



Organismo di valutazione e controllo strategico

Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di misurazione, valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni

2017

Sommario

1. Presentazione	3
2. Funzionamento complessivo del sistema di valutazione	4
2.1. Processo di attuazione del ciclo della performance	4
2.2. Performance organizzativa e individuale	5
2.2.1. Assegnazione degli obiettivi	5
2.2.2. Valutazione della performance organizzativa e individuale.....	7
3. Infrastruttura di supporto	8
4. Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del " <i>Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza</i> " e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione	10

1. Presentazione

La “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato” per l’anno 2017 (di seguito denominata “Relazione”) viene redatta dall’Organismo di valutazione e controllo strategico (“OVCS”) in attuazione delle competenze attribuite dall’art. 12, comma 27, del Regolamento di organizzazione¹.

L’Autorità, infatti, alla luce della piena autonomia e indipendenza che la legge istitutiva n. 287 del 10 ottobre 1990 le riconosce, ha adottato volontariamente tale strumento di verifica introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009², sebbene non figuri tra le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 e le disposizioni in materia rappresentino quindi, ad eccezione delle norme sulla trasparenza, solo un modello di riferimento.

La Relazione contiene l’analisi sul funzionamento complessivo delle attività che intervengono nel ciclo della *performance* come definito nel Piano della performance 2015-2018 (“PdP”) dell’Autorità. Il documento non entra nel merito delle priorità e delle scelte che competono al vertice politico-amministrativo, ma si concentra sulle effettive modalità di attuazione del processo di definizione degli obiettivi e di funzionamento del sistema e sugli aspetti metodologici e funzionali dell’impianto generale che ne consentono il regolare funzionamento.

Rientra nel perimetro di competenza indicato anche la verifica della coerenza degli obiettivi di trasparenza e legalità definiti nel PdP con quelli indicati nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2017-2019 (“PTPC”) (delibera AGCM del 25 gennaio 2017) e del più recente PTPC 2018-2020 (delibera AGCM 31 gennaio 2018).

Prima di entrare nel merito dei contenuti, preme evidenziare che le informazioni e le valutazioni contenute nella Relazione si basano sui documenti prodotti dall’Autorità (Piano della *performance* 2015-2018, Relazione sulla *performance* 2017, Relazione annuale al Parlamento sull’attività svolta nel 2017, Conto Consuntivo 2017 e Bilancio di previsione, Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio 2017-2019) e sulle verifiche eseguite dallo scrivente organismo.

¹ Delibera AGCM 24 maggio 2017, n. 26614 recante “Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato”.

² D.lgs. 27-10-2009 n. 150 recante “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”.

2. Funzionamento complessivo del sistema di valutazione

L'adeguatezza del sistema di valutazione è stata esaminata considerando, nel loro insieme, il livello di chiarezza della definizione degli obiettivi, il grado di condivisione tra i diversi livelli organizzativi e la metodologia di misurazione adottata.

2.1. Processo di attuazione del ciclo della performance

Il ciclo della *performance* è stato avviato dall'Autorità con l'approvazione del *Piano della performance 2015-2018* adottato il 10 giugno 2015 con delibera n. 25519.

Partendo dalla individuazione della Missione, il PdP individua le aree strategiche e gli obiettivi generali attraverso cui si attuano le finalità istituzionali. L'Autorità ha individuato 11 obiettivi strategici o generali di natura istituzionale o gestionale/economica, relativi alle aree strategiche istituzionali - tutela della concorrenza e dei consumatori, attribuzione del *rating* di legalità, vigilanza sul conflitto di interessi - e agli obiettivi generali di trasparenza, integrità, efficacia ed efficienza e, più in generale, di buona amministrazione.

Seguendo la struttura dell'albero della *performance*, il PdP definisce una gerarchia di obiettivi operativi coerenti e sostenibili, alla luce delle risorse umane, finanziarie e strumentali a disposizione. L'Autorità ha quindi declinato gli obiettivi strategici in 46 obiettivi operativi, che individuano chiare priorità di azione, emanando le conseguenti direttive per l'azione amministrativa e per la gestione³.

L'intera struttura funzionale ed organizzativa dell'Autorità contribuisce al successo del ciclo della *performance*, secondo un modello partecipativo che, a partire dalle posizioni di vertice, ricerca il migliore bilanciamento tra un uso efficiente delle risorse e un'azione efficace sul mercato.

Il Capo di Gabinetto sottopone all'Autorità idonei strumenti di controllo strategico e di verifica sulla realizzazione dei programmi e degli obiettivi stabiliti dal Collegio⁴, con il supporto dell'OVCS⁵.

Il Segretario generale dà attuazione all'indirizzo dell'Autorità e cura la gestione amministrativa⁶. Per assicurare la realizzazione degli obiettivi indicati nel PdP, il Segretario generale ha assegnato ai dirigenti e ai responsabili delle unità organizzative (di seguito, congiuntamente, "*Responsabili*") specifici obiettivi operativi definiti sulla base delle

³ Cfr. art. 10, comma 2, del Regolamento di organizzazione.

⁴ Cfr. art. 10, comma 4, del Regolamento di organizzazione.

⁵ Cfr. artt. 12, comma 27, e 15, comma 3, del Regolamento di organizzazione.

⁶ Cfr. art. 10, comma 1, del Regolamento di organizzazione.

mansioni svolte e di indicatori di *performance* misurati dal sistema di controllo di gestione.

Il ciclo della *performance* per l'anno 2017 si è concluso con la delibera dell'Autorità di approvazione della “*Relazione sulla performance 2017*”, pubblicata sul sito istituzionale nella sezione “*Autorità trasparente*”. Con la successiva validazione del 13 dicembre 2018 lo scrivente ufficio ha verificato gli effettivi risultati conseguiti nel 2017 e accertato che il processo seguito ha assicurato la sostanziale coerenza tra la missione istituzionale e gli obiettivi strategici ed operativi che l'Autorità ha stabilito nel PdP.

Allo stato, è in corso di aggiornamento il PdP.

2.2. Performance organizzativa e individuale

2.2.1. Assegnazione degli obiettivi

Alla luce degli obiettivi strategici ed operativi indicati nel PdP, all'inizio del 2017 il Segretario generale, con il supporto del Vice Segretario generale, ha assegnato a tutti i Responsabili gli obiettivi operativi specifici delle rispettive unità organizzative, validi per il medesimo anno.

Si descrive di seguito il procedimento seguito.

La scheda di assegnazione ricevuta dai Responsabili riporta le seguenti informazioni:

a) gli indicatori (*Key Performance Indicators* o *KPI*) del sistema di controllo di gestione utilizzati per la misurazione della *performance* dell'unità organizzativa alla luce del livello di rilevanza strategica assegnato *ex-ante* e della valutazione qualitativa effettuata *ex-post* dal Segretario Generale⁷. La misurazione è quindi affidata ad indicatori e target non solo quantitativi ma anche qualitativi, che apprezzino la complessità connaturata alla realizzazione di ciascun obiettivo;

b) il set degli obiettivi operativi assegnati, funzionali al raggiungimento degli obiettivi specifici dei settori economici e giuridici di competenza e dei più generali obiettivi del PdP di trasparenza, legalità e condivisione.

A tale ultimo proposito, si osserva che i Responsabili devono farsi promotori di un modello di *governance* del sistema che indirizzi i processi interni verso l'obiettivo comune di migliorare la *performance* istituzionale in modo sostenibile nel tempo, valorizzando le persone che lavorano nelle loro direzioni e, al contempo, rispondendo pienamente alle istanze dei portatori di interesse (istituzioni, consumatori e imprese). I Responsabili devono

⁷ Con l'entrata in esercizio del sistema di controllo di gestione, la nuova scheda per il 2018 espone anche i risultati dell'anno precedente quale riferimento per i risultati attesi.

quindi farsi parte attiva nel promuovere la circolarità del processo di miglioramento continuo, in primo luogo condividendo con le risorse assegnate, quale che sia la mansione svolta e il tipo di contributo specialistico offerto, gli obiettivi dell'unità organizzativa, dando le opportune direttive per il loro conseguimento e adottando le misure organizzative ritenute necessarie per la loro realizzazione.

Rifacendosi ai documenti e ai meccanismi sopra descritti, si può confermare la coerenza e il nesso di causalità tra le priorità indicate dall'organo di indirizzo politico e gli obiettivi assegnati dal Segretario generale. Essi rispondano all'esigenza di individuare attività specifiche il cui grado di realizzazione è misurabile, riferibili ad un arco temporale preciso e coerenti con le risorse umane ed economiche disponibili.

Preliminari all'assolvimento dell'obiettivo strategico di migliorare la qualità dell'attività di *enforcement* in materia *antitrust* e tutela dei consumatori intervenendo su settori economici o fattispecie prioritari perché ritenuti più a rischio, sono state svolte nel corso del 2017 regolari riunioni di programmazione del Segretario generale con i Responsabili delle direzioni istruttorie. Ciò allo scopo di informare l'Autorità, con riunioni ad hoc e note informative settoriali, e ricevere disposizioni in merito alle priorità istruttorie e quindi concentrare gli interventi su settori economici o fattispecie che presentano maggiori criticità, in un'ottica di efficacia e di efficienza.

Per concludere sul punto degli obiettivi operativi assegnati dal Segretario generale ai Responsabili per il 2017, dagli atti verificati risulta che essi sono coerenti con le finalità del PdP, mirano a soddisfare le priorità considerate strategiche dall'Autorità, sono stati comunicati con chiarezza ai dirigenti e ai funzionari titolari di incarichi di responsabilità.

A fronte degli obiettivi ricevuti, i Responsabili hanno dato un puntuale riscontro nel mese di marzo 2018, inviando al Segretario generale i rapporti consuntivi degli adempimenti richiesti, sia gestionali che specialistici, e dei risultati raggiunti, seguendo una procedura consolidata negli anni. Tali relazioni hanno costituito lo strumento anche per la valutazione della *performance* individuale degli stessi Responsabili.

La verifica ha dimostrato che i Responsabili hanno interpretato correttamente il ruolo di anello di congiunzione per la corretta implementazione del ciclo della *performance*, promuovendo un processo di condivisione a cascata degli obiettivi con il personale. Più in generale, la procedura descritta risulta idonea a supportare il processo di valutazione della *performance* delle unità organizzative e dell'Autorità nel suo complesso, come mostrato nella seguente sezione.

2.2.2. Valutazione della performance organizzativa e individuale

Il modello adottato dall'Autorità per valutare la *performance* organizzativa e individuale è fondato sui principi della differenziazione e della premialità del merito, in base alle disponibilità di bilancio.

I principali momenti di verifica della *performance* interessano:

- a) la *performance* della intera struttura funzionale-organizzativa dell'Autorità, volta a premiare i miglioramenti di produttività («*premio di incremento di efficienza aziendale*»);
- b) i risultati della unità organizzativa e il positivo riscontro del raggiungimento degli obiettivi assegnati dall'Autorità e dal Segretario generale, che concorrono alla valutazione del Responsabile e alla misura dell'indennità;
- c) il contributo apportato dal personale non Responsabile ai risultati conseguiti dall'unità organizzativa di appartenenza («*premio di risultato*»).

L'importo complessivo destinato al premio di risultato dell'anno precedente è determinato dall'Autorità, come pure la sua ripartizione tra le unità organizzative. Il Responsabile ripartisce tra i dipendenti il premio all'interno dell'unità organizzativa tenendo conto dell'apporto da essi fornito al raggiungimento della *performance* dell'unità.

Nel 2017 la premialità è stata distribuita al personale in coerenza con le procedure e le scadenze dettate dal Regolamento del personale. Peraltro, per effetto delle modifiche apportate nel 2016 al Regolamento stesso, la selettività del processo è risultata maggiore rispetto al passato.

Quanto alla valutazione per le progressioni di carriera, è stato adottato un sistema di comparazione diretta all'interno di gruppi uniformi per responsabilità e mansioni, secondo una logica rigorosamente meritocratica e con un tetto *ex ante* alla quota del personale più meritevole e di quello meno meritevole della media che non può eccedere la misura del 30%. Nel 2018 (con riferimento alle prestazioni 2017) circa il 30% del personale è stato collocato nella fascia di livello più elevata.

Nella Relazione sulla *performance* 2017 il contributo delle unità organizzative istruttorie è valorizzato in termini di output prodotti, pur considerando come l'uso di indicatori di risultato o di impatto (*outcome*) legati a servizi e prodotti erogati alla collettività presenti per l'Autorità chiare difficoltà di applicazione, per la particolare natura dei servizi resi.

Più precisamente, il sistema di misurazione è sostanzialmente omogeneo per le direzioni settoriali di concorrenza e di tutela del consumatore e basato principalmente sulle delibere dell'Autorità relative ad istruttorie, a interventi di segnalazione e a *moral suasion*. Provvedimenti specifici alla funzione svolta vengono considerati per valutare le attività

rientranti nella vigilanza sui conflitti di interesse e nell'attribuzione del *rating* di legalità. Per le strutture organizzative orizzontali di supporto viene considerato il contributo offerto, alle attività *core* dell'Autorità e alla cooperazione con altre Istituzioni nazionali ed internazionali, le azioni volte ad ampliare la comunicazione e migliorare la trasparenza, le misure dirette allo sviluppo dell'impianto tecnico-informatico sottostante all'operatività generale. Per la direzione amministrativa, infine, si valorizzano i risultati in termini di *spending review*, di correttezza e regolarità degli adempimenti contabili e amministrativi, di sviluppo delle risorse umane. La misurazione della *performance* potrà avvalersi in futuro dei risultati misurati anche attraverso gli indicatori di *performance* del sistema di controllo di gestione.

Il sistema di misurazione e valutazione descritto e gli strumenti di gestione e controllo in essere e in via di perfezionamento appaiono idonei a valorizzare le migliori prestazioni organizzative e individuali in Autorità e di conseguenza a promuovere un progressivo miglioramento, in termini di efficacia dell'attività istituzionale ed efficienza amministrativa.

3. Infrastruttura di supporto

I sistemi informativi e informatici dell'Autorità risultano idonei a supportare le attività istituzionali degli uffici e conservano sostanzialmente tutti i dati necessari a monitorare il funzionamento del ciclo della *performance*.

Tutte le unità organizzative possono accedere alle informazioni di pertinenza, con sistemi di ricerca avanzati e classificazioni differenziate. I diversi livelli gerarchici dispongono di viste sui dati adeguate al rispettivo grado di responsabilità. La Direzione Risorse Informative esegue, inoltre, specifiche elaborazioni a richiesta degli utenti, fornendo statistiche, indicatori e indici, a seconda delle esigenze.

Tra i punti di forza del ciclo della gestione della *performance* va evidenziata la coerenza con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio. L'adozione del nuovo sistema di contabilità economico-patrimoniale basata su un Piano dei conti integrato, decorsa dall'esercizio 2016, il processo per redigere il *Conto consuntivo per l'esercizio 2016* (delibera del 12 aprile 2017) e il *Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2018* (delibera del 5 dicembre 2017), esaminato alla luce delle disposizioni regolamentari sull'autonomia contabile⁸, dei soggetti coinvolti, dei tempi fruiti e dei sistemi informatici utilizzati, appare correttamente orientato al buon funzionamento del ciclo economico-finanziario dell'Autorità

⁸ *Regolamento concernente la disciplina dell'autonomia contabile dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Delibera n. 25690 del 28 ottobre 2015).

anche in un'ottica di razionalizzazione e semplificazione amministrativa.

A rafforzare il legame tra il ciclo di bilancio/gestionale e il ciclo della *performance* è intervenuta l'adozione del *Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio* in data 15 dicembre 2016, ai sensi dell'art. 14 del Regolamento di contabilità, allegato al bilancio di previsione 2017. Detto Piano espone informazioni sintetiche relative ai principali obiettivi di bilancio, individua gli indicatori per quantificare gli obiettivi triennali e riporta la misurazione annuale degli stessi indicatori per monitorare i risultati conseguiti.

Tale strumento, le cui misurazioni sono state per la prima volta esposte nel Conto Consuntivo 2017, ha consentito di elaborare i risultati di bilancio rispetto agli indicatori individuati nel Piano, avviando in tal modo un ciclo di confronto tra previsione e rendicontazione economico-finanziaria, che sarà possibile in sede di consuntivo 2018. In termini prospettici, il bilancio di previsione per l'esercizio 2018, deliberato il 5 dicembre 2017, dispone le risorse necessarie per conseguire gli obiettivi del Piano della *performance*.

Va considerato che l'adozione di un sistema di controllo di gestione - che assicura la *governance* dei processi interni, la migliore conoscenza dei fatti rilevanti, la frequenza del monitoraggio, la possibilità di rendicontare a diversi livelli di responsabilità e di dettaglio - renderà possibile in futuro una migliore analisi dei processi e più tempestivi interventi organizzativi per ottimizzare l'uso delle risorse disponibili e risolvere eventuali criticità.

Proseguendo il progetto avviato nel 2015 - in seguito alla finalizzazione del disegno logico e funzionale del sistema e alla realizzazione di una "versione prototipale" per collaudare i livelli di controllo, le funzionalità, la reportistica e gli indicatori selezionati - nel corso del 2017 si è passati all'individuazione e alla prima alimentazione del set di KPI di riferimento, continuando altresì il processo di affinamento e consolidamento del prototipo grafico e utilizzando i dati emersi dalla compilazione dei timesheet. Sono stati definiti i KPI a livello di Autorità nel suo complesso, di unità organizzativa e di processo gestito.

Parallelamente, è in corso un piano pluriennale di sviluppo tecnologico che ha ad oggetto il progressivo aggiornamento delle apparecchiature *hardware* in dotazione al personale e al CED e degli applicativi *software*, il miglioramento delle funzionalità verso l'esterno, la protezione da possibili accessi non autorizzati, nonché un deciso intervento di integrazione dei sistemi informatici al fine di eliminare duplicazioni e rischi di errori e così migliorare l'efficienza degli uffici interessati.

4. Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del “Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza” e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

In data 25 gennaio 2017 l'Autorità ha adottato il “Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2017-2019” (“PTPC”) aggiornato dal PTPC 2018-2020 (delibera AGCM 31 gennaio 2018).

Per assicurare la compiuta attuazione delle norme a tutela della trasparenza e della legalità di cui al d.lgs. n. 33/2013 e alla l. n. 190/2012 e per assicurare una implementazione rigorosa del PTPC, nel 2017 è stata costituita la Direzione per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, che fa capo al Segretario Generale, alla quale è stato assegnato personale dedicato e che si avvale anche di un gruppo di supporto. La Direzione cura la predisposizione, l'aggiornamento e l'attuazione del PTPC; controlla l'adempimento agli obblighi di pubblicazione nella sezione “Autorità Trasparente” del sito istituzionale; verifica e assicura l'effettivo esercizio dei diritti previsti dall'istituto dell'accesso civico. Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, che è anche il responsabile della Direzione.

Nel PTPC l'Autorità ha individuato i Responsabili della trasmissione dei documenti e dei dati nei Responsabili delle Direzioni e/o degli Uffici competenti a fornire le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria. Si tratta, in particolare, di:

- Responsabile Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche;
- Responsabile dell'Ufficio Bilancio e verifica Contabile;
- Responsabile Ufficio Trattamento economico e Previdenziale;
- Responsabile Ufficio Sviluppo e Gestione Risorse Umane;
- Responsabile Ufficio Affari Generali e Contratti;
- Responsabile Ufficio Documentazione e Biblioteca;
- Responsabile Ufficio Stampa.

Dal PTPC, che riporta una relazione sullo stato di attuazione al 2017 delle misure sulla trasparenza, emerge che le misure organizzative adottate assicurano, allo stato, la regolarità e la tempestività dei flussi informativi dalle unità organizzative detentrici dei dati e dei documenti all'ufficio tecnico responsabile delle elaborazioni e dell'aggiornamento della sezione del sito “Autorità trasparente”.

Nell'anno di riferimento sono stati attuati tutti gli adempimenti di legge e le

informazioni pubblicate nella sezione “Autorità Trasparente” del sito www.agcm.it sono risultate aggiornate in modo completo e tempestivo. Sul sito è stata altresì pubblicata nei termini di legge, l’attestazione dell’OVCS sulla verifica di conformità della pubblicazione delle informazioni e dei dati al 31 marzo 2017 (delibera Anac n. 236/2017) che ha accertato la regolarità dei contenuti informativi del sito e il rispetto dei termini temporali per la pubblicazione, nel rispetto della disciplina di cui al d.lgs. n. 33/2013 come modificato dalla riforma di cui al d.lgs. n. 97 del 2016.

Il Responsabile ha condotto con regolarità il monitoraggio della sezione “Autorità trasparente”, sollecitando l’adozione di meccanismi automatici di pubblicazione e fornendo un contributo al miglioramento dei contenuti informativi. Ad oggi, l’alimentazione e all’aggiornamento dei dati pubblicati risultano per la quasi totalità (ad eccezione dei documenti immagine e firmati) da elaborazioni effettuate a partire dai *database* interni, mentre una procedura automatizzata alimenta il flusso di pubblicazione dei provvedimenti dell’Autorità.

È stata assicurata la gestione puntuale delle istanze di accesso civico e di accesso generalizzato, con il coinvolgimento, per queste ultime, delle direzioni detentrici dei documenti, dati e/o informazioni oggetto delle istanze medesime.

* * *

Il funzionamento complessivo del sistema di misurazione, valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni in Autorità risulta, in generale, idoneo a supportare la corretta implementazione del ciclo della *performance*.

Il sistema di misurazione e valutazione descritto e gli strumenti in via di realizzazione appaiono validi sostegni all’azione amministrativa.

Va peraltro segnalata, da parte dell’amministrazione, la ricerca di soluzioni organizzative e strumentali idonee a generare progressivi guadagni in termini di efficacia e di efficienza, secondo piani di sviluppo che strategicamente abbracciano un orizzonte temporale pluriennale, come dimostrano gli importanti progetti in corso volti a migliorare la gestione dei processi interni e il monitoraggio della *performance* organizzativa e individuale dell’Autorità, nonché gli investimenti di natura tecnologica in corso di realizzazione.

Il Responsabile dell’Organismo di
Valutazione e Controllo Strategico

F.to Ermelinda Ciaralli