidamenti di importo più rilevante sono relativi alle categorie merceologiche "Software, applicativi, licenze, ecc." e "Altro", che ammontano, rispettivamente, ad Euro 1.968.000 e Euro 1.178.000, i cui importi sono dovuti principalmente: (i) all'adesione alla Convenzione Consip "Buoni pasto elettronici edizione 8 Lotto 8 (Lazio) e Lotto 9 (Campania)" di importo pari a Euro 790.000; (ii) all'autorizzazione alle proroghe dei contratti stipulati con il RTI Manitalidea S.p.a. e con la Società Romeo Gestioni S.p.a. per la fornitura dei servizi di pulizia e ausiliari presso le sedi di Roma e di Napoli dell'Autorità, di ammontare pari a Euro 165.000; (iii) all'adesione all'accordo commerciale Corporate Travel di Trenitalia S.p.a. – anno 2019/2020; (iv) all'adesione al Contratto quadro Consip SPC Cloud - Lotto 4 per l'affidamento dei servizi dedicati alla realizzazione e gestione di Portali e Servizi on-line dell'Autorità, di importo pari a Euro 1.775.000.

Considerando gli affidamenti di cui alle categorie B e C si osserva che essi sono di numero elevato sebbene il loro valore unitario si sia accresciuto rispetto al valore registrato nel 2018. In armonia a quanto già indicato nella nostra precedente Relazione annuale, si conferma anche

per il 2019, la circostanza che, in termini di numerosità, la maggioranza degli affidamenti è sostanzialmente oggetto di aggiudicazione mediante procedure di affidamento diretto. Considerando anche il valore unitario degli affidamenti diretti, questi ultimi sono molteplici sebbene di importo unitario contenuto. Ragionando in termini di valore complessivo, gli affidamenti diretti relativamente all'anno 2019 sono stati effettuati principalmente all'interno del sistema Mepa/Consip. La spesa complessiva degli affidamenti diretti espletati avvalendosi degli strumenti Consip ammonta ad Euro 3.903.000 rappresentando l'86% della spesa totale degli affidamenti diretti. L'importo di Euro 647.000 è invece relativo ad acquisti effettuati al di fuori del sistema Mepa/Consip. Questi acquisti comprendono libri, periodici, banche dati, corsi di formazione, spese per incontri internazionali dell'Autorità. Secondo quanto emerso dalle interlocuzioni con le strutture tecniche va in ogni caso evidenziato che ai sensi dell'art. 21, comma 6, del Codice dei contratti, l'Autorità è tenuta alla sola programmazione biennale di forniture e servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000,00 euro. L'Autorità, dunque, provvede alla suindicata programmazione secondo le indicazioni legislative, disponendo la relativa pubblicazione in base al successivo comma 7 del citato art. 21 del Codice dei contratti (sono rinvenibili sul sito web dell'Autorità, nella sezione Autorità Trasparente, Area Contratti, <https://www.agcom.it/contratti>, tutte le programmazioni biennali e gli elenchi degli acquisti superiori a 1 milione di euro). Pertanto, poiché le procedure superiori ai 40.000,00 euro rappresentano circa il 20% delle procedure complessive dell'Autorità e che gli affidamenti vengono decisi sulla base di specifiche esigenze in corso d'anno in coerenza con il Codice dei contratti, non programmabili nell'anno precedente, appare non praticabile la programmazione a livello della singola procedura di affidamento. Per tali importi, le programmazioni vengono effettuate con la sola finalità di definire gli stanziamenti in sede di bilancio di previsione e non assumono pertanto alcuna valenza autorizzatoria ai fini del citato art. 21 del Codice dei contratti. Nell'impossibilità di pianificare dettagliatamente gli acquisti al di sotto della succitata soglia di legge, l'unico scostamento misurabile è quello che emerge in sede di approvazione del bilancio consuntivo dal confronto tra i budget stanziati sui singoli centri di costo e le spese effettivamente impegnate. Tale analisi è contenuta nel conto consuntivo in cui vengono rendicontati tutti gli scostamenti di quanto effettivamente impegnato rispetto agli stanziamenti definiti nel bilancio di previsione a livello di capitolo di spesa (e non per singola procedura di affidamento). Per quanto premesso, non appare possibile operare un confronto sui singoli affidamenti tenuto conto che la programmazione è limitata ai soli acquisti superiori ai 40.000,00 euro, ovvero sia ad una quota minoritaria dell'intera attività contrattuale dell'Autorità. Questa Commissione raccomanda comunque, in ottica gestionale, che la programmazione degli

affidamenti sia sempre più inclusiva del complesso delle relative spese, sia agendo sul versante delle spese stesse, ovvero raggruppando laddove possibile nel tempo e nello spazio spese aventi ad oggetto beni o servizi simili e correlati (riducendo così la numerosità degli atti di acquisto), sia sulla programmazione degli affidamenti, rendendola per quanto possibile in grado di comprendere anche i singoli atti, anche se di importo inferiore alla soglia in precedenza indicata. In questo modo, la programmazione potrebbe offrire una rappresentazione organica e complessiva degli affidamenti e delle relative procedure, nonché fornire informazioni utili per il controllo del quadro evolutivo degli affidamenti dell'Autorità.

8. Conclusioni e raccomandazioni

A completamento del suo mandato quinquennale la Commissione di controllo interno può testimoniare un percorso generale di miglioramento intrapreso da Agcom sui temi di propria competenza, anche in risposta alle sollecitazioni ed ai momenti di confronto attivato con i referenti istituzionali e le strutture tecniche dell'Autorità.

In particolare è importante sottolineare il progressivo allineamento con quanto previsto dalle riforme e dai seguenti provvedimenti normativi in tema di trasparenza, valutazione e gestione della performance. Anche dal punto di vista più strettamente gestionale passi in avanti sono stati compiuti sul piano della programmazione di medio periodo, della definizione degli obiettivi annuali e dell'introduzione di logiche più evolute di controllo di gestione.

Come evidenziato nella presente relazione relativa all'anno 2019, tuttavia, persistono aree di miglioramento.

Rinviando più nel dettaglio a quanto sopra descritto, riteniamo quindi importante evidenziare nelle considerazioni conclusive almeno tre aspetti che meriteranno ulteriore investimento ed approfondimento nel prossimo periodo:

- il sempre maggiore rilievo del perseguimento dell'equilibrio di bilancio, in particolare attraverso politiche di contenimento dei costi sia generali di funzionamento, che relativi al personale e alle forniture esterne; particolare attenzione dovrà essere posta quindi sulla dinamica e sulla rigidità della spesa, anche in ragione del quadro prospettico relativo al sistema complessivo delle entrate;
- l'importanza di affinare il sistema di misurazione, anche attraverso lo sviluppo di un adeguato sistema informativo di supporto, in modo da consentire una valutazione più attendibile e oggettiva sia dell'andamento complessivo

dell'Autorità che dei procedimenti afferenti alle diverse parti della struttura, oltre che delle prestazioni dei singoli dipendenti; un sistema di controllo strategico e di gestione ancora più evoluto costituisce, infatti, un presupposto essenziale per il raggiungimento degli obiettivi prioritari dell'autorità e il miglioramento continuo della gestione;

- il ripensamento complessivo delle modalità di lavoro, anche alla luce degli esiti dell'introduzione forzata dello smart working a seguito dell'emergenza Covid-19, finalizzato ad accrescere il grado di responsabilizzazione sui risultati ai diversi livelli dell'organizzazione, introdurre maggiore flessibilità, velocizzare i tempi di definizione dei provvedimenti e, non da ultimo, promuovere lo sviluppo delle competenze e valorizzare i meriti distintivi individuali e/o di gruppo.

La presente Relazione si compone di numero 25 pagine numerate dal numero 1 (uno) al numero 25 (venticinque).

Roma, 17 settembre 2020

I componenti

f.to Prof. Giovanni Valotti (Presidente)

f.to Prof. Davide Galli (Componente)

f.to Gianluca Vagnani (Componente)