Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Servizio di controllo interno

Relazione annuale del Servizio di Controllo Interno della

Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni

Anno 2016

Sommario

1. Premessa 1

2. Trasparenza e integrità 2

3. Le iniziative AGCom nel 2016 3

4. Sistema dei controlli interni 5

4.1. Stato di realizzazione degli obiettivi dell'AGCom 5

4.2. Efficacia, efficienza e livello di economicità conseguiti dall'Autorità nell'attività di realizzazione degli obiettivi 7

4.3. Stato di attuazione dei sistemi dei controlli interni 10

5. Approfondimenti specifici 11

5.1. Personale e retribuzioni 11

5.2. Affidamenti 13

6. Conclusioni e raccomandazioni 15

* * *

1. Premessa

I Componenti del Servizio di controllo interno (di seguito anche "Servizio" o "Servizio di controllo") dell'Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni (di seguito anche "AGCom" o "Autorità" o "Amministrazione") sono stati nominati in data 13 gennaio 2015 con delibera del Consiglio n. 28/15/CONS nelle persone del prof. G. Valotti (Presidente), del cons. G. Troccoli e del prof. G. Vagnani.

Nella sua composizione attuale, sino alla data del 31 dicembre 2016, il Servizio di controllo interno si è riunito nr. 16 volte nel corso del 2016, presso le sedi AGCom di Napoli e di Roma, con audizione, per il Consiglio, del Presidente Angelo Marcello Cardani e dei Commissari Antonio Nicita e Francesco Posteraro. Ha, inoltre, incontrato il Segretario generale Riccardo Capecchi e il Segretario generale *pro-tempore* Antonio Perrucci; per i servizi, il Direttore *pro-tempore* Servizio giuridico e Vice-Segretario Laura Aria, il Direttore Servizio bilancio e contabilità Giulietta Gamba, il Direttore del Servizio risorse umane Ivana Nasti, il Direttore Servizio affari generali, contratti e sistemi informativi Arturo Ragozini; e, infine, per la trasparenza e l'integrità, il Responsabile della trasparenza e anticorruzione Giulio Votano e il funzionario Daniela Sorvillo.

Il Servizio di Controllo interno ha, inoltre, incontrato nel mese di dicembre 2015 il Presidente dell'AGCom Angelo Marcello Cardani al fine di illustrare gli esiti della relazione annuale relativa al 2015, nonché comunicare il programma delle attività 2016 che, oltre agli adempimenti in materia di trasparenza e integrità e alle verifiche in tema di sistema dei controlli interni, comprende approfondimenti in materia di spesa del personale e di acquisti di beni e servizi dall'esterno.

In data 5 luglio 2016, il Servizio di controllo interno ha trasmesso al Presidente dell'AGCom Angelo Marcello Cardani la relazione semestrale relativa all'esercizio 2016, relazione che è stata illustrata e discussa in una riunione alla quale hanno partecipato oltre al Presidente, anche il Segretario generale dell'AGCom Riccardo Capecchi.

Il Servizio di controllo interno ha inoltre formulato con e-mail del 9 febbraio 2016, 22 marzo 2016, 12 maggio 2016, 24 ottobre 2016 e 20 dicembre 2016 richieste di informazioni al Segretario generale in materia di personale, di approvvigionamenti di beni e servizi dall'esterno nonché in merito ad alcune specifiche tematiche trattate nell'ambito degli ordini del giorno delle riunioni del Consiglio svolte nel corso dell'anno 2016.

Il Servizio di controllo interno ha infine acquisito i pareri rilasciati dalla Commissione di garanzia con riferimento ai conti consuntivi e previsionali, nonché alle variazioni di bilancio, discussi e approvati dal Consiglio nel corso dell'anno 2016. Da ultimo, questo Servizio ha acquisito il 12 gennaio 2017 dal Segretario generale un documento intitolato "Ricognizione su alcune attività svolte nel corso del 2016 dall'Autorità ai fini della redazione della Relazione di fine anno da parte del Servizio del controllo interno" (di seguito anche "Ricognizione del Segretario generale").

2. Trasparenza e integrità

Nel corso del primo semestre del 2016 sono state svolte le attività richieste in materia di integrità e trasparenza, così come previste ai sensi della delibera 161/15/CONS. Nella relazione del Servizio di

controllo interno sono evidenziati sia gli aspetti di miglioramento delle impostazioni in essere sia taluni aspetti critici. Questi ultimi sono riconducibili ai seguenti:

a) predisposizione di un documento denominato Piano della *performance* 2016 con orizzonte annuale e che dovrebbe, invece, avere un orizzonte triennale;
b) i Regolamenti concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale e la gestione amministrativa e contabile dell'Autorità, pur essendo presenti sul sito, non sono disponibili in una versione consolidata;
c) mancata pubblicazione di dati aggiornati concernenti il benessere organizzativo.

Il Servizio di controllo interno nel procedere alla prescritta attestazione ha segnalato la necessità di interventi volti a superare le criticità indicate.

Nel secondo semestre 2016 il Servizio di controllo interno ha continuato le attività connesse alla Trasparenza e all'integrità invitando gli uffici competenti ad allineare le relative attività con l'anno solare, riservandosi di rilasciare il proprio parere nei termini previsti dalle norme vigenti.

Il Servizio coglie inoltre l'occasione per segnalare l'esigenza di un intervento dell'Autorità per fare fronte alle novità introdotte con il decreto leg.vo 97 del 2016 alla legislazione vigente, in particolare in tema di anticorruzione (legge 190 del 2012) e di trasparenza ed integrità (decreto leg.vo 33 del 2013).

3. Le iniziative AGCom nel 2016

Questa Relazione per il 2016 è la seconda Relazione annuale presentata dal Servizio di controllo interno e si pone in naturale continuità con la precedente Relazione annuale e con la Relazione semestrale presentata nel giugno di quest'anno.

Rifacendosi alla metodologia ed alla impostazione di tali documenti, si ritiene opportuno prendere le mosse dalle iniziative assunte nel corso dell'anno 2016 dall'Autorità nelle materie di principale interesse di questo Servizio, ai sensi dell'art. 27 del Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento della Autorità, e delle successive delibere del Consiglio 176 del 2012 e 63 del 2015, con particolare riferimento al funzionamento del sistema dei controlli interni (anche ai fini di assicurare la corretta ed economica gestione delle risorse ed il buon andamento della Amministrazione), all'attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza ed integrità, alla misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, alla promozione delle pari opportunità ed alle attività volte a garantire il benessere organizzativo.

Per quanto riguarda il tema fondamentale dell'attuazione di un organico sistema di controlli interni è da sottolineare innanzitutto come, anche in attuazione di uno specifico auspicio di questo Servizio, si sia espressamente previsto, tra gli obiettivi della Pianificazione strategica per il 2016 elencati nella

relazione di quest'anno dell'Autorità al Parlamento, quello di "Rafforzare il sistema dei controlli interni", con la conseguente istituzione, nel mese di febbraio, di un Gruppo di lavoro inter-servizi sotto il coordinamento del Segretario generale, con il compito di analizzare le tematiche segnalate da questo Servizio e di formulare, nell'ambito del processo di Programmazione strategica dell'Autorità, le proposte operative conseguenti per la piena attuazione del sistema dei controlli interni. Il Gruppo di lavoro ha concluso le attività di competenza con una relazione finale, trasmessa il 22 dicembre 2016, nella quale si offrono elementi importanti e in linea di massima condivisibili, anche alla luce delle indicazioni fornite da questo Servizio nella sua Relazione relativa all'anno 2015, per la realizzazione del sistema dei controlli interni.

Altra significativa novità è stata l'approvazione del primo Piano della *performance* – che costituisce lo strumento per dare avvio al ciclo di gestione della *performance* – anche se, al di là della considerazione che strutture e contenuti non sembrano rispondere appieno alle previsioni dell'art.10 del decreto leg.vo 27 ottobre 2009, n. 150 (ai cui principi l'Autorità ha dichiarato di voler aderire pienamente), si tratta solo di un Piano annuale e non triennale, come previsto dal citato decreto e come sarebbe indispensabile per farne un vero e proprio documento programmatico fondamentale per la Programmazione strategica dell'Autorità.

Per quanto concerne in particolare la verifica degli obiettivi dell'AGCom, si prende atto che nella Relazione del 2016 al Parlamento, si sono compiuti significativi passi avanti sulla via – certamente né facile né rapida – della realizzazione, sia della verifica di risultati conseguiti in attuazione degli obiettivi fissati con la pianificazione strategica 2015, sia del monitoraggio di tipo analitico delle attività svolte in attuazione degli obiettivi specifici. In tal modo, per la prima volta, vengono forniti elementi utili – come meglio specificato nei paragrafi successivi – per una sia pur parziale e limitata valutazione della *performance* dell'Autorità.

Alcuni importanti interventi sono stati inoltre compiuti nel campo della gestione delle risorse umane per quanto attiene soprattutto la realizzazione del fascicolo del dipendente (attività che, come indicato dal direttore del Servizio risorse umane, si concluderà al termine del 2017), l'avvio di un sistema di valutazione delle prestazioni individuali, la rilevazione del benessere organizzativo, la promozione delle pari opportunità. In particolare, il Servizio ha avuto modo di apprezzare, a seguito di un incontro tenuto nella sede di Napoli, i passi avanti compiuti negli ultimi tempi per quanto attiene la redazione, la tenuta e la informatizzazione dei fascicoli del personale, che lasciano sperare in una rapida normalizzazione di uno strumento fondamentale per una efficiente gestione delle risorse umane.

Quanto all'avvio di un sistema di valutazione delle prestazioni individuali merita apprezzamento il lavoro svolto, nel corso del 2016, dall'apposito Gruppo di lavoro istituito dal Segretario generale,

anche se per una valutazione esaustiva occorrerà attendere gli esiti dell'attività della *Task force* istituita dal Segretario generale con determina 28/16/SG nonché le conseguenti delibere attuative del Consiglio per avviare il nuovo sistema di misurazione delle attività e della *performance* del personale.

Per quanto attiene al benessere organizzativo è stata svolta una rilevazione sui dipendenti dell'AGCom i cui esiti sono stati pubblicati sul sito web dell'Autorità, sezione "Amministrazione trasparente". Per quanto attiene, inoltre, alla promozione delle pari opportunità è in corso di costituzione la Commissione paritetica sulla promozione delle pari opportunità, così come è in fase di ultimazione il relativo regolamento.

In tema di acquisti di beni e servizi si segnalano gli interventi volti ad allineare le prassi e i regolamenti interni dell'AGCom con il nuovo codice degli appalti e con regolamenti attuativi. Sulla via dell'integrazione dei sistemi informativi, è stata affidata una gara a una società specializzata per definire i contenuti di un successivo bando per un affidamento volto alla realizzazione di un sistema informativo integrato. Un tale sistema integrato oltre ad essere necessario per una migliore circolazione e condivisione delle informazioni all'interno dell'Autorità, costituisce il presupposto indispensabile per la implementazione di un compiuto e organico sistema di controllo di gestione.

4. Sistema dei controlli interni

Prendendo in considerazione innanzitutto il grado di implementazione del sistema dei controlli interni che, come si è già evidenziato nel paragrafo 3, costituisce tra l'altro un obiettivo specifico della Pianificazione strategica previsto dalla Relazione dell'Autorità per il 2016, sembra opportuno ricordare che in base alla legislazione vigente possono individuarsi quattro tipologie di controlli interni: il controllo di regolarità amministrativo-contabile (che rientra nelle competenze della Commissione di Garanzia), il controllo di gestione, la valutazione delle prestazioni del personale (con qualifica dirigenziale), la valutazione e il controllo strategico.

4.1. Stato di realizzazione degli obiettivi dell'AGCom

Come nella Relazione di questo Servizio per il 2015 sembra opportuno prendere le mosse dalla considerazione che la verifica periodica della realizzazione degli obiettivi richiede l'esistenza di un compiuto sistema di controllo strategico, la cui attuazione presuppone, tra l'altro, come si sottolineava nella citata Relazione, "la individuazione di idonei indicatori predefiniti e dei relativi target da associare a ciascun obiettivo, nonché la reportistica relativa alla valutazione del grado di conseguimento di ciascun obiettivo strategico e specifico". In essa si esprimeva poi l'esigenza che "anche nelle more di un completo sistema di controllo strategico venga comunque offerta una

valutazione d'insieme del grado di conseguimento di ciascuno obiettivo strategico e specifico, non limitandosi a riferire sulle attività svolte con una elencazione dei principali atti e provvedimenti approvati in relazione a ciascuno obiettivo".

La situazione attuale, alla luce di quanto contenuto nella Relazione dell'Autorità del 2016 e della documentazione fornita dal Segretario generale fa registrare, sebbene ancora manchi un organico e compiuto sistema di controllo strategico, apprezzabili passi avanti.

Si segnala in particolare sulla base di quanto riportato nel cap. III della citata Relazione 2016 dell'Autorità, l'attenzione rivolta "ad una verifica di tipo qualitativo circa lo stato di avanzamento ed i risultati conseguiti dall'Autorità nell'attuazione degli obiettivi fissati con la pianificazione strategica del 2015". Si tratta di un'attività che, come correttamente si sottolinea nella citata Relazione, rappresenta un "presupposto logico" soprattutto per l'introduzione di eventuali correttivi alla programmazione esistente e per l'individuazione delle priorità della programmazione strategica successiva.

E, infatti, se l'individuazione delle linee di intervento strategiche dell'Autorità per il 2016 coincide con quelle indicate per l'anno precedente, a livello di indicazione di obiettivi specifici si nota una più articolata ed ampliata indicazione degli stessi, corredata anche dalla individuazione di specifici indicatori, misurati, questi ultimi, con riferimento all'esercizio 2015 e al trascorso esercizio 2014.

Si sottolinea anche la novità costituita, nella Relazione di quest'anno dell'Autorità, dalla indicazione dei risultati del monitoraggio delle attività svolte in relazione alle varie priorità strategiche, volto ad introdurre una prima analisi di tipo quantitativo. Come già osservato, gli obiettivi strategici sono stati declinati in obiettivi specifici, corredati da indicatori e da un confronto, in genere, tra i risultati 2015 e quelli dell'esercizio 2014.

Grazie ai risultati del monitoraggio incluso nella Relazione annuale 2016, questo Servizio può rilevare andamenti in linea ovvero in miglioramento dell'esercizio 2015 rispetto all'esercizio 2014. Questi andamenti segnalano, pertanto, un incremento dell'efficacia dell'Autorità nel perseguimento degli obiettivi fissati.

Rimandando per puntuali approfondimenti alla Relazione annuale 2016 dell'Autorità, si indica, a titolo meramente esemplificativo, che rispetto alla linea strategica "Promozione di una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi", una riduzione della quota di mercato dell'*incumbent* sui mercati dell'accesso (dal 61% del 2014 al 58% nel 2015) così come una contrazione dell'indice di concentrazione (da 4.065 del 2014 a 3.807 del 2015 con riferimento alle linee di accesso).

Rispetto alla linea strategica "Tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione", si notano, invece, livelli degli indicatori in linea con i dati dell'esercizio 2014. In particolare, le quote di mercato del leader, sia per le televisioni in chiaro che per quelle a pagamento, sono pari al 48,3% e al 76,0% nel 2015 contro il 48,4% e il 76,9% nel 2014. Anche l'indice di concentrazione presenta la stessa coerenza nei livelli 2015 in confronto con il 2014. Rispetto alla linea strategica "Diffusione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali", si indica la riduzione del numero di adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione in materia di tutela del diritto d'autore (passando dal 52% del 2014 al 27% del 2015).

Rispetto alla linea strategica "Efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa", si rileva, infine, l'incremento del numero del numero di comunicazioni di operatori gestite dal ROC e dall'IES, così come il numero di procedimenti conclusi dai CORECOM. Allo stesso tempo, si riducono i tempi medi di definizione dei procedimenti, passati da 14,5 gg medi nel 2014 a 12 gg medi nel 2015. Allo stesso modo, il numero di procedimenti di definizione controversie operatori-utenti conclusi sul numero totale delle istanze pervenute passa dal 66% del 2014 al 87% del 2015.

In conclusione, il monitoraggio incluso nella Relazione annuale 2016 dell'Autorità riporta un confronto tra i risultati 2015 e quelli dell'esercizio 2014. Mancando un compiuto e organico sistema di controllo strategico in grado di fornire un monitoraggio periodico dei risultati conseguiti dall'Autorità, e in assenza di ulteriori indicazioni aggiornate, questo Servizio non può comunque esprimere un giudizio puntuale e aggiornato sullo stato di realizzazione degli obiettivi previsti dalla pianificazione strategica 2016.

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

Dalla lettura della Relazione annuale 2016, questo Servizio è stato messo nelle condizioni di svolgere una prima valutazione dell'efficacia dell'Autorità nel perseguimento dei propri obiettivi rispetto all'esercizio 2015.

Nella Relazione annuale 2016, tuttavia, manca il collegamento tra obiettivi e indicatori, da un lato, e la struttura o le strutture che, con le loro dotazioni di risorse umane, tecniche e finanziarie, sono responsabili del conseguimento di tali obiettivi e indicatori, dall'altro lato. Nella Relazione annuale 2016, si fa genericamente riferimento a macro settori di attività, quali, per esempio, "Comunicazioni elettroniche", o "Servizi postali", o "Media".

Il collegamento tra obiettivi e indicatori, da un lato, e struttura o strutture responsabili, dall'altro, è di pregnante significato in quanto, ove presente, consentirebbe di legare i risultati conseguiti con le

risorse impiegate, rendendo dunque possibile la determinazione di indici di efficienza e di economicità nell'attività di realizzazione degli obiettivi da parte dell'Autorità, così come la predisposizione di analisi comparate circa le risorse acquisite/disponibili (analisi dei costi) e la comparazione tra i costi e la qualità e la quantità dei servizi offerti (rendimenti).

Di conseguenza, questo Servizio non è in grado di esprimere un motivato e organico giudizio sull'efficienza e sul livello di economicità conseguiti dall'Autorità nell'attività di realizzazione degli obiettivi alla data del 31 dicembre 2016. Si segnala, inoltre, che la Ricognizione del Segretario generale riporta confronti tra le entrate stimate e quelle incassate così come gli stanziamenti in confronto con gli impegni/pagamenti relativi al periodo gennaio-ottobre 2016. Dette poste (entrate, stanziamenti, impegni, pagamenti) non sono collegati con il raggiungimento di obiettivi e neanche con le attività svolte per il perseguito degli obiettivi stessi.

Con la premessa di cui sopra, questo Servizio può solo fornire alcune indicazioni sull'andamento e sulla composizione delle entrate e delle uscite dell'Autorità. In particolare dalla lettura dei conti previsionali e consuntivi dell'AGCom, si può comunque rilevare, differentemente da quanto evidenziato nella Relazione relativa all'anno 2015, una inversione di tendenza nella attenzione verso la riduzione dei costi, in particolare quelli del personale. Si nota, in armonia con quanto messo in luce dalla Commissione di Garanzia, quanto segue:

a) il complesso delle uscite appare negli ultimi anni superiore alle entrate, con conseguente utilizzo dell'avanzo di amministrazione per garantire l'equilibrio di bilancio;
b) per il secondo anno consecutivo, l'Amministrazione ha deliberato l'esercizio provvisorio il che, seppur dovuto a fattori non riconducibili all'Autorità, non può non avere riflessi sulla capacità stessa dell'Autorità di programmare correttamente le entrate e le uscite;
c) il totale dei costi (escluse le somme non attribuibili e le partite di giro) rilevato a consuntivo nell'esercizio 2015 è in linea con l'analogo dato del 2014 (circa +0,60%). In termini previsionali, considerando le previsioni di competenza (somme definitive) queste si attestano a un livello pari a 71.557.700,00 per il 2015, a 69.147.062,00 per il 2016 e 73.552.800,00 per il 2017. Come si può notare, nel 2017 è previsto un incremento di spesa sostanziale rispetto al 2016 (circa +6,37%), portando il livello della spesa a un livello superiore a quello del 2015;
d) con riferimento ai conti consuntivi, il costo del lavoro totale (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) appare in crescita, sia considerando le previsioni

pari a 46.000.000,00 nel 2014 e a 50.718.002,38 nel 2015 sia gli accertamenti pari a 43.090.621,58 nel 2014 e a 44.624.056,32 nel 2015;

e) la crescita dei costi del lavoro è evidente anche dall'analisi dei conti previsionali, dove questa voce assume valori pari a 49.842.000,00 nel 2016 e a 51.830.000,00 nel 2017. Considerando il numero di addetti indicato negli anni 2016-2017 pari a 364, risulta un costo medio per addetto superiore a Euro 140.000,00. Si segnala che rispetto agli esercizi trascorsi, dato il numero di addetti pari a 371 nel 2015 e 368 nel 2014, il costo medio totale per addetto era inferiore a quello previsto nel periodo 2016-2017 e pari a circa Euro 120.000,00. Si segnala parimenti che l'incidenza del costo del lavoro nei conti previsionali passa da circa il 67% del 2015 a circa il 70% nel periodo 2016-2017.

In buona sostanza, questo Servizio evidenza sia la crescita tendenziale dei costi del lavoro sia la sempre maggiore incidenza di questi costi sul totale delle uscite dell'Autorità. La dinamica dei costi del lavoro, correlata anche alle previsioni in materia di personale (in particolare la correlazione delle retribuzioni AGCom a quelle dell'AGCM e l'assegnazione delle progressioni di livelli, salvo demerito, che, come già osservato nella nostra relazione semestrale, sono nella sostanza concesse alla quasi totalità dei dipendenti), non può che meritare una riflessione, giacché segna non solo fabbisogni di entrate crescenti ma anche e soprattutto rende la struttura dei costi sempre più rigida e di difficile compressione. Quest'ultimo aspetto è stato messo in risalto anche dalla Commissione di garanzia, quanto nella sua relazione rilasciata in data 28/11/2016 (prot. 2391/SBC/16) evidenzia quanto segue:

a) la preoccupazione che le uscite programmate siano superiori alle entrate rilevando che "laddove non dovesse pervenire il decreto ministeriale atteso, l'utilizzo complessivo dell'avanzo libero 2016 sarebbe superiore ai 12 milioni di euro e ne ridurrebbe in modo molto significativo l'importo. Questa situazione è molto delicata, in quanto l'Autorità fa ricorso alla liquidità di cassa dell'avanzo per garantire la copertura finanziaria del primo quadrimestre dell'esercizio, in attesa del pagamento dei contributi da parte degli operatori, che avviene in un'unica soluzione nel mese di aprile";

b) la fragilità di un sistema di finanziamento delle spese di funzionamento dell'Autorità che fa esclusivo affidamento sulla contribuzione degli operatori del settore delle comunicazioni e del settore postale.

Questo Servizio invita inoltre a riflettere se la prevista crescita del costo del lavoro sia compatibile con la priorità rilevata dalla Commissione di garanzia in materia di "razionalizzare le iniziative finalizzate a nuove assunzioni, al fine di renderle compatibili con i livelli delle entrate attuali e programmabili". Ciò anche in relazione alla difficoltà di fare previsioni affidabili circa le entrate

acquisibili nel corso del tempo; entrate che dipendono da variabili che non sono controllabili dall'Autorità.

In aggiunta, l'assenza di un compiuto sistema di controlli interni, combinata con la rilevata assenza di una puntuale assegnazione di obiettivi alle strutture, non consente all'Autorità una verifica dell'efficacia e dell'efficienza conseguita dalle singole strutture e dai vari referenti delle strutture stesse. Mancando questa verifica, l'Autorità non è sostanzialmente in grado di svolgere un'attenta e puntuale assegnazione delle progressioni dei livelli ai dipendenti, così come delle gratificazioni economiche, così come delle 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.

4.3. Stato di attuazione dei sistemi dei controlli interni

Con riferimento in particolare alle tipologie di controllo interno la cui valutazione rientra nelle competenze di questo Servizio, cioè il controllo di gestione, il controllo strategico e la valutazione del personale con qualifica dirigenziale si possono innanzitutto ribadire, in via preliminare, due osservazioni contenute nella più volte citata Relazione per il 2015, e cioè che le competenze e le attività proprie di queste tipologie di controllo non sono affidate ad una struttura specifica e non esiste un Regolamento in materia di controlli interni, in particolare sul controllo strategico e sul controllo di gestione.

Per quanto attiene poi la materia della Pianificazione strategica e del controllo strategico, sarebbe opportuno considerare l'esigenza di una generale revisione della tempistica delle decisioni in materia di Pianificazione strategica e di indicazione degli obiettivi specifici, nonché di presentazione dei relativi documenti, allineando questi momenti con il ciclo del bilancio. In tal modo si potrebbe conseguire il risultato di operare le scelte in questione prima dell'inizio dell'anno di riferimento, superando l'attuale situazione che considera centrale il momento della Relazione da presentare al Governo, per la trasmissione al Parlamento entro il 30 giugno, mentre il Piano della *performance*, che è il vero documento fondamentale in materia, deve essere redatto entro il 31 gennaio di ciascun anno.

Sul controllo strategico in particolare, rifacendosi anche a quanto esposto nel cap. 3.1, si può osservare che manca, allo stato, un documento che riferisca periodicamente sulla verifica del conseguimento degli obiettivi dell'Autorità, al di là di quanto contenuto nella Relazione dell'Autorità nel 2016, che contiene peraltro dati, perlopiù, riferiti al 2015 e, al massimo, aggiornati all'aprile di quest'anno.

Si deve, inoltre, rilevare che la circostanza che il Piano della *performance*, approvato per la prima volta nel 2016, sia limitato a tale anno e non preveda un orizzonte temporale triennale, non consente di dare alla Pianificazione strategica il necessario orizzonte pluriennale. Si dà atto che il Piano della *performance* relativo al 2017-2018-2019 allo stato non risulta trasmesso a questo Servizio e neanche approvato o quanto meno discusso in sede di Consiglio.

Per quanto attiene il controllo di gestione, le relative attività fanno riferimento a strumenti di monitoraggio della spesa che assolvono però, come già indicato nella nostra precedente Relazione, essenzialmente ad una funzione di controllo contabile dell'andamento delle dinamiche di spesa. Inoltre, in termini di indicatori di risultato gestionali, questi si incentrano sostanzialmente sul controllo finanziario della spesa quali il rapporto tra somme stanziate e somme impegnate, il rapporto tra somme pagate e somme impegnate e la capacità di smaltimento dei residui.

Le valutazioni del personale, per le quali si segnala che è in corso una loro rivisitazione, sono ancora basate su giudizi qualitativi predisposti dai vari responsabili delle strutture e, allo stato, queste valutazioni non sono esplicitamente collegate con gli obiettivi e con gli indicatori utilizzati dall'Autorità per il monitoraggio dell'attività, così come proposti nell'ambito della Relazione annuale 2016. A oggi, manca ancora una struttura dedicata a svolgere questa attività di valutazione così come questa attività non è supportata da adeguati applicativi software (ma, come si rilevava nella nostra Relazione relativa al 2015, soltanto da artigianali sistemi *excel* di calcolo degli importi da corrispondere a fronte del giudizio di merito del direttore).

In conclusione, il Servizio di controllo interno rileva, come già messo in rilievo nelle precedenti Relazioni, che a oggi non è stato implementato un compiuto e organico sistema di controlli interni in AGCom. Si tratta di un aspetto di particolare rilevanza che si collega al rilievo già mosso dalla Corte dei Conti nella sua Relazione del luglio 2014 che all'epoca aveva già espressamente rilevato l'assenza di controlli interni in AGCom.

5. Approfondimenti specifici

Nell'ambito delle proprie competenze e nelle more dell'attuazione di un compiuto sistema di controlli interni, il Servizio di controllo interno ha programmato di svolgere nel corso del 2015 approfondimenti con riferimento alle aree del personale e degli affidamenti.

5.1. Personale e retribuzioni

Per quanto attiene in particolare il personale, il Servizio già nella propria Relazione semestrale nel giugno di quest'anno aveva rilevato, riservandosi ulteriori approfondimenti nella Relazione annuale, l'altissima percentuale di personale che nel corso del 2015 era stato interessato da passaggi di livello

(da 1 a 5), con correlato incremento del costo del lavoro. Aveva anche rilevato "alcune criticità e disomogeneità" in tema di fasce retributive per qualifica e livello, suggerendo "l'opportunità di una riflessione generale sulla coerenza delle norme attualmente vigenti con l'esigenza – alla luce dei principi di efficacia, efficienza ed economicità – di assicurare decisioni e valutazioni in materia di personale che tengano conto delle effettive prestazioni lavorative di ciascun dipendente, evitando appiattimenti e generalizzazioni". Aveva infine invitato a tenere presente anche l'opportunità di valutare gli effetti delle decisioni in materia di personale alla luce delle esigenze generali di contenere la spesa e di preservare gli equilibri di bilancio.

A seguito dei successivi incontri con le Responsabili dei Servizi risorse umane e contabilità e bilancio nonché con il Segretario generale, si è potuto definire meglio, nelle sue effettive dimensioni, anche il fenomeno dei cosiddetti "apicali", cioè di quei dipendenti il cui inquadramento ha superato (o potrebbe superare in un prossimo futuro) il livello massimo riportato nelle tabelle della AGCM, alle quali vengono allineati i livelli stipendiali all'interno dell'AGCom (sulla base dell'art. 2, comma 28 della legge n. 481 del 1995 e dell'art.22, comma 1 del Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale dell'Autorità).

Senza entrare nel merito degli aspetti più strettamente giuridici della questione – che presenta tra l'altro posizioni differenziate per il vario personale interessato – sui quali si è pronunciata con proprio parere la Commissione di garanzia, occorre comunque sottolineare, rifacendosi anche alle già citate osservazioni contenute nella Relazione semestrale di questo Servizio ed alle considerazioni svolte nel paragrafo 4.2, che l'esistenza di posizioni "apicali" non può che incidere negativamente sul livello complessivo della spesa per il personale, peraltro senza alcuna evidenza di beneficio sul piano del miglioramento della efficienza del personale.

Il richiamo – in linea con quanto più volte dichiarato dalla stessa Commissione di garanzia – al livello della spesa complessiva per il personale che tende ad accrescersi, come già rilevato in precedenza, a livello di conti sia previsionali che consuntivi di anno in anno tanto da richiedere anche, da ultimo, una prima variazione al bilancio 2016, oltre a suggerire di porre fine comunque, per il futuro, al fenomeno degli "apicali", induce a sottoporre all'Autorità alcune riflessioni.

La prima relativa all'opportunità di una valutazione complessiva e in un'ottica pluriennale in materia di Piano di reclutamento del personale, con accurata valutazione anche nel tempo dei costi delle eventuali nuove assunzioni a tempo indeterminato.

La seconda relativa all'esigenza della sollecita introduzione di un sistema di valutazione della *performance* organizzativa e individuale da correlare con un adeguato sistema di premialità e di

assegnazione dei livelli incrementali. Indipendentemente dall'introduzione di un tale sistema di valutazione – per la cui attuazione è stata istituita una apposita *Task force* – si potrebbero comunque modificare le disposizioni dell'attuale Regolamento del personale nelle quali si prevede che le progressioni economiche avvengano mediante scatti annuali "salvo demerito", introducendo invece meccanismi che prevedano una valutazione quantitativa e qualitativa delle prestazioni e delle attività dei dipendenti.

Un'ultima riflessione attiene poi alla necessità di valutare, nelle sedi competenti, l'opportunità e la stessa utilità, nell'attuale situazione che registra difficoltà crescenti nel finanziamento dell'Autorità e nell'assicurare l'equilibrio strutturale del suo bilancio, dell'aggancio all'AGCM in materia di trattamento economico del personale. Sembra, infatti, che tale aggancio possa essere fonte di eccessiva rigidità nella spesa per il personale e di possibili oneri conseguenti a decisioni prese da un soggetto che potrebbe seguire logiche e obiettivi suoi propri, differenti da quelli dell'AGCom, potendo tra l'altro contare su fonti di finanziamento diverse.

5.2. Affidamenti

Per quanto concerne gli acquisti esterni di beni e servizi, il Servizio di controllo interno ha richiesto e acquisito dal responsabile del Servizio affari generali, contratti e sistemi informativi i dati relativi agli affidamenti relativamente agli anni 2013-2016. I dati sono stati acquisiti in formato elettronico in un file denominato "Gare e Appalti AGCom.xls". Questo Servizio segnala che, in termini di valore, il ricorso a procedure aperte ovvero in adesione a convenzione sono, in valore (in numero), pari a circa il 65% (8%) del totale (per il dettaglio si veda la Figura 1).

Figura 1 – La composizione degli affidamenti (anni 2013-2016, Fonte: Servizio affari generali, contratti e sistemi informativi, AGcom)

Tipo di procedura	Valori (in €)	Peso % sul totale (in valore)	Numero	Peso % sul totale (in numero)
affidamento in economia - cottimo fiduciario	307.884,06	1,55%	6	0,92%
affidamento in economia - affidamento diretto	947.341,36	4,75%	203	31,28%
acquisizione in economia (cottimo fiduciario)	725.819,94	3,64%	10	1,54%
affidamento diretto	1.498.668,78	7,52%	251	38,67%
affidamento diretto in adesione convenzione Consip	281.583,88	1,41%	6	0,92%
affidamento diretto oda - Consip	364.043,89	1,83%	38	5,86%
interpello (art.110 dlgs 50/2016)	1.006,90	0,01%	1	0,15%
negoziata senza previa pubblicazione del bando	2.754.632,20	13,82%	73	11,25%
richiesta di offerta rdo	112.963,90	0,57%	10	1,54%
affidamento diretto in adesione ad accordo quadro	1.183.134,80	5,94%	29	4,47%
procedura aperta	11.749.580,03	58,96%	22	3,39%
Totale	*19.926.659,74*	*100,00%*	*649*	*100,00%*

Questo Servizio segnala che in termini di numerosità la maggioranza degli affidamenti è sostanzialmente oggetto di aggiudicazione mediante procedure di affidamento diretto. In altre parole, gli affidamenti diretti sono molteplici sebbene di importo unitario contenuto.

Ad esito delle audizioni svolte con il direttore e i funzionari del Servizio affari generali, contratti e sistemi informativi nonché delle verifiche a campione sulle gare e sugli affidamenti relativi all'esercizio 2016, questo Servizio rileva quanto segue:

a) sono in corso di adeguamento i processi e le regole seguite dall'Autorità in materia di acquisti alle previsioni contenute nel nuovo codice dei contratti;
b) non è presente l'elenco dei fornitori dell'AGCom così come manca un regolamento interno sulla formazione di detto elenco;
c) non è presente la dichiarazione del RUP sulla carenza di capacità interna dell'Autorità a svolgere i servizi oggetto di affidamento;
d) i contratti non sono oggetto di registrazione presso l'Agenzia delle entrate;
e) il pagamento delle fatture è gestito in modalità cartacea e presuppone l'apposizione di firme dei responsabili degli acquisti su un modulo cartaceo allegato alla fattura che deve essere spedito dal responsabile competente al Servizio contabilità e bilancio;
f) manca l'individuazione del liquidato su ciascun affidamento posto in essere dall'Autorità;
g) manca un archivio unico della documentazione di gara che, allo stato, è ripartita tra le sedi di Napoli e di Roma;
h) la programmazione biennale degli acquisti è pubblicata sul sito dell'Autorità, nella sezione "Amministrazione trasparente". Si rileva, tuttavia, che questa programmazione, posta in essere dal direttore del Servizio affari generali, contratti e sistemi informativi non è coordinata con le previsioni di acquisto svolte ciclicamente dal Servizio contabilità e bilancio. La programmazione degli acquisti oltre ad essere realizzata da due Servizi viene completata in periodi diversi (entro luglio quella effettuata dal Servizio contabilità e bilancio e entro ottobre quella effettuata dal Servizio affari generali, contratti e sistemi informativi). Una migliore programmazione degli acquisti, svolta in maniera coordinata tra i vari Servizi, potrebbe anche limitare il fenomeno delle proroghe;
i) è previsto uno scadenziario automatico che tuttavia potrebbe in alcuni casi non essere affidabile in quanto l'inserimento della data di scadenza del contratto è facoltà del funzionario responsabile della procedura. Si suggerisce di rendere obbligatorio tale campo al fine di disporre di informazioni puntuali sulla scadenza dei contratti in essere e quindi consentire una programmazione puntuale degli acquisti.

6. Conclusioni e raccomandazioni

A conclusione di questa Relazione per il 2016, che si pone in linea di continuità con le precedenti Relazioni annuale e semestrale, si ritiene di sottoporre al Consiglio alcune considerazioni.

Per quanto attiene la verifica degli obiettivi dell'AGCom, rifacendosi alle argomentazioni svolte nei paragrafi 3, 4.1 e 4.3, si può ritenere che le novità introdotte in materia consentono una prima, e sia pure parziale, valutazione positiva delle attività svolte dall'Autorità in attuazione degli obiettivi strategici e specifici fissati nella programmazione per il 2015.

Peraltro nella situazione attuale, come del resto risulta anche dall'affermazione contenuta nel Piano della *performance* 2016 che "il sistema di controllo strategico predisposto in AGCom risulta in uno stato iniziale", resta impossibile una verifica puntuale e aggiornata dello stato di realizzazione degli obiettivi in questione.

Questo Servizio pertanto, nel ribadire l'esigenza di solleciti interventi volti ad implementare un organico e completo sistema di controlli interni, premesso il proprio apprezzamento per la Relazione dell'apposito Gruppo di lavoro costituito dal Segretario generale, oltre che confermare la validità e l'attualità dei suggerimenti e delle raccomandazioni contenuti nella propria Relazione per il 2015 (con riferimento in particolare alla predisposizione di un regolamento sui controlli interni; alla integrazione degli esiti del controllo strategico e di gestione con la valutazione del personale; alla individuazione di strutture interne incaricate del controllo strategico e di gestione; alla disponibilità di sistemi di contabilità economica ed alla sinergia con le misure da adottare nel processo di armonizzazione dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche; alla separazione fra attività di indirizzo e attività gestionale), ritiene opportuno suggerire interventi volti a:

A - Prevedere uno specifico Documento di verifica intermedio (almeno semestrale) dello stato di attuazione degli obiettivi strategici e specifici che dovrebbero, questi ultimi, essere definiti in un apposito Documento programmatico – distinto dalla Relazione annuale al Parlamento – da approvare alla fine di ciascun esercizio;

B - Prevedere, nella progettazione del sistema dei controlli interni (al fine di disporre dei dati necessari per una valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e della economicità), il collegamento di obiettivi ed indicatori alle singole strutture responsabili e non a macro settori di attività; l'utilizzazione anche di *target* prospettici e non solo limitati al confronto con il passato; il collegamento degli indicatori di attività con le risorse umane e finanziarie impiegate.

Per quanto attiene poi alla materia del personale, rinviando a quanto contenuto nel paragrafo 5.1, sembra opportuno sottolineare comunque l'esigenza di portare rapidamente a compimento le attività volte alla introduzione di un sistema di valutazione della *performance* organizzativa ed individuale da correlare con un adeguato sistema di premialità.

Quanto alla materia degli affidamenti, si rinvia alle osservazioni contenute nel paragrafo 5.2, sottolineando in particolare i punti indicati tra le lettere a) e i).

Infine sembra opportuno riprendere la osservazione finale della Relazione 2015 di questo Servizio, cioè che una riflessione merita poi "la tenuta complessiva della disciplina che l'Autorità, nella sua posizione di autonomia e di indipendenza, ha dettato nel proprio Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento e nelle delibere del Consiglio che si sono succedute nel tempo per disciplinare la materia dei controlli interni e della valutazione della *performance* organizzativa ed individuale".

Rinviando per eventuali approfondimenti al testo completo della citata Relazione, è da sottolineare come l'esigenza di un intervento dell'Autorità in tale materia si pone ormai con particolare urgenza alla luce anche delle novità introdotte con il decreto leg.vo 97 del 2016 alla legislazione vigente, in particolare in tema di anticorruzione (legge 190 del 2012) e di trasparenza ed integrità (decreto leg.vo 33 del 2013).

Le modifiche introdotte, alle quali le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adeguarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del citato decreto leg.vo 97 del 2016 (cioè sostanzialmente entro la fine di tale anno), oltre a intervenire in modo significativo nelle suddette materie, accrescono notevolmente il ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione (o anche "OIV"), prevedendo per essi nuovi compiti e responsabilità.

Peraltro, la disciplina in merito al nuovo ruolo di questi organismi è in fase di revisione attraverso un decreto in corso di definizione e di prossima pubblicazione. Anche alla luce di queste evoluzioni normative, appare ormai necessario procedere alla realizzazione di un intervento che disciplini in AGCom complessivamente – prevedendo anche le conseguenti modifiche di carattere organizzativo con la istituzione di apposite strutture interne – la materia dei controlli interni e del ciclo della *performance* in modo organico e coerente con la legislazione vigente in tema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale, di anticorruzione, e di trasparenza ed integrità.

Nel disporre tale intervento l'Autorità potrà naturalmente avvalersi di tutti i margini di autonomia ad essa attribuita, tenendo conto che essa è direttamente destinataria delle sole disposizioni previste dal decreto leg.vo 33 del 2013 in materia di trasparenza ed integrità. Tutto questo considerando che

l'Autorità ha finora correttamente ritenuto di fare riferimento comunque al complesso della legislazione vigente, prendendo una serie di iniziative anche per l'attuazione delle norme previste dalla legge 190 del 2012 in materia di anticorruzione, e dai decreti leg.vi 286 del 1999 e, da ultimo, 150 del 2009 in tema di produttività, efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, i cui "principi e criteri" come si legge nelle premesse della delibera del Consiglio 176 del 2012, sono stati "assunti quali riferimenti costanti dell'attività amministrativa svolta dall'Autorità".

La presente relazione si compone di numero 17 pagine numerate dal numero (uno) 1 al numero (diciotto) 17.

Roma, 31 gennaio 2017

I componenti

Prof. Giovanni Valotti (*Presidente*)

Cons. Giuseppe Troccoli (*Componente*)

Prof. Gianluca Vagnani (*Componente*)