

**IL CICLO DELLA PERFORMANCE PER IL 2021
ED IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI IN AUTORITY**

**IL CICLO DELLA PERFORMANCE PER IL 2021
ED IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI IN AUTORITA'**

1. Con delibera n.226/22/CONS in data 23 giugno 2022, il Consiglio dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha approvato la Relazione sulla Performance per il 2021, che rendiconta i risultati raggiunti nell'attuazione del programma degli obiettivi previsto dal Piano della Performance, adottato in data 21 aprile 2021 (delibera del Consiglio n. 125/21/CONS) recependo gli indirizzi di programmazione strategica definiti dal Consiglio.
2. Il presente documento, che si iscrive nel quadro delle attività di referto periodiche programmate dalla Commissione di Garanzia e Controllo per il 2022, ha lo scopo di analizzare la Relazione sulla Performance per il 2021, ed esprimere altresì, ai sensi dell'art. 27, co. 2, lett. h) del Regolamento di organizzazione e funzionamento, una prima valutazione, in termini di funzionalità e trasparenza, del sistema dei controlli interni¹.

Vale la pena di ricordare, in proposito, che dopo la riforma dell'assetto organizzativo approvata nel 2021, il rinnovato Regolamento di organizzazione e funzionamento² dispone ora che la Commissione di Garanzia e Controllo:

- a. vigila sulla realizzazione degli obiettivi stabiliti dalle norme vigenti e dalle delibere dell'Autorità (art. 27, co. 2, lett. d);
- b. riceve gli esiti delle verifiche compiute dal Servizio del sistema dei controlli interni (Servizio SCI) di cui all'art. 23, co. 1, lett. b) (controllo strategico) e lett. c) (controllo di gestione e verifica dello stato di attuazione dei regolamenti interni);
- c. monitora la funzionalità e la trasparenza del sistema dei controlli interni e ne riferisce al Consiglio con periodicità almeno semestrale (art. 27, co. 2, lett. h).

¹ La Relazione sulla Performance è stata trasmessa alla Commissione di Garanzia e Controllo con n. 0206405 in data 1 luglio 2022, unitamente alla Delibera n. 226/22/CONS di approvazione.

² Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, la cui revisione è stata approvata con Delibera n. 238/21/CONS del 22 luglio 2021.

Il Regolamento prevede, inoltre, che il Segretariato Generale sovrintenda alla pianificazione dei processi gestionali e amministrativo-contabili riferendo al Consiglio ed alla Commissione di Garanzia e Controllo (art. 9, co. 2, lett. k).

3. Per un primo approccio finalizzato ad acquisire una visione sufficientemente adeguata dell'assetto organizzativo dell'Autorità sotto il profilo gestionale, si sono svolti, nel periodo che intercorre tra l'inizio delle attività della Commissione (dicembre 2021) e la trasmissione della Relazione sulla Performance, un incontro con il Segretario Generale ed un incontro con il Direttore del Servizio del sistema dei controlli interni (Servizio SCI).

Un altro incontro con il Direttore del Servizio si è tenuto nel luglio scorso, dopo l'approvazione della Relazione³, per presentare direttamente alla Commissione, insieme al quadro dei risultati di periodo, il graduale adattamento del processo di gestione della performance al profilo distintivo ed all'organizzazione interna dell'Autorità.

Nel corso degli incontri e come indicato in tutti gli atti deliberativi in materia (da ultimo, in Delibera n. 4/22/CONS relativa agli Indirizzi della programmazione strategica 2022-2024) è stata sottolineata la scelta, compiuta a partire dal 2017, di adottare il Piano della Performance e redigere la conseguente Relazione come espressione della volontà, da parte dell'Autorità, di *“assoggettarsi ai principi generali in materia di ciclo di gestione della performance” “in uno spirito di piena trasparenza nei confronti dei cittadini, degli utenti e degli stakeholder”*⁴.

Tale scelta merita adeguato risalto anche in questa sede perché conferisce all'attività amministrativa in Autorità una caratterizzazione ed una impronta decisa nel segno di una “gestione per obiettivi”: dall' “amministrazione per atti” si è passati all' “amministrazione di risultato”, alimentata da un sistema di produzione di informazioni idonee a supportare le finalità istituzionali e, in generale, tutte le decisioni dell'Organo di indirizzo politico-amministrativo.

³ La disciplina regolamentare interna non prevede che la Relazione sulla Performance sia sottoposta ad un preventivo *giudizio di validazione*.

⁴ Relazione sulla Performance per l'anno 2021 (pag. 3).

4. Ciò premesso, si richiamano, innanzitutto, le valutazioni di sintesi riportate nella Relazione redatta dal Servizio SCI, secondo cui la gestione del ciclo della performance per il 2021 non ha fatto emergere elementi di criticità concernenti l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, che ha registrato un generale incremento produttivo nonostante alcuni fattori potenzialmente condizionanti, quali il perdurare dell'emergenza sanitaria da COVID, l'ampliamento della *mission* istituzionale ed una intervenuta modifica dell'assetto organizzativo⁵.
5. Passando al contenuto della Relazione sulla Performance, i criteri solitamente utilizzati in sede di valutazione dei documenti della specie forniscono una prima panoramica delle sue caratteristiche con riguardo:
 - a. alla coerenza fra contenuti della Relazione e contenuti del Piano della Performance 2021-2023, che è stata verificata positivamente;
 - b. alla struttura della Relazione per il 2021 che, posta a confronto con quella della Relazione per il 2020, ha conservato lo stesso impianto;
 - c. alla presenza in Relazione dei risultati relativi a tutti gli obiettivi di performance organizzativa inseriti nel Piano, presenza verificata anch'essa positivamente, essendo stati rendicontati gli obiettivi organizzativi individuati ad avvio del ciclo (a declinazione dei 6 obiettivi strategici definiti più a monte)⁶;

⁵ Ai sensi dell'art. 9, co. 2, lett. h) del Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità, il Segretariato Generale "*cura la predisposizione del piano della performance*". Inoltre, ai sensi dell'art. 23, co. 1, lett. a) dello stesso Regolamento, il Servizio del sistema dei controlli interni è competente allo "*svolgimento delle attività preparatorie ai fini della predisposizione del piano della performance*". Il Regolamento non individua la struttura competente alla redazione della Relazione sulla Performance.

⁶ Sul punto, tuttavia, si vedano le risultanze di paragrafo 6, ove è precisato che la misurazione e la valutazione della performance vengono realizzate con riferimento alle "attività associate", che non sono state previamente definite dal Piano della performance.

- d. ai riferimenti di contesto esterno ed interno che, individuati ad inizio del ciclo dal Piano della Performance, hanno subito in corso d'anno variazioni che la Relazione ha opportunamente registrato (cambiamento del quadro normativo, iniziative di coordinamento e consultazione, sviluppo tecnologico, riorganizzazione degli uffici, modifiche alla disponibilità di risorse umane, ecc.) senza, tuttavia, specificare né quanto abbiano influito (positivamente o negativamente) né quali modifiche agli obiettivi tali variazioni abbiano determinato gestione durante;
- e. all'efficacia della sistematica espositiva, alla chiarezza ed alla sinteticità della Relazione per il linguaggio utilizzato, per le utilità impiegate (tabelle, schemi e rappresentazioni grafiche), per i pochi rinvii ad altri documenti o a riferimenti normativi, nonché per adeguata lunghezza complessiva, condizioni che appaiono tutte soddisfatte;
- f. al requisito della comprensibilità della Relazione (a favore di utenti, cittadini e portatori di interesse), che può ritenersi, nel complesso, di buon livello, anche se merita di essere rivisitato, in chiave di maggiore pertinenza di contenuti, soprattutto il capitolo della Relazione intitolato *“Risorse, efficienza ed economicità”*.

A tal fine, è opportuno che lo “stato delle risorse” e del loro impiego secondo canoni di efficienza ed economicità⁷ sia descritto attraverso dati ed informazioni gestionali che si traggono non solo dal *“Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio”* allegato al Conto Consuntivo e dal documento di *“Analisi sulla gestione – Anno 2021”*⁸, ma anche da un

⁷ Lo “stato delle risorse” esprime la situazione qualitativa e quantitativa di tutti i fattori produttivi disponibili per attuare il ciclo della performance: le risorse economico-finanziarie, le risorse strumentali (logistica, rete informatica, risorse digitali, ecc.) e le risorse umane ed organizzative (consistenza, turnover, sistema delle deleghe e delle responsabilità, stile di management, clima organizzativo, valori ed integrità, portafoglio delle competenze, bilancio di genere, ecc.).

⁸ Il documento, trasmesso alla Commissione di Garanzia e Controllo con nota n. 0196290 in data 22 giugno 2022, espone gli esiti dell'attività di rilevazione e monitoraggio di dati ed attività dell'andamento economico-gestionale dell'Autorità, attività svolta dal Servizio SCI *“con la collaborazione delle Direzioni e dei Servizi interessati”*.

rinnovato insieme di “indicatori di stato delle risorse” (indicatori gestionali) che supportino un’analisi critica, chiara ed esaustiva, dei fattori di struttura, economico-finanziari ed operativi di tutte le risorse che hanno agevolato - o meno - il traguardo degli obiettivi strategici ed annuali;

- g. alla comprensibilità della più ampia parte della Relazione, che è dedicata molto opportunamente alla descrizione del contesto normativo e del mercato ed al processo di svolgimento delle singole attività (analisi, approfondimenti, raccordo, convergenza degli step propedeutici, procedimenti ed atti finali, ecc.) finalizzate a conseguire ciascun obiettivo annuale.

Una rendicontazione di pari qualità descrittiva avrebbe potuto/dovuto riguardare in sintesi anche le “attività ordinarie” per le quali viene dato solo atto, in Relazione (pag. 16), che *“sono state comunque monitorate sotto il profilo del controllo di gestione ... con particolare riferimento dell’utilizzo delle risorse”*;

- h. al tema delle pari opportunità, cui sono apprestate le massime cure ed attenzioni⁹;
- i. alle criticità ed alle opportunità, l’esame delle quali è stato ridotto all’estrema essenzialità, salvo richiamare la stabilità nel tempo della pianta organica a fronte dell’ampliamento delle competenze istituzionali ¹⁰;
- j. al capitolo delle conclusioni che, legando in sede di Relazione le risultanze complessive del periodo di gestione alle preliminari linee/prospettive verso cui l’Organo di indirizzo si esprime di voler muoversi con il nuovo ciclo di performance, non sono state tuttavia illustrate.

⁹ Secondo le *best practice* in materia, le pari opportunità possono essere oggetto di un Piano annuale basato su obiettivi, indicatori e risultati.

¹⁰ Nel capitolo avrebbero potuto trovare collocazione anche informazioni e valutazioni in ordine a modalità ed aree in cui sono state reimpiegate le risorse relative alle attività non concluse e/o sospese.

6. Si è detto che la presenza in Relazione di tutti gli obiettivi di performance organizzativa previsti nel Piano è stata verificata positivamente, obiettivi rappresentativi di un insieme molto più articolato e complesso di attività istituzionali e di supporto gestite nel corso di un anno dalle Direzioni e dai Servizi. Per un maggior dettaglio di analisi, si rileva che la gestione degli obiettivi si è svolta, dunque, come segue:
- a. con il Piano della Performance gli obiettivi annuali sono stati assegnati alla responsabilità esecutiva delle 6 Direzioni, di 6 Servizi (su 7) nonché dell'Ufficio CORECOM e coordinamento ispettivo (tale Ufficio rientra, insieme ad altri 2 Uffici, nell'area del Segretariato Generale)¹¹;
 - b. il riassetto delle strutture organizzative e delle competenze deliberato nel luglio 2021 ha comportato la riassegnazione di alcuni obiettivi a strutture diverse da quelle di prima assegnazione ad inizio del ciclo;
 - c. i singoli obiettivi annuali non costituiscono oggetto della misurazione e della valutazione: l'unità di riferimento dello stato di avanzamento (semestrale) e di completamento (annuale) nonché della valutazione è costituito da sub-obiettivi che, individuati dalle Direzioni/Servizi/Uffici, declinano gli obiettivi annuali ad essi attribuiti in più specifiche e circoscritte "attività associate";
 - d. le Direzioni/Servizi/Uffici hanno individuato, in totale, 51 attività associate ai rispettivi obiettivi annuali del ciclo relativo al 2021;
 - e. su 51 attività associate previste in totale, le comunicazioni delle Direzioni/Servizi hanno segnalato a fine ciclo un conseguimento pari al 100% del risultato atteso per 33 attività;

¹¹ I documenti disponibili non rendono chiaro se sia stato adottato un approccio *bottom up* ovvero *top down* nel processo di individuazione degli obiettivi, delle attività associate, degli indicatori e dei target e come si sviluppa la fase di confronto sui contenuti degli obiettivi con il Consiglio, al quale spetta, in ultima istanza, la loro definizione. Il Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità non disciplina tale processo. Di norma, la sua disciplina è contenuta in un atto di regolazione interna denominato "Sistema di misurazione e valutazione della performance" organizzativa e individuale, su cui vedi oltre in questa relazione.

- f. l'esecutività delle attività associate, che convergono verso la realizzazione di un singolo obiettivo, dovrebbe consentire, attraverso misurazione e valutazione, di determinare il grado di raggiungimento dell'obiettivo nel suo complesso considerato; tuttavia, le singole attività associate non hanno un proprio "peso specifico" (predefinito) che le differenzi tra loro;
- g. come documentato dalla Relazione a consuntivo, inoltre, il valore del grado di realizzazione attribuito ad un obiettivo viene fatto rientrare, con misurazione e valutazione di prossimità, in uno dei seguenti 4 livelli: 100% (completato); 75% (avanzato); 50% (in corso) e 25% (iniziale);
- h. con tali presupposti, se alcune attività associate ad un singolo obiettivo sono conseguite solo parzialmente (come è normale che si verifichi), viene formulato, sia dalle Direzioni/Servizi/Uffici che dal Servizio SCI, un giudizio di carattere solo orientativo per esprimere il grado di avanzamento e di completamento (parziale) dell'obiettivo considerato nella sua interezza;
- i. tutte le attività associate, nonostante siano di fatto unità di riferimento per la misurazione e la valutazione, non sono state formalmente definite, come invece dovrebbero, dal Piano della Performance approvato dal Consiglio;
- j. in base alle modalità di esposizione utilizzate con la *Tabella degli esiti del monitoraggio*, le 51 attività associate sono state così distribuite: 9 alla Direzione Studi, Ricerche e Statistiche; 7 alla Direzione Reti e Servizi di Comunicazioni Elettroniche; 7 alla Direzione Servizi Media; 6 alla Direzione Servizi Digitali; 5 alla Direzione Servizi Postali; 2 alla Direzione Tutela dei Consumatori; 3 al Servizio Sistema dei Controlli Interni; 3 all'Ufficio CORECOM e coordinamento Ispettivo; 2 al Servizio Giuridico; 2 al Servizio Risorse Umane; 2 al Servizio Sistemi Informativi; 2 al Servizio Rapporti con l'Unione europea; 1 al Servizio Programmazione Finanziaria e Bilancio (nessun obiettivo/attività è stato assegnato al Servizio Affari Generali e Contratti);

- k. la natura dei risultati attesi, estremamente eterogenea, è costituita essenzialmente dalla realizzazione di atti/documenti portati all'approvazione ovvero all'esame del Consiglio come: linee guida, atti di indirizzo generale, consultazioni pubbliche, accordi e convenzioni, atti di pianificazione, indagini conoscitive, monitoraggi, analisi di mercato e di dati, procedimenti sanzionatori, procedimenti connessi all'attività di vigilanza ed ispettiva, raccolte sistematiche di normativa e manuali, aggiornamenti regolamentari, informative e report, ecc.;
 - l. considerati numero delle strutture di livello dirigenziale (13 tra Direzioni/Servizi dirigenziali di primo livello e 27 Uffici dirigenziali di secondo livello) e numero di attività associate per l'anno (51), il rapporto medio è di circa 1 attività associata per struttura.
7. Esaminata la documentazione inviata alla Commissione, la maggiore discontinuità rispetto al passato, sintomatica di efficacia del sistema dei controlli interni per iniziativa del Servizio SCI, è rappresentata dagli esiti del monitoraggio annuale e dalle evidenze critiche degli scostamenti fra risultati programmati e risultati effettivamente conseguiti, esiti ed evidenze compendati nella *Relazione sul monitoraggio annuale* e nell'allegata *Tabella degli esiti del monitoraggio degli obiettivi*, documenti redatti dal Servizio SCI e portati in data 3 marzo 2022 all'esame del Consiglio dell'Autorità ¹².

Circoscrivendo ora l'interesse ai principali elementi di struttura della performance, gli aspetti che di seguito si esaminano attengono a due distinti ambiti, in parte già accennati: allo stato di conseguimento degli obiettivi ed alla definizione degli obiettivi/attività associate.

Sullo stato di conseguimento degli obiettivi/attività associate a conclusione del ciclo 2021, lo stesso è stato determinato, sulla base di quanto reso noto prima della redazione di questa relazione, con un processo articolato in fasi che, allo scadere del monitoraggio semestrale ed annuale, possono così sintetizzarsi:

¹²Per la pertinenza di contenuto, *Relazione sul monitoraggio* e *Tabella* sono da considerarsi parti sostanziali della Relazione sulla Performance.

- comunicazione descrittiva dell'attività compiuta e del grado di avanzamento/conseguimento dell'obiettivo, inviata dalla Direzione/Servizio competente al Servizio SCI;
- valutazione tecnica dell'attività, compiuta dal Servizio SCI che ripercorre ed analizza *ex post* tutto l'iter dell'attività – dai presupposti al risultato finale, esponendo altresì gli sviluppi del procedimento istruttorio e/o del processo, gli incontri di coordinamento, la consultazione pubblica, ecc., giungendo ad un giudizio di congruità provvisorio sul grado di avanzamento/conseguimento dell'obiettivo;
- confronto della Direzione/Servizio con il Servizio SCI sulle rispettive misurazioni e valutazioni del grado di avanzamento/completamento della singola attività esaminata;
- giudizio di congruità conclusivo del Servizio SCI sull'avanzamento/completamento ed eventuale intervento correttivo (in diminuzione ovvero in aumento) del grado di avanzamento/completamento finale dell'attività.

Al termine di tale processo¹³, il Servizio SCI ha evidenziato che:

- il grado di avanzamento/completamento di 5 attività è stato portato in diminuzione rispetto al grado comunicato dalle Direzioni/Servizi competenti¹⁴;
- delle 51 attività associate agli obiettivi annuali pianificati è stata conseguita la completa realizzazione al 100% per 33 di esse;
- per 13 attività la percentuale di (parziale) completamento è stata collocata tra 25% e 75%;
- infine, 5 attività sono state sospese/rinviate al ciclo successivo, come comunicato dalle competenti Direzioni/Servizi¹⁵.

¹³ Il processo di misurazione e valutazione non è disciplinato dal Regolamento di organizzazione e funzionamento. Di norma, i ruoli assegnati alle strutture organizzative, i meccanismi e le procedure da seguire per la misurazione e la valutazione degli obiettivi trovano disciplina nell'atto di regolazione interna denominato "*Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa*" sul quale vedasi oltre in questa relazione.

¹⁴ Gli elementi sintetici del giudizio finale di congruità e il grado di avanzamento/completamento attribuito a ciascun obiettivo ad esito del confronto sono riportati nella *Tabella degli esiti del monitoraggio*.

¹⁵ I dati esposti sono tratti dalla *Tabella degli esiti del monitoraggio*. Nella *Relazione sulla Performance* e nella *Relazione sul monitoraggio annuale* viene rendicontato, tra l'altro, il completamento di 11 obiettivi ed il

Le analisi del monitoraggio compiuto dal Servizio SCI non documentano, invece, il grado di avanzamento/completamento, per qualità e quantità, degli indirizzi strategici definiti dal Consiglio dell'Autorità. In sede di consuntivo sarebbe stato, infatti, necessario rendere chiaro se, a fronte del parziale completamento di obiettivi/attività associate e della sospensione/rinvio di altri, siano stati comunque conseguiti tutti gli obiettivi strategici e quali iniziative, se del caso, attuare con il nuovo ciclo per recuperare il divario¹⁶.

Una considerazione analoga di sistema riguarda gli obiettivi annuali, anche alla luce del fatto che alle singole attività associate non sono stati attribuiti "pesi specifici": dal momento che non tutte le attività associate hanno registrato il pieno raggiungimento del 100% (essendo state pienamente raggiunte 33 attività associate su 51 totali), sarebbero state necessarie ed opportune valutazioni conclusive sul livello complessivo di efficienza organizzativa conseguito¹⁷.

Circa la definizione degli obiettivi, la *Tabella degli esiti del monitoraggio* del Servizio SCI documenta le criticità relative ad alcune attività associate, criticità che possono così riassumersi:

- irrilevanza dell'attività (meramente esecutiva, coordinamento di gruppo di lavoro, coordinamento ordinario con altri Enti/Organismi, ecc.);
- segmentazione di un'unica attività procedimentale in più fasi;
- imputabilità effettiva dell'attività ad un Ente/Organismo diverso da AGCOM;
- genericità della descrizione dell'attività;

parziale conseguimento di 10 obiettivi. La motivazione degli interventi correttivi e della sospensione/rinvio di alcune attività è riportata nella suindicata *Relazione sul monitoraggio annuale*.

¹⁶ La competenza a svolgere "la verifica della congruenza tra gli obiettivi della programmazione strategica ed i risultati raggiunti nonché del monitoraggio periodico del livello di conseguimento" è attribuita al Servizio SCI (art. 23, co. 1, lett. b del Regolamento di organizzazione e funzionamento).

¹⁷ Più correttamente, sarebbe stato innanzitutto necessario, già durante lo sviluppo del ciclo, "intercettare" le criticità di avanzamento di uno (o più) obiettivo per assumere pertinenti decisioni quali una modifica del target dell'obiettivo, un aumento delle risorse umane dedicate all'obiettivo, una diminuzione del carico di lavoro delle stesse risorse, ecc.

- attività non pertinente/non coerente con l'obiettivo definito dal Piano;
- identità fra l'attività e le competenze ordinarie e/o programmate dell'unità organizzativa.

Tra le criticità segnalate dalle citate *Relazione sul monitoraggio annuale* e *Tabella* allegata, l'identità fra un'attività associata ad un obiettivo e le ordinarie competenze dell'unità organizzativa costituisce una delle distonie, ma lo è altrettanto l'identità fra un'attività associata ad un obiettivo e le attività previste come adempimento obbligatorio da una norma primaria oppure le attività compiute ritualmente a cadenza periodica (un piano annuale, una relazione annuale, un report di aggiornamento ciclico, ecc.).

Di tali tipologie di attività risulta arduo, infatti, dare prova concreta del loro grado di innovatività, complessità tecnica, rilevanza economica ovvero determinante apporto migliorativo (per efficienza, efficacia, qualità dei risultati) senza dettagliare gli aspetti che realmente qualificano la performance¹⁸.

Occorre, in definitiva, un'azione di coordinamento impegnata a fornire alle Direzioni/Servizi, per i fini che qui si esaminano, guida ed assistenza nella rimodulazione degli obiettivi/attività associate a partire dalla loro stessa articolazione sintattica coerente con la programmazione della performance, basata su termini essenziali e non interpretabili¹⁹.

¹⁸ Un piano di formazione annuale, ad esempio, può essere inserito tra gli obiettivi annuali a condizione che la misurazione e la valutazione delle attività di cui si compone vengano parametrize, per effettuare il confronto tra valori programmati per l'anno e valori effettivi rilevati a fine ciclo, al numero dei corsi, al numero delle ore di formazione, al numero dei partecipanti, alle modalità di erogazione della formazione, alla composizione della platea dei discenti (dirigenti, funzionari, esecutivi), al costo complessivo per numero dei partecipanti, ecc. ecc..

¹⁹ Tale azione di coordinamento potrebbe rientrare tipicamente tra le "*attività preparatorie ai fini della predisposizione del piano della performance*", che competono al Servizio SCI ai sensi del citato art. 23, co. 1, lett. a) del Regolamento di organizzazione e funzionamento.

Infine, la ridefinizione degli obiettivi/attività associate deve necessariamente attenersi ai criteri ed ai requisiti indicati dall'art. 5, co. 2, del decreto legislativo n. 150/2009 e s.m.i, compreso il criterio della misurabilità, vale a dire in termini funzionali alla verificabilità oggettiva ed ai controlli interni in generale²⁰.

Un'eccellente descrizione delle caratteristiche degli obiettivi (e, quindi, anche degli indicatori ad essi associati), che quasi replica alla lettera la norma del citato art. 5, co. 2, del decreto legislativo n.150/2009, si trova ripresa nella nota n. 8 delle *Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione nell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (Delibera 211/21/CONS): gli obiettivi (di un atto di regolazione dell'Autorità) devono essere specifici (precisi, concreti, non suscettibili di essere interpretati), misurabili (cioè, che il loro raggiungimento sia verificabile mediante misurazioni quantitative oppure attraverso l'attribuzione di punteggi e la descrizione qualitativa), raggiungibili, realistici ed, infine, riferiti ad un periodo di tempo adatto al loro raggiungimento.

Nel terminare sul punto, si esprime l'avviso che le verifiche e le analisi del Servizio SCI ora richiamate pongono validi e costruttivi elementi di valutazione da far confluire all'interno del processo decisionale che avvia il rinnovo della pianificazione della performance.

8. Allargando l'esame alle linee di indirizzo finora perseguite dall'Autorità (*"assoggettarsi ai principi generali in materia di ciclo della performance"*) ed ai fini cui esse traggono (*"uno spirito di piena trasparenza"*)²¹, occorre, in una prospettiva di miglioramento, una riflessione innanzitutto sull'architettura del ciclo della performance.

Dispone l'art. 3, co. 2 (principi generali) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, modificato ed integrato dal decreto legislativo n. 25 maggio 2017, n. 74, che *"ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo*

²⁰Anche la ridefinizione degli obiettivi/attività associate in conformità del citato art. 5, co. 2, necessita del coordinamento tra Servizio SCI e Direzioni/Servizi.

²¹ Per una più ampia trasparenza, l'ultimo atto deliberativo degli Indirizzi della Programmazione Strategica è stato sottoposto alla consultazione pubblica.

complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti secondo le modalità indicate nel Titolo II” del decreto legislativo²².

Il Titolo II del decreto legislativo definisce le modalità della gestione per obiettivi disciplinando i contenuti del Piano della performance, della Relazione sulla performance, del ciclo di gestione della performance, delle caratteristiche e dell’articolazione di obiettivi e indicatori, del monitoraggio periodico della performance, della trasparenza e della rendicontazione della performance e, infine, del sistema di misurazione e valutazione della performance²³.

Considerato il percorso finora intrapreso dall’Autorità – che ha autonomamente scelto di adottare Piano, Relazione, obiettivi triennali ed annuali, monitoraggio semestrale ed annuale, misurazione e valutazione della performance, ecc. tutti previsti dal menzionato Titolo II – assume accentuata priorità definire, a monte degli elementi strutturali del ciclo ora richiamati, anche una norma regolamentare interna, da aggiornare annualmente, che disciplini il *“sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa”²⁴.*

²² L’art. 3, co. 5, del decreto legislativo n. 150/2009 e s.m.i. prevede altresì che *“il rispetto delle disposizioni del Titolo II è condizione necessaria per l’erogazione di premi e componenti del trattamento retributivo legati alla performance (...)”*.

²³ L’ambito soggettivo di applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 e s.m.i. è circoscritto alle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 2, co. 2, del decreto legislativo n. 165/2001. Le amministrazioni non ricomprese in tale ambito, tra cui le Autorità indipendenti, possono scegliere autonomamente, come ha fatto l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, di adeguarsi ai principi generali del decreto legislativo che regolano la misurazione, la valutazione e la trasparenza della performance (Titolo II del decreto citato).

²⁴ L’atto di regolazione denominato *“Sistema di misurazione e di valutazione della performance organizzativa”* rappresenta il contesto d’elezione per individuare “chi fa che cosa” per tutto il ciclo della performance, dettagliando ovvero integrando le competenze attribuite alle strutture organizzative ed, eventualmente, i processi individuati dai regolamenti/atti interni di organizzazione.

Il “*Sistema di misurazione e valutazione della performance*”, il fulcro nodale della performance delle amministrazioni pubbliche, assume, dal punto di vista formale, la veste di vero e proprio *atto di regolazione interna* dell’organizzazione e del funzionamento dell’intero ciclo della performance (organizzativa e individuale).

Volendo, in ipotesi, prescindere dal dettato normativo, che per quanto detto pone in ogni caso il “*sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa*” come condizione costitutiva esattamente alla pari delle altre finora adottate in Autorità (Piano, Relazione, obiettivi, monitoraggio, ecc.) ma anche come condizione necessaria alla luce degli effetti che derivano dalla sua mancata adozione (citato art. 5, co. 5, del decreto legislativo), non è possibile, per logica sistemica, che una organizzazione di risorse, mezzi e strumenti - quale è il ciclo della performance - rimanga priva di una cornice normativa interna, formata da criteri, regole, fasi e tempi, competenze, ruoli, responsabilità, procedure e processi con cui, da un lato, impostare, attuare e controllare la gestione annuale delle performance e, dall’altro, conferire coesione e indirizzo a tutti gli altri strumenti predisposti, in primis al Piano ed alla Relazione.

Anche in termini di verifica della funzionalità dei controlli interni, la mancanza di questo snodo cruciale, rispetto al quale il Piano e la Relazione hanno funzione semplicemente strumentale e derivata, fa venir meno la possibilità di un esame della correttezza metodologica delle procedure di misurazione e valutazione concretamente messe in atto rispetto a quelle predefinite ad inizio del ciclo dal sistema in parola e della determinazione del loro grado di efficacia/efficienza durante ed al termine dell’anno di gestione²⁵.

D’altronde, che non sia semplicemente il dettato normativo a sostenere la necessità di adottare tale “cornice regolativa interna” ma soprattutto una logica organizzativa di sistema organizzato è dimostrato dal fatto che l’Autorità ha già adottato un atto denominato “*sistema di misurazione e valutazione della performance*”, aggiornato al 31 dicembre 2016 e pubblicato nella sezione *Amministrazione trasparente* del sito web istituzionale, che concerne il meccanismo di

²⁵ L’adozione del “*sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa*” è stata auspicata, a più riprese, dalla Commissione di Controllo Interno, come riportato nelle Relazioni semestrali ed annuali dell’ultimo quinquennio.

correlazione tra i risultati della (sola) performance individuale riguardante, in generale, i dirigenti/non dirigenti ed il trattamento economico accessorio conseguente ai risultati²⁶.

In conclusione, è essenziale elaborare ed approvare un atto di regolazione interna denominato *“sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa”*; nello stesso tempo, è pure essenziale integrare l’attuale *sistema di misurazione e valutazione della performance individuale* in modo da definire, a monte del meccanismo prima citato, sia gli elementi di riferimento – identificazione dei risultati individuali attesi nell’anno e dei comportamenti organizzativi individuali – che devono anch’essi contribuire (globalmente considerati) al conseguimento della performance complessiva dell’Autorità, sia il processo in cui si articola il ciclo della performance individuale (dalla programmazione alla valutazione finale ed alle procedure di conciliazione)²⁷.

9. Un dato di importanza non secondaria è la tempistica di approvazione della Relazione, che si è ormai positivamente assestata in Autorità nel termine del 30 giugno di ogni anno.

Quello che può apparire come semplice adeguamento alla scadenza prevista dall’art. 10, co. 1, lett. b) del decreto legislativo n. 150/2009 e s.m.i. rappresenta, invece, una scelta coerente che consente, in primo luogo, la presentazione della performance conseguita (anche) attraverso la Relazione annuale dell’Autorità al Parlamento (pubblicata, per prassi, nel mese di luglio di ogni anno) che, in questo contesto, assume il ruolo di veicolo utile per sottoporre i risultati gestionali raggiunti (e gli eventuali scostamenti) al vaglio di tutti i portatori di interesse.

²⁶ Il documento *“Sistema di misurazione e valutazione della performance”* pubblicato sul sito – sezione *Autorità trasparente* - non reca gli estremi della Delibera di approvazione, estremi invece necessari per non lasciare margini di incertezza circa la sua natura di atto regolatorio interno a carattere vincolante.

²⁷ L’adozione del *“Sistema di misurazione e di valutazione della performance organizzativa”* segue l’iter proprio di ogni atto regolatorio interno approvato formalmente dall’Organo di indirizzo. Si tenga conto che nelle amministrazioni pubbliche è ormai frequente che i due sistemi (uno per la performance organizzativa ed uno per la performance individuale) siano riuniti in un unico atto per favorire, anche materialmente, il necessario coordinamento tra i due ambiti.

Altrettanto significativo il fatto che tale termine appare adeguato rispetto ai tempi necessari per avviare le fasi propedeutiche del nuovo ciclo, a partire dalle prime iniziative che devono tenere in stretto collegamento l'avvio della nuova condivisione e definizione degli obiettivi (strategici ed operativi) con l'allocazione delle previste risorse finanziarie, ripartite tra centri di costo, compiuta in parallelo al progetto di bilancio di previsione.

Considerato, quindi, che il corretto svolgersi nel tempo del ciclo della programmazione strategica ed operativa è un elemento non solo qualificante ma essenziale nel determinare ed esprimere la logica che sottende le loro fasi - dalla progettazione allo sviluppo fino alla consuntivazione - risulta evidente che il rispetto della tempistica non può limitarsi al termine di approvazione della Relazione.

Una precisa sequenza degli atti e delle attività, che devono svilupparsi entro *deadline* predefinite, riguarda l'intero ciclo di modo che, a titolo puramente esemplificativo:

- a. il quadro dei dati e delle informazioni di preconsuntivo e dell'analisi del ciclo che si è concluso sia completo e disponibile (ad inizio di gennaio) ancor prima dell'approvazione del nuovo Piano della Performance (entro la fine di gennaio);
- b. i risultati del monitoraggio infra-annuale siano già disponibili a ridosso della scadenza prevista (subito dopo lo scadere del primo semestre) per permettere all'Organo di indirizzo di assumere per tempo, se necessari, interventi di revisione in itinere degli obiettivi pianificati a inizio anno, con particolare riferimento agli obiettivi operativi;
- c. le attività di predisposizione della pianificazione economica e finanziaria (propedeutiche al bilancio di previsione ed al programma degli acquisti e degli investimenti) e del ciclo della performance si svolgano in maniera strettamente integrata e coordinata tra loro nel corso dell'ultimo trimestre dell'anno²⁸.

²⁸ Sulla necessità dell'allineamento dei tempi di predisposizione del Piano della Performance e della Relazione con quelli relativi alla pianificazione economico finanziaria, *"considerato che ogni progetto in tema di performance dipende in primo luogo dalle risorse a disposizione"*, si veda il parere del Consiglio di Stato

Nella prassi più diffusa, un quadro sinottico della tempistica dell'intero ciclo della performance è contenuto nell'atto di regolazione interna denominato *"Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa"* innanzi menzionato.

10. Nel considerare le priorità da mettere in agenda, un posto di rilievo deve riservarsi anche alla scelta su quale livello di coordinamento perseguire tra i piani ed i programmi a supporto della visione strategica e della *mission* e, per ciò che qui interessa, quale livello di integrazione si intenda realizzare tra il ciclo della performance e gli altri sistemi programmatici, primo fra tutti la pianificazione economica e finanziaria triennale ed annuale²⁹.

Si è detto poc'anzi dell'integrazione tra questa pianificazione ed il ciclo della performance, integrazione che non è solo di tempi ma soprattutto di contenuti, sulla base della elementare considerazione che tenere separata l'allocazione e la ripartizione delle risorse dai risultati che scaturiranno dal loro impiego, nell'orizzonte triennale ed annuale, significa spezzare la relazione mezzi-fini sulla quale si fonda qualunque attività che si voglia svolgere secondo canoni di razionalità e responsabilità amministrative.

Supporta tale considerazione il coerente quadro normativo secondo il quale:

- a. ai fini dell'attuazione dei principi generali di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 150/2009 e s.m.i., *"le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, il ciclo di gestione della performance"* (art. 4 del decreto);

(adunanza della Commissione Speciale del 11 aprile 2017) sullo schema di decreto legislativo recante *"Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150"*.

²⁹ A tale scopo, quindi, il coordinamento deve essere messo in atto tra il Servizio di Programmazione Finanziaria e Bilancio ed il Servizio SCI. Si tenga comunque conto che il coordinamento è richiesto trasversalmente per tutti i piani ed i programmi predisposti nell'ambito dell'Autorità.

- b. ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo del 31 maggio 2011, n. 91 (armonizzazione dei sistemi contabili), nella articolazione (trasparente) della spesa per missioni e programmi in bilancio *“le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni pubbliche nell'utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate”* ed *“i programmi rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire le finalità individuate nell'ambito delle missioni”*;
- c. il contenuto del *“Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio”*, allegato ai bilanci di previsione e di consuntivo, deve conformarsi ai principi e requisiti previsti dal decreto legislativo n. 91/2011³⁰ ed ai criteri e metodologie di costruzione degli indicatori di misurazione dei risultati attesi dalla spesa di cui alle Linee guida emanate con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre 2012 ³¹;
- d. il *“Piano degli indicatori”* e la rappresentazione del bilancio in missioni e programmi devono essere predisposti in coerenza con i tempi e con i contenuti del sistema degli obiettivi e degli indicatori adottati ai sensi del decreto legislativo n. 150/2009 e s.m.i.³²;

³⁰ Con il parere della Commissione sul Conto Consuntivo per il 2021 l'Autorità è stata invitata a dare compiuta attuazione agli articoli 19, 21 e 22 del decreto legislativo n. 91/2011, definendo gli obiettivi e i risultati attesi con riferimento ai “programmi di spesa” del bilancio e assicurandone il coordinamento con il “ciclo della performance”.

³¹ Ai sensi dell'art. 1, il citato DPCM si applica alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (che comprende, tra l'altro, anche le Autorità indipendenti) qualunque sia il regime di contabilità adottato.

³² L'adeguamento del Piano degli indicatori e della rappresentazione del bilancio è compito (tipicamente) del Servizio di Programmazione Finanziaria e Bilancio, in coordinamento con il Servizio SCI.

- e. lo stesso DPCM dispone che, in sede di pianificazione, per ogni obiettivo annuale (risultato atteso) sia realizzato un “programma di spesa” che riporti le risorse finanziarie dedicate allo scopo specifico e le modalità di misurazione (indicatori) del suo conseguimento³³.

11. L'integrazione ed il coordinamento di piani e programmi sono parametri, tra gli altri, di un giudizio di coerenza fra il Piano della Performance (nonché, di conseguenza, la Relazione sulla Performance) ed il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, giudizio che si intende esprimere, all'interno del presente esame, anche per assolvere ad uno specifico adempimento previsto del Regolamento sugli obblighi di pubblicità dell'Autorità³⁴.

Ai sensi dell'art. 31 di tale Regolamento, infatti: *“L'Organismo indipendente di valutazione ovvero l'Organismo con funzioni analoghe verifica la coerenza degli obiettivi previsti nel Piano di prevenzione della corruzione e quelli indicati nel Piano della Performance”*.

In sostanza, su tale verifica di coerenza la norma dell'art. 1, comma 8 della legge 190/2012 dispone che: *“L'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione”*, norma che pone, detto diversamente, le misure organizzative (generali e specifiche) per la prevenzione della corruzione e la trasparenza quali dimensioni costitutive della performance³⁵.

³³ Tali aspetti vengono di norma disciplinati dall'atto di regolazione interna denominato *“Sistema di misurazione e valutazione della performance”*. Nella prassi amministrativa, ai “programmi di spesa” definiti a preventivo corrispondono, a consuntivo del ciclo, le “schede di report” redatte dalle strutture responsabili dei risultati. Anche per tale esigenza è necessario un continuo coordinamento tra il Servizio Programmazione Finanziaria e Bilancio, il Servizio SCI e le Direzioni/Servizi cui sono affidati gli obiettivi di performance.

³⁴ Regolamento sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni dell'Autorità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e s.m.i., approvato con Delibera 148/17/CONS.

³⁵ Il coordinamento tra Servizio SCI (che svolge le attività preparatorie ai fini del Piano della Performance) ed il RPCT (Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza) è assicurato

Si riscontra, dunque, positivamente che l'obiettivo strategico della trasparenza, enunciato tra quelli definiti dagli Indirizzi della programmazione strategica per il 2021-2023 (*"Assicurare la massima efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa..."*)³⁶, non è rimasto privo di effetti produttivi visto che, con la pianificazione della performance organizzativa:

- è stato definito ed assegnato al Servizio SCI l'obiettivo annuale dell'*"efficientamento e razionalizzazione del sistema dei controlli interni e delle misure in materia di trasparenza"*;
- tale obiettivo è stato segmentato in tre attività associate, affidate sempre al Servizio SCI: l'aggiornamento annuale del PTPCT, la predisposizione di una raccolta sistematica della legislazione vigente (da pubblicare sul sito web) e la revisione di procedure interne sui controlli in ottica di razionalizzazione e semplificazione³⁷.

Date per scontate coerenza ed efficacia di tali attività, non risultano obiettivi/attività associate che hanno direttamente impegnato, in materia di trasparenza, gli altri Servizi né tantomeno le Direzioni e, per quanto noto, i Dirigenti/non dirigenti sul piano individuale, secondo il disposto dell'art. 10, co. 3, del decreto legislativo n.33/2013 in base al quale *"la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali"*³⁸.

dall'incardinamento organico del RPCT all'interno del Servizio SCI. Il coordinamento è necessario anche in fase di esecuzione del monitoraggio semestrale ed annuale degli obiettivi comuni ai due Piani.

³⁶ Il Piano della Performance 2021-2023 precisa che *"nell'ambito di tale obiettivo strategico si realizza il necessario collegamento tra il Piano della Performance ed il PTPCT – Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, recentemente approvato ..."*.

³⁷ L'aggiornamento annuale del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, in quanto coincidente con un adempimento previsto come obbligatorio da una norma primaria, è stato, per le stesse motivazioni riportate a pag. 11, impropriamente individuato di per sé come obiettivo organizzativo all'interno del Piano della Performance.

³⁸ Peraltro, il contributo fornito da Direzioni/Servizi/Uffici e da Dirigenti/non dirigenti per l'aggiornamento continuo della sezione *Amministrazione trasparente* del sito web dell'Autorità, non essendo stato né

Per ciò che riguarda la prevenzione della corruzione, nessun obiettivo strategico è stato definito e, quindi, nessun obiettivo annuale è stato declinato né nella dimensione organizzativa né (per quanto noto) in quella individuale³⁹.

Le attività ordinarie (misure generali e specifiche), che pure sono state definite dal PTPCT, gestite e portate a compimento in buona parte correttamente e nei tempi previsti ⁴⁰, sono rimaste in un cono d'ombra. Private di rilievo organizzativo, di esse sono venute a mancare anche le valutazioni e le analisi dei miglioramenti progressivi della loro efficacia ed efficienza che la Relazione sulla Performance avrebbe potuto fare proprie e porre in evidenza.

Concludendo sul punto, gli obiettivi triennali ed annuali (a livello strategico, organizzativo e individuale) dell'anticorruzione e della trasparenza rientrano *ex lege* nel ciclo della performance, declinano nel Piano della Performance le misure generali e specifiche definite all'interno del PTPCT e, infine, sono gestiti secondo il medesimo iter procedurale degli altri obiettivi (programmi di spesa, indicatori, target, tempi di completamento, variazioni gestione durante, misurazioni, monitoraggio semestrale ed annuale, consuntivazione, ecc.) in modo da valutare e reindirizzare, ove necessario, il loro contributo al raggiungimento della *mission* istituzionale ⁴¹.

misurato, sintetizzato da indicatori/target di realizzazione né valutato, non è confluito nella Relazione finale sulla performance.

³⁹ Naturalmente, la definizione delle misure (generali e specifiche) sia per la prevenzione della corruzione sia per assicurare la trasparenza delle attività amministrative è la risultante delle analisi coordinate tra il RPCT ed ogni singola Direzione/Servizio/Ufficio dell'Autorità.

⁴⁰ Ad esempio, le misure generali e specifiche previste dal Piano triennale 2021-2023 sono state previste ed approvate (tuttavia, non sono stati definiti i relativi risultati attesi e non sono stati rilevati i risultati finali).

⁴¹ In sostanza, il Piano della Performance è lo strumento attraverso cui avviare l'attuazione delle misure previste dal PTPCT; la Relazione sulla Performance, con l'approvazione da parte del Consiglio, assume il ruolo di consuntivo annuale delle misure organizzative programmate dal PTPCT ad inizio del ciclo della performance indicandone anche il loro grado di completamento.

12. In segno di continuità con le osservazioni formulate in precedenza dalla Commissione di Controllo Interno, si ripropone l'esigenza strutturale di rinnovare gli indicatori per la misurazione dei risultati conseguiti, che in Relazione dovrebbero (anche) essere sottoposti ad una analisi critica di efficacia.

Tra le ragioni della priorità, in primo luogo il fatto che l'unico disponibile per le Direzioni/Servizi è un indicatore costituito dalla descrizione della realizzazione delle attività prodotte⁴².

Tale mono-dimensionalità non è in grado di restituire alcun dato, ad esempio, sul livello di complessità dell'attività svolta e, quindi, sull'apporto effettivo di ciascuna al miglioramento della performance complessiva, sulle risorse impiegate, sull'efficienza (rapporto tra unità prodotte e risorse impiegate), sulla tempestività di risposta all'esigenza istituzionale o organizzativa, sugli effetti immediati dei servizi di cui si avvalgono direttamente cittadini, utenti e stakeholder.

In secondo luogo, si è di fronte ad un indicatore indifferenziato, comune alle attività di missione (delle Direzioni) ed alle attività trasversali e di supporto (dei Servizi), il che costringe tecnicamente a non valorizzare le caratteristiche proprie delle due aree operative, finalisticamente diverse tra loro.

In terzo luogo, tale indicatore non consente di costruire un quadro oggettivo e sintetico dell'evoluzione delle performance nell'arco del periodo (triennio) al quale si riferisce il Piano.

⁴² Come già indicato, l'attività prodotta è rappresentata da una eterogenea e non definita gamma di risultati amministrativi: linee guida e indirizzi generali, aggiornamenti e revisioni regolamentari, consultazioni pubbliche, attività in ambito internazionale, accordi quadro e convenzioni, atti di pianificazione, indagini conoscitive, monitoraggi, analisi di mercato e di dati, procedimenti di interpello, procedimenti sanzionatori, procedimenti connessi all'attività di vigilanza ed ispettiva, raccolte sistematiche di normativa e manuali, pareri, informative, report di tavoli di consultazione.

Infine, sono assenti indicatori di impatto delle attività di missione (attività regolatorie) per misurare la ricaduta dei risultati degli obiettivi strategici a rilevanza esterna in termini di “valore pubblico realizzato” nel perimetro del mercato di riferimento⁴³.

Aggiunta la constatazione che gli obiettivi, per come vengono ora individuati e definiti, non sono conciliabili con l'utilizzo di parametri di verificabilità oggettiva dei valori comunicati sul loro avanzamento di stato e sul conseguimento finale⁴⁴, è concreto il rischio che tutto il sistema, per come ora impostato, rimanga eccessivamente condizionato dal combinato effetto dei suindicati fattori: un unico indicatore di realizzazione di un prodotto tipicamente amministrativo; una spiccata soggettività della misurazione per inidoneità strutturale dell'obiettivo (ovvero, delle rispettive attività associate) ad essere commisurato a valori di immediata intellegibilità, di agevole trattamento e di significato non interpretabile; una scarsa o nulla conoscenza dell'entità delle risorse impiegate nei processi e dell'efficienza interna; un'indisponibilità di dati necessari per migliorare l'efficacia esterna di alcuni servizi rivolti direttamente agli utenti; una mancanza di *feedback* sul valore generato dalla funzione regolatoria esercitata.

Detto altrimenti, il rischio è di far venir meno l'intera attendibilità della gestione per obiettivi già in fase di misurazione delle prestazioni e di perdere di vista gli scopi del complessivo impianto del sistema.

⁴³ Sugli indicatori idonei alla misurazione ed alla valutazione dell'impatto delle attività regolatorie si rimanda agli eccellenti contenuti delle citate *Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione nell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (Delibera 211/21/CONS).

⁴⁴ Tali parametri di natura oggettiva sono adatti ad essere acquisiti ed elaborati con modalità informatiche. In merito, si veda il parere del Consiglio di Stato (adunanza della Commissione Speciale del 11 aprile 2017) che reputa necessario “*un sistema informatico a supporto della misurazione e valutazione della performance in luogo di autodichiarazioni delle strutture interessate*”.

Per tali ragioni, la prima raccomandazione è quella di procedere, come già indicato, ad una radicale ridefinizione degli obiettivi di performance, partendo dal presupposto fondamentale che essi non si identificano con gli obiettivi/risultati/prodotti dell'attività amministrativa⁴⁵.

La seconda è di formalizzare, conseguentemente, non uno ma una combinazione di indicatori di performance: indicatori differenziati tra l'area delle Direzioni e l'area dei Servizi, selezionati tra quelli noti come indicatori di input, di efficienza e di economicità, di risultato, di impatto della *mission* dell'Autorità sul mercato regolato, infine funzionali a permettere un confronto di sintesi (almeno triennale) basato su serie storiche di dati quantitativi⁴⁶.

13. Si prende atto che in Relazione si rinvergono solo scarni cenni di rendiconto degli obiettivi individuali, cenni che, per di più, riguardano solo informazioni sull'erogazione dell'indennità incentivante⁴⁷.

In ogni sistema correttamente strutturato l'integrazione ed il raccordo degli obiettivi strategici, organizzativi e individuali, tutti di pari rilievo formale e sostanziale, rappresentano un presupposto indispensabile per allineare in modo scalare e coordinato tutti gli obiettivi nella comune prospettiva della performance complessiva da raggiungere⁴⁸.

⁴⁵ In una nota precedente, si è già evidenziata la necessità di coordinamento tra il Servizio SCI e le Direzioni/Servizi/Uffici per la ridefinizione degli obiettivi/attività associate nel senso indicato.

⁴⁶ Nel caso in cui una struttura non possa declinare gli obiettivi strategici in obiettivi operativi misurabili, il contributo all'incremento della performance organizzativa si potrebbe conseguire, in alternativa, attraverso la definizione di obiettivi di "marcato miglioramento" delle attività di ordinaria amministrazione.

⁴⁷ Il ciclo della performance individuale (a livello di organizzazione) si avvia con la definizione degli obiettivi individuali a livello di organizzazione e dei comportamenti organizzativi attesi (obiettivi e comportamenti distinti tra dirigenti, funzionari ed esecutivi). La definizione degli obiettivi individuali ha di norma sede nell'atto di regolazione denominato "*Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale*".

⁴⁸ Il coordinamento tra obiettivi strategici, annuali e individuali è di norma disciplinato all'interno dell'atto di regolazione denominato "*Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa*".

Come gli obiettivi organizzativi, anche gli obiettivi individuali, da definire con un atto deliberativo approvato dal Consiglio (quindi, al pari degli altri obiettivi) all'inizio del ciclo, avrebbero dunque meritato analisi e riflessioni di consuntivo nella Relazione fornendo, attraverso un confronto con quanto pianificato in merito nel Piano della Performance, elementi di conoscenza circa l'adeguatezza, ad esempio:

- del processo con cui gli obiettivi individuali sono condivisi e poi definiti ad inizio del ciclo;
- della formale assegnazione degli obiettivi individuali al singolo dipendente ovvero a gruppi omogenei di dipendenti ovvero collettivi ovvero di team/gruppi di lavoro;
- del rapporto tra gli obiettivi operativi assegnati alle strutture organizzative di primo livello (Direzioni/Servizi) e gli obiettivi individuali assegnati ai rispettivi Direttori/Capi Servizi;
- della differenziazione degli obiettivi individuali tra Dirigenti e personale non dirigente;
- del genere di obiettivi individuali assegnati ai Dirigenti delle strutture di secondo livello;
- delle modalità di confronto tra il valutatore ed il valutato durante il ciclo ed al momento del giudizio finale di valutazione individuale.

Anche un catalogo descrittivo dei comportamenti organizzativi attesi, il grado complessivo di realizzazione e miglioramento conseguito al termine del ciclo, l'impatto delle performance organizzative sull'accrescimento complessivo delle competenze individuali, sono altri elementi, sempre per sintesi, che avrebbero restituito, attraverso la loro analisi, dati qualificati per la composizione di un quadro più completo di conoscenza su come si è sviluppata la performance, su quali apporti si è fondata e come è stata conseguita.

Inoltre, un rendiconto in Relazione sulla performance individuale complessiva e sugli esiti degli obiettivi individuali programmati avrebbe posto le condizioni per verificare la correttezza metodologica delle procedure di valutazione e dei criteri applicati in concreto rispetto a quanto previsto a monte (meglio, a quanto dovrebbe prevedersi a monte) dal *"Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale"* adottato, come prima ricordato, dall'Autorità.

Infine, una simile integrazione della Relazione avrebbe, in una prospettiva più ampia, soddisfatto fabbisogni organizzativi che possono emergere nell'ambito dei processi di gestione delle risorse umane (ad esempio, la pianificazione dello sviluppo delle carriere, la formazione, il fabbisogno di

competenze, il ripianamento quantitativo dell'organico, ecc.), processi che, in assenza di dati e di analisi, rischiano di rimanere disconnessi, se non in contraddizione, rispetto a quanto risulta dal corso del ciclo della performance.

Naturalmente, anche gli obiettivi individuali hanno propri indicatori di performance, rientrano nell'area oggetto del monitoraggio semestrale ed annuale e vengono rendicontati, come già indicato, con la Relazione sulla performance, ponendo le basi con ciò della valutazione del singolo dipendente e del raccordo con il premio di risultato⁴⁹.

14. Sull'infrastruttura informativa a supporto di tutto lo specifico processo della performance, monitoraggio compreso, si registra una recente integrazione degli applicativi⁵⁰.

E' un aggiornamento certamente migliorativo, ma non risolutivo, delle modalità di raccolta, confronto, selezione, analisi ed elaborazione dei dati necessari per la misurazione e la valutazione delle performance e per l'analisi dello stato delle risorse interne impiegate secondo efficacia, efficienza ed economicità.

Le modalità in atto sono ancora lontane – per ampiezza, integrazione, qualità, tempestività, ecc. - dal permettere di conseguire, nel complesso, livelli ottimali di efficacia ed efficienza dei *report* riferiti alla performance ed al controllo di gestione propriamente detto e, prima ancora,

⁴⁹Il Regolamento di organizzazione e funzionamento individua nel Segretariato Generale l'organo competente al coordinamento *“dell'attività di misurazione e valutazione delle performance individuali del personale”* (art. 9, co. 2, lett. h-bis), mentre *“la predisposizione del modello di valutazione e misurazione delle performance individuali”* è compito del Servizio Risorse Umane (art. 21, co. 1, lett. i del Reg.). Tale modello è (tipicamente) contenuto nell'atto di regolazione interna denominato *“Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale”*.

⁵⁰ Nel 2021 le implementazioni dell'infrastruttura informatica hanno riguardato ambiti estremamente importanti (progetto SIA e progetto SIA 2) e, tuttavia, diversi dal supporto al ciclo della performance. Più di recente, con la 2^ variazione di bilancio del luglio 2022 è stata approvata una spesa per acquistare un applicativo di gestione dell'aggiornamento della sezione *Autorità trasparente* del sito web istituzionale.

dell'impiego nel ciclo della performance delle risorse informatiche (finanziarie, tecniche e professionali) che pure sono ampiamente disponibili in Autorità.

15. In ultimo, è necessario che siano assolti gli adempimenti previsti dall'art. 23, co. 1, del Regolamento di organizzazione e funzionamento per la parte in cui dispone che al Servizio SCI compete (anche) *“la verifica dello stato di attuazione dei regolamenti interni”* (lett. c) e per l'onere, in capo allo stesso Servizio, di riferire, tra gli altri, alla Commissione di Garanzia e Controllo gli esiti di questa verifica (lett. e).

Nell'ottica di favorire l'elaborazione di una interpretazione dell'adempimento di cui alla lett. c), si osserva che la norma individua tale impegno come forma esecutiva più specifica del controllo sull'andamento economico-gestionale dell'Autorità ⁵¹.

Questo controllo è messo in atto, infatti, a mezzo di due tipi di verifiche: la verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa e la verifica dello stato di attuazione dei regolamenti interni.

Comune alle due è, dunque, l'ambito verso cui volgere tali verifiche (l'andamento di gestione dell'attività amministrativa); diverso, invece, è l'oggetto delle verifiche: la dinamica, da un lato, dei processi di lavoro e dell'agire amministrativo valutata secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità; dall'altro, l'attuazione delle norme e delle procedure che regolano tali processi.

Come tutti i controlli gestionali, anche le verifiche in questione sono finalizzate al miglioramento dell'andamento amministrativo, che si può conseguire di norma modificando, a seconda delle esigenze, i processi di lavoro e/o le norme interne/regolamenti interni che li disciplinano.

⁵¹ *“c) controllo 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”* (art. 27, co. 1, lett. c del Regolamento di organizzazione e funzionamento).

In sintesi, la verifica dello stato di attuazione dei regolamenti interni mira all'individuazione di norme interne/regolamenti interni che, una volta sottoposti a revisione con atto dell'organo competente, migliorano i processi di lavoro e, più in generale, le performance organizzative.

Non sembra coerente con la finalità dei controlli gestionali ora indicata l'interpretazione secondo la quale la "verifica dello stato di attuazione dei regolamenti" sarebbe una verifica di conformità dei regolamenti interni al quadro normativo di riferimento ovvero una verifica di conformità dei comportamenti individuali alle norme interne, verifiche queste che non hanno attinenza con l'andamento economico-gestionale e con la performance.

16. Con riguardo alla vigilanza di questa Commissione sulla realizzazione degli obiettivi, di cui all'art. 27, co. 2, lett. d) del Regolamento di organizzazione e funzionamento, il Piano della Performance per il 2021 aveva definito l'obiettivo "*... dell'avvio dell'attività propedeutica alla redazione di testi coordinati e testi unici dei regolamenti nei diversi settori ...*" quale declinazione annuale dell'obiettivo strategico trasversale di miglioramento dell'efficienza interna⁵².

Come consuntivato con la *Tabella degli esiti del monitoraggio* più volte citata, il Servizio Giuridico responsabile dell'obiettivo ha comunicato che non erano pervenute richieste di revisione o segnalazioni di criticità da parte delle unità organizzative competenti per materia e, di fatto, l'opportunità si è concretizzata con la (sola) revisione di due Regolamenti, ciò semplicemente a merito di una proposta avanzata dal citato Servizio ed approvata dal Consiglio ⁵³.

⁵² "*Realizzare la semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo e regolamentare dell'Autorità, a vantaggio degli utenti, del mercato e dell'efficienza interna*".

⁵³ L'obiettivo è stato ritenuto come conseguito con la predisposizione del testo consolidato del Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale dell'Autorità e del Regolamento di organizzazione e funzionamento.

Il tema della produzione e dell'aggiornamento della normativa interna, che rappresenta nello stesso tempo una delle espressioni più alte e distintive dell'autonomia dell'Autorità ed uno strumento estremamente qualificante per accrescere l'efficienza interna, è stato oggetto di puntuali osservazioni compiute dalla Commissione di Controllo Interno negli anni addietro.

Sono osservazioni che qui si rinnovano, intanto perché la necessità dell'aggiornamento e dell'adeguamento di regolamenti e di altre discipline interne corrisponde ad un obiettivo che influenza notevolmente, come noto, il livello di efficienza interna di ogni organizzazione.

Inoltre, alla necessità deve affiancarsi il carattere dell'urgenza tenuto conto che, per diversi atti di regolazione interna, le norme primarie di riferimento sono risalenti nel tempo ovvero mirano alla tutela di interessi pubblici e individuali sensibili, urgenza che riguarda prioritariamente, alla luce dell'attuale punto di situazione, ambiti particolarmente rilevanti e trasversali quali le materie della contabilità, finanza ed amministrazione e delle procedure per l'affidamento di contratti⁵⁴.

17. Deve aggiungersi che una evoluzione qualitativa di pari rilievo del quadro normativo interno si consegue, con riguardo più specifico all'ambito dei controlli interni, a mezzo di un intervento su regole, ruoli e procedure del controllo strategico e del controllo di gestione, che ora vengono ancora realizzati per ampi tratti secondo soluzioni, prassi e buone pratiche messe a punto negli anni dal Servizio SCI.

Infatti, occorre stabilire in via preventiva e formale quali strumenti e quali misure utilizzare per compiere i controlli di secondo livello, cosa controllare, come farlo (tramite indicatori, valori target programmati, report periodici, schede di autovalutazione, ecc.), entro quando svolgere le varie attività, chi sono i responsabili ed a chi riportano, quali sono le fasi, ed altro.

⁵⁴ L'iter di aggiornamento dei regolamenti interni prevede che il Servizio Giuridico proceda d'intesa con i Servizi interessati per materia (art. 19, co. 1, lett. k del Regolamento di organizzazione e funzionamento). Inoltre, il Segretariato Generale *"sovrintende all'aggiornamento dei regolamenti interni"* (art. 9, co. 2, lett. c del citato Regolamento).

Appare, quindi, indispensabile l'adozione di un formale e coordinato atto regolatorio interno dei controlli strategici e direzionali prima menzionati sia per aumentare l'efficienza interna dell'organizzazione sia per assicurare *ex ante* un adeguato grado di legalità, trasparenza e garanzia che può discendere solo da un autorevole atto deliberativo.

Allo stesso tempo e per le stesse ragioni, esigenza già evidenziata dalla Commissione di Controllo Interno (2019) – rimasta senza esiti - è quella di un atto regolatorio interno che disciplini e coordini la materia dei controlli interni c.d. “di primo livello” (controlli eseguiti in autonomia dal personale degli uffici con la responsabile supervisione dei Dirigenti) in tema sia di performance sia di regolarità amministrativa e contabile⁵⁵.

18. Nel concludere l'esame delle prioritarie aree della gestione per obiettivi, si riporta, per le valutazioni e le iniziative conseguenti, l'insieme delle misure di miglioramento del ciclo della performance più armonicamente conformi ai principi di buon andamento ed imparzialità che rappresentano nella quotidianità le fondanti caratteristiche identitarie dell'Autorità:

- a. implementazione del sistema informativo ed informatico in funzione sia del ciclo della performance che del controllo di gestione propriamente detto;
- b. gli elementi strutturali del ciclo della performance:
 - 1) ridefinizione degli obiettivi organizzativi, delle c.d. attività associate e degli obiettivi individuali secondo i criteri ed i requisiti previsti dall'art. 5, co. 2 del decreto legislativo n. 150/2009 e s.m.i., compreso il criterio della misurabilità;
 - 2) definizione delle c.d. attività associate in sede di Piano della Performance;
 - 3) conseguente ridefinizione degli indicatori di performance degli obiettivi/attività associate e, in coerenza, dei target e dei gradi di avanzamento/completamento programmati nei due semestri;

⁵⁵ Anche per i controlli interni occorre stabilire in via preventiva e formale quali strumenti e quali misure utilizzare, cosa controllare, come farlo, quando svolgere le varie attività, chi sono i responsabili ed a chi riportano, quali sono le fasi, quali meccanismi regolano il miglioramento del processo di controllo, se preparare un piano di audit da sottoporre ad approvazione, ecc..

- 4) ridefinizione degli indicatori gestionali dello “stato delle risorse”;
 - 5) definizione della tempistica dell’intero ciclo della performance;
- c. il coordinamento dei processi di programmazione/pianificazione:
- 1) coerenza e raccordo tra gli strumenti della programmazione economico-finanziaria e gli strumenti del ciclo della performance;
 - 2) coerenza e raccordo tra il Piano della Performance (la Relazione sulla Performance) ed il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza;
- d. la normativa interna:
- 1) elaborazione ed approvazione di un atto di regolazione interna denominato “*Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa*”;
 - 2) elaborazione ed integrazione di un atto di regolazione interna denominato “*Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale*”;
 - 3) coordinamento dei due atti di regolazione interna riguardanti il sistema della performance organizzativa ed il sistema della performance individuale;
 - 4) elaborazione ed approvazione di un atto regolatorio interno sul controllo di gestione propriamente detto e sul controllo strategico (controlli di gestione complessiva e monitoraggio);
 - 5) elaborazione ed approvazione di un atto regolatorio interno sui controlli interni (controlli operativi e procedimentali di primo livello) in materia di ciclo della performance (verifiche cc.dd. della performance) ed in materia di regolarità amministrativo-contabili (verifiche cc.dd. di conformità);
 - 6) aggiornamento/adeguamento dei regolamenti interni (in primis, in materia di contabilità, finanza e amministrazione e procedure per l’affidamento di contratti);
- e. il contenuto della Relazione sulla Performance:
- 1) revisione del capitolo “Risorse, efficienza ed economicità”;
 - 2) integrazione della Relazione per ciò che concerne:
 - a) le criticità/opportunità e le conclusioni in proiezione del nuovo ciclo;
 - b) le analisi di consuntivo relative agli obiettivi individuali;

c) il grado di effettivo avanzamento/completamento degli indirizzi strategici (controllo strategico) e degli obiettivi annuali (obiettivi di performance annuale) definiti dal Consiglio;

f. altri adempimenti: verifica/modifica di norme/regolamenti interni ai fini del miglioramento dell'andamento amministrativo e gestionale.

19. Si è già evidenziato che le verifiche e le analisi del Servizio SCI riportate nella *Relazione sul monitoraggio annuale* e nella *Tabella degli esiti del monitoraggio* rappresentano un punto espressivo di efficacia del sistema stesso, avendo posto validi e costruttivi elementi di valutazione da far confluire all'interno del processo decisionale che avvia il rinnovo della pianificazione della performance.

Si tratta ora di andare nella direzione del miglioramento e del completamento degli strumenti, dei processi e del complesso normativo interno, elencati nel quadro di sintesi che precede, per porre le condizioni di logico presupposto affinché il Servizio SCI sia effettivamente messo in grado di svolgere le sue funzioni, data per obiettivamente dimostrata e quindi acquisita, da parte del Servizio, la capacità di governare in modo ottimale tali strumenti, processi e normative laddove sono stati effettivamente predisposti.

20. Tenuto conto che lo "stato delle risorse" condiziona le prestazioni organizzative, si conclude questo esame con l'auspicio di veder condiviso l'assunto che il ciclo della performance, il controllo di gestione ed il controllo strategico sono ambiti rispetto ai quali sono pienamente e direttamente coinvolte tutte le aree/strutture ed ogni singola unità impiegata in Autorità.

Alla luce dell'esaminata situazione, il progressivo miglioramento verso una "amministrazione di risultato" si costruisce con l'acquisizione non solo della funzionalità e della trasparenza del sistema dei controlli interni, identificato dalla norma come oggetto del monitoraggio da compiersi a cura della Commissione di Garanzia e Controllo, ma anche della consapevolezza e del coinvolgimento che tutto il personale deve maturare con riferimento al ruolo ed alle responsabilità di ciascuno nelle procedure organizzative e gestionali finalizzate al raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Autorità.

Si è certi che iniziative e misure coerenti con tale intento, unite alla implementazione ed alla integrazione ottimale ai fini della performance dell'infrastruttura informativa/informatica di supporto, non possono che generare, su impulso dell'Organo di indirizzo e del management, una convergenza di energie senza le quali non si è in grado di ottenere gli scopi desiderati neanche con il programma più performante e le tecniche più avanzate.