

*Il Nucleo di
Valutazione e Controllo
Strategico*

*Il monitoraggio del
funzionamento
complessivo del sistema di
valutazione,
della trasparenza e
integrità dei controlli
interni dell'AEEGSI*

*(Estratto dalla Relazione "La performance
dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e
il sistema idrico" - Valutazione
dell'efficienza e dell'efficacia interna
dell'Autorità anno 2015)*

Premessa

La presente relazione illustra l'attività svolta nel corso del 2015 dal Nucleo di Valutazione e Controllo Strategico dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: l'Autorità) e, segnatamente, le analisi dallo stesso condotte sull'efficienza e sull'efficacia interna dell'azione amministrativa.

Come noto, la valutazione del Nucleo è basata su una metodologia elaborata quattro anni fa e il cui supporto informatico, integrato con il sistema di programmazione utilizzato dalle strutture dell'Autorità, è entrato a regime con l'esercizio 2013.

Si ricorda, in estrema sintesi, che la procedura di valutazione si caratterizza per un articolato meccanismo di misurazione che consente di tenere in contestuale considerazione, per ciascuno degli obiettivi individuati nei documenti di programmazione strategica ed operativa, sia gli output generati da ciascuna direzione, opportunamente ponderati in relazione alla loro complessità intrinseca, sia gli input in termini di valore assorbito.

Analogamente alle relazioni degli anni precedenti, anche la presente muove dall'esposizione dei dati input/output al fine di cogliere dimensioni e aspetti significativi dell'azione amministrativa, valutandone l'efficienza. L'appendice, in particolare, reca i quadri di sintesi della performance delle singole direzioni, con la rappresentazione, per ciascuna, degli indicatori di densità e di carico.

In ragione delle funzioni attribuite al Nucleo dalle disposizioni di legge e dalla deliberazione dell'Autorità 23 dicembre 2014, 647/2014/A, in tema di controlli interni, la relazione propone, altresì, una lettura in chiave strategica, mediante la correlazione dei dati input/output agli obiettivi strategici ed operativi individuati nei documenti di programmazione.

L'analisi è completata dalla rappresentazione dell'evoluzione dell'azione amministrativa nel biennio 2014-2015, mediante la comparazione degli indicatori espressi nel periodo indagato e la verifica degli scostamenti registrati.

La relazione dà conto, infine, delle altre attività svolte dal Nucleo riguardo alla promozione e all'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicità e

trasparenza, al monitoraggio del funzionamento complessivo dei controlli interni e alla loro configurazione e alla proposta formulata al Collegio dell'Autorità in tema di valutazione dei dirigenti responsabili di primo livello.

Il contesto organizzativo di riferimento

La struttura organizzativa presa a riferimento ai fini della presente relazione è quella definita dalla delibera 177/2015/A del 23 aprile 2015, con la quale, nell'ambito del modello dipartimentale introdotto con la delibera 226/2013/A, è stato istituito un nuovo Ufficio speciale, denominato Regolazione teleriscaldamento e teleraffrescamento (TLR) ed inquadrato nel Dipartimento per la regolazione (REG), e, a parità di numero di strutture organizzative di secondo livello, sono state apportate modifiche manutentive finalizzate all'individuazione di presidi specifici per lo svolgimento dei nuovi compiti assegnati all'Autorità nel settore dei servizi idrici ed in attuazione del Regolamento UE 1227/2011 (REMIT).

Altri adempimenti del Nucleo: in particolare, la verifica dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

Per quanto concerne il compito di verifica e attestazione del corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione prescritti dalla normativa vigente in materia di trasparenza, d.lgs.

33/2013 e s.m.i., il Nucleo ha provveduto agli adempimenti di cui alla deliberazione dell'ANAC 20 gennaio 2016, n. 43.

Nella sua attività di audit, il Nucleo ha ravvisato la necessità per l'Autorità di procedere all'aggiornamento di talune informazioni ed ha altresì rilevato che le caratteristiche intrinseche di alcuni documenti resi disponibili nella sezione "Autorità trasparente" non consentono di essere esposti secondo un formato che possa ritenersi aperto ed elaborabile così come richiesto dalla delibera A.N.AC. succitata. Sul primo aspetto, gli uffici preposti dell'Autorità hanno proceduto nei giorni immediatamente successivi alla scadenza per le rilevazioni all'aggiornamento dei dati. Sul secondo, il Nucleo non ha potuto far

altro che attribuire il punteggio di 0 in relazione all'apertura ed all'elaborabilità dei dati.

Preso atto del documento informativo trasmesso dal Responsabile per la trasparenza dell'Autorità, il Nucleo ha effettuato controlli a campione sulla sezione "Autorità trasparente" del sito istituzionale e ha provveduto al rilascio delle attestazioni nei termini temporali prescritti, trasmettendole per competenza al Responsabile per la trasparenza ai fini della loro pubblicazione.

Si ricorda che nel corso del 2015 l'Autorità ha provveduto con delibera 213/2015/A ad aggiornare il suo regolamento in tema di trasparenza e pubblicità (precedentemente emanato con delibera 210/2014/A) in ragione dell'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 33/2013, nel quale sono state ricomprese anche le autorità amministrative indipendenti. Il Nucleo ha apprezzato il celere adeguamento dell'Autorità all'evoluzione normativa.

Il 2016, invece, ha visto l'emanazione del d.lgs. 97 recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", con rafforzamento delle attribuzioni del Nucleo sia sul fronte della trasparenza, che su quello della lotta alla corruzione. In particolare, il punto h dell'art. 41 del decreto da ultimo richiamato prevede che l'Organismo indipendente di valutazione, o struttura equivalente, verifichi, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza ove stabiliti. Il Nucleo ha potuto prendere atto del fatto che l'AEEGSI ha provveduto ad aggiornare, per il 2016, sia il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (delibera 15/2016/A) sia il Piano Triennale su Trasparenza e Integrità (delibera 22/2016/A). Ha altresì verificato il collegamento delle misure di prevenzione della corruzione e di quelle della trasparenza al Piano della performance 2015-2017, all'interno del quale è stata

individuata una Linea strategica specifica, rubricata “Accountability, semplificazione e trasparenza”, e due obiettivi strategici ad essa collegati: OS 24 “Nuove misure di accountability verso gli stakeholder” e OS 25 “Promozione di maggiori livelli di trasparenza, semplificazione ed efficienza”.

Riguardo al Piano triennale di prevenzione della corruzione, il Nucleo ha osservato alcune criticità circa l’osservanza di quanto disposto dal Piano Nazionale Anticorruzione in tema di processo di gestione del rischio. In particolare, le aree di rischio considerate generali non sono riportate nel piano, manca ancora un’organica mappatura dei processi e gli esiti della valutazione del rischio non sono sufficientemente spiegati e motivati. Le misure, infine, appaiono, talvolta, applicate in modo troppo generico. Su questo fronte sarà importante l’aggiornamento del piano per il triennio 2017-2019 anche in ragione dell’aggiornamento, da parte dell’ANAC, del PNA.

In generale le azioni, anche organizzative, intraprese dall’Autorità appaiono allineate alla ratio della normativa e funzionali allo svolgimento delle procedure sottostanti.

Il Nucleo esprime, inoltre, apprezzamento per l’attenzione riservata agli strumenti di stakeholder engagement come le audizioni, i procedimenti partecipati, l’Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento di cui alla delibera 5 marzo 2015, n. 83/2015/A, che rappresentano importanti elementi per il rafforzamento della funzione regolatoria dell’Autorità.

La valutazione della performance organizzativa e individuale

Il sistema d’incentivazione attuato in Autorità si basa su diversi meccanismi che si differenziano in relazione all’ambito di attività svolte dal personale e alle responsabilità ad esso connesse.

E’ possibile individuare due macro-categorie di meccanismi di incentivazione.

La prima categoria, ben più ampia in Autorità, comprende gli incentivi a

commisurazione individuale. In tal caso sono valutate le caratteristiche del singolo dipendente, ed è sulla base di esse che si determina l'entità dell'incentivo.

Nella seconda categoria ricadono invece gli incentivi a commisurazione collettiva, ossia l'entità dell'emolumento dipende da un parametro riferito ad una collettività di soggetti più o meno estesa.

Gli istituti retributivi a commisurazione individuale sono costituiti da:

1. La gratifica, che rappresenta la tipologia di incentivazione di carattere individuale più significativa. Ogni dipendente viene valutato sul contributo che fornisce in termini quali-quantitativi alle attività dell'Autorità.

La valutazione è differenziata in relazione al livello di carriera del singolo ai sensi dell'accordo negoziale tra l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico e le organizzazioni sindacali del 6 aprile 2000 e della Convenzione per i diritti e le libertà sindacali dell'Autorità del 9 dicembre 2002.

Per i dirigenti con incarico di Capo Dipartimento, Capo Ufficio Speciale, Direttore e Consigliere del Collegio, e per il vice responsabile di Ufficio Speciale direttamente afferente al Collegio, anche se appartenente alla carriera funzionariale, dal Collegio, secondo modalità dallo stesso definite tenuto conto delle proposte formulate al Collegio stesso dal Nucleo di valutazione.

Per gli altri dirigenti, dal Direttore responsabile della Direzione Affari Generali e Risorse, sentiti i Direttori o i Capi Ufficio Speciale o - per le risorse assegnate alle unità organizzative afferenti al proprio Dipartimento, ma non ricomprese in Direzioni e Uffici Speciali - i Capi Dipartimento di riferimento.

Per il personale funzionariale, dal Direttore o dal Capo Ufficio Speciale o - per le risorse assegnate alle unità organizzative afferenti al proprio Dipartimento ma non ricomprese in Direzioni e Uffici Speciali - dal Capo Dipartimento di riferimento.

Per il personale operativo ed esecutivo, da un Comitato di valutazione presieduto dal Direttore DAGR e composto dai valutatori dei singoli valutati interessati.

2. Le progressioni consistono nell'attribuzione periodica di livelli stipendiali. In questo caso la commisurazione dell'incentivo non contempla l'elargizione di

un premio percentuale sulla retribuzione base, ma il meccanismo prevede l'avanzamento del dipendente tra i vari livelli stipendiali che caratterizzano la carriera in cui è inserito. L'effetto della progressione è dunque quello di accrescere la retribuzione base del dipendente. In caso di valutazione positiva il numero di livelli attribuibili può andare da un minimo di 1 ad un massimo di 3 per i dirigenti e da un minimo di 1 ad un massimo di 2 per le carriere di operativo e funzionario (cfr. determinazione DAGR. n. 32 -2015)

3. Il premio presenza attribuisce un incentivo retributivo in relazione alla presenza ulteriore in autorità di dirigenti e funzionari rispetto al loro orario di lavoro. L'elargizione viene determinata sulla base della timbratura di entrata ed uscita e scatta dopo una determinata soglia oraria prefissata. Sono esclusi da questa tipologia di incentivo gli operativi poiché dal punto di vista contrattuale in caso di attività lavorativa prestata oltre l'orario di lavoro accedono all'istituto dello straordinario.

4. L'indennità di funzione riguarda solo coloro che hanno un determinato incarico. Si tratta di una componente stipendiale fissa che è costante all'interno della medesima classe di incarico mentre varia tra una classe e l'altra.

5. Le promozioni che riguardano o il passaggio tra le carriere per il quale sono previste delle prove selettive, oppure il passaggio di qualifica. In tal caso per i Dirigenti l'avanzamento di qualifica avviene su decisione del Collegio, mentre per i funzionari e gli operativi il passaggio di qualifica è automatico.

Gli istituti retributivi a commisurazione collettiva in Autorità sono rappresentati esclusivamente dal premio di efficienza aziendale. Tale premio fa riferimento alla *performance*, in termini di efficienza, dell'Autorità nella sua interezza.

E' rappresentato dall'individuazione di una percentuale da applicare sulla remunerazione base del dipendente. La determinazione del premio avviene ricorrendo a due indicatori parametrici, evocativi del grado di efficienza, che oscillano in una forcella definita. Sulla base del punteggio ottenuto nei due indicatori si ottiene una posizione in una matrice che assegna una specifica percentuale. La matrice è differenziata per carriera in modo tale da assegnare

un premio decrescente mano a mano che si procede dalla carriera di operativo a quella dirigenziale.

Dal modello di *accountability* alla configurazione dei sistemi di controllo

L'*accountability* interna si risolve in un adeguato sistema dei controlli interni. Sono le autorità che nel loro continuo divenire operativo e organizzativo svolgono il ruolo di primordine che il diritto positivo ha ad esse conferito. Qui la resa del conto è, pertanto, tra le varie articolazioni dell'Autorità secondo una logica gerarchica e trasversale, dove costante deve essere il requisito della sistematicità, da tempo ritenuto il carattere discriminante dalla dottrina economico-aziendale nella distinzione tra aziende ed altre organizzazioni produttive. Al riguardo, saranno quindi le evidenze del controllo di gestione e, in parte, quelle del controllo strategico che dovranno consentire di vagliare, senza soluzione di continuità, il grado di efficacia interna dell'azione amministrativa e l'uso efficiente delle risorse a disposizione (specie quando le risorse sono fornite da un prelevamento forzoso a valere sui ricavi delle imprese regolate), per la costante verifica degli equilibri di bilancio. A ciò si aggiunga la necessità imprescindibile di sviluppare un sistema di incentivi che sia basato su logiche di premialità che scontino sempre meno il fattore soggettivo intrinseco nei processi di valutazione e che, seppur lontane dal connotato dell'oggettività, siano largamente condivise da chi opera, a tutti i livelli dentro le authority. Concludendo l'*accountability* di tipo interno può essere soddisfatta tramite lo sviluppo, l'implementazione ed il continuo affinamento di:

- un efficace ciclo di gestione della performance raccordato con quello di programmazione economico-finanziaria;
- lo sviluppo di un progredito sistema di controllo strategico di gestione che consenta un costante monitoraggio delle attività senza appesantire il complesso lavoro di chi fa regolazione.

L'implementazione di un accurato sistema di pianificazione, programmazione e controllo deve muovere da una attenta analisi degli obiettivi strategici contenuti nel piano strategico 2015-2018 e da una altrettanto accurata indagine degli obiettivi operativi che di anno in anno vengono indicati nel piano operativo annuale.

Le azioni concrete svolte quotidianamente all'interno delle Direzioni discendono,

infatti, dalla traduzione in pratica di quanto contenuto nei due piani sopradescritti. Ne consegue, pertanto, che il sistema di controllo deve inserirsi nel processo, ben più ampio, di pianificazione e programmazione, costituendo il terzo anello della catena.

Per quanto concerne il piano strategico 2015-18 dell'Autorità, esso è declinato in 11 linee strategiche e 25 obiettivi strategici, i quali non esauriscono certo il quadro delle molteplici azioni che l'Autorità intende mettere in campo nel quadriennio, in coerenza con i numerosi compiti attribuitigli dalla normativa, ma rappresentano comunque i punti focali su cui si ritiene di dover intervenire in via prioritaria.

In particolare, le linee strategiche inquadrano la strategia complessiva di intervento con riferimento allo scenario attuale e di medio termine, nazionale ed europeo, mentre gli obiettivi strategici descrivono schematicamente e per punti le misure di intervento ritenute necessarie per realizzare le predette linee nei settori di competenza, che, al momento, sono quelli nel settore energia elettrica, del gas e del settore idrico, del teleriscaldamento, teleraffrescamento e dell'acqua calda per uso domestico.

A ciascuna di queste linee si collegano 25 obiettivi strategici, di anno in anno articolati in obiettivi operativi. In questo modo si arriva alla definizione delle attività che sono poste in essere. Tali attività rappresentano l'elemento che dovrà essere monitorato dal sistema di controllo.

Così definito il processo di controllo deve per forza di cosa essere articolato in due momenti. Il primo, quello del controllo strategico, mirerà a verificare il raggiungimento degli obiettivi strategici prefissati. Il secondo momento è, invece, quello del controllo di gestione che consente di verificare il corretto utilizzo da parte delle direzioni delle risorse assegnate per poter svolgere l'attività.

Per quanto concerne il controllo strategico, appare rilevante collegare le attività delle direzioni ai singoli obiettivi strategici. A tal fine, diventa dirimente identificare il metro di valutazione delle attività poste in essere, che in prima battuta paiono poter essere misurata ricorrendo al concetto di "output" così come definito dal Nucleo di valutazione nell'ambito del processo di raccolta annuale dei dati.

In tal modo gli elementi da considerare diventano tre:

- gli obiettivi strategici;

- le direzioni;
- i singoli output annuali.

Di rilievo, visto l'importanza e il peso dell'organismo personale all'interno dell'Autorità, è anche la valutazione del valore assorbito in termini di risorse umane da ciascuna Direzione e rispetto a ciascun obiettivo strategico.

Anche in questo caso, si può quindi pervenire alla costruzione di un cruscotto che contempli almeno le seguenti tre informazioni:

- gli obiettivi strategici;
- le direzioni;
- il valore assorbito dalle risorse umane.

Ovviamente preliminare a tale operazione è la corretta assegnazione di ciascuna risorsa umana ai singoli obiettivi e nel caso di risorsa impiegata su più obiettivi diviene necessaria la ripartizione del tempo lavorato sui singoli obiettivi.

Oltre che effettuare l'analisi per valore assorbito al tal fine si potrebbe fare anche un'analisi per numero di risorse impiegate sui singoli obiettivi, considerando anche le frazioni di unità nel caso in cui il lavoratore sia ripartito su più obiettivi.

Fin qui l'attenzione è stata posta sul controllo strategico, passando invece al controllo di gestione, deve essere introdotto il concetto di budget.

Attualmente all'interno dell'Autorità, attraverso il processo di *budgeting* annualmente sono attribuiti ai singoli Centri di costo (in numero di 15, coincidenti con le direzioni) il potere di spesa limitatamente a 14 capitoli della spesa corrente e al capitolo 181 della spesa in conto capitale. Relativamente a tali capitoli è previsto anche uno stanziamento di budget per il Centro di costo virtuale "DCENTR", che funge da riserva di risorse cui attingere per fare fronte a rideterminazioni di budget o ad esigenze di spesa inizialmente non previste o non prevedibili dalle Direzioni.

Il numero dei capitoli considerati rappresenta al momento una visione dell'attività previsionale circoscritta agli elementi di costo controllabili dalle direzioni, e che hanno una valenza legata alla possibilità di consentire alle direzioni di accedere ai servizi esterni di cui necessitano.

Anche in questo caso si ritiene proficuo procedere in due modi. In prima battuta, effettuare un confronto dettagliato tra gli importi assegnati alle singole direzioni

e gli importi effettivamente impegnati da queste ultime, così da comprendere se ci sia un effettivo allineamento tra quanto programmato e quanto effettivamente svolto. Tale indicazione dovrebbe poi essere presa in considerazione nello stanziamento degli importi a budget per l'anno successivo a quello del controllo.

In seconda battuta, nel tentativo di conciliare il controllo di gestione col controllo strategico si potrebbe procedere con un collegamento tra le risorse assegnate e impegnate e i singoli obiettivi strategici. In questo caso quindi, più che i capitoli del bilancio, oggetto dell'analisi devono essere i singoli OS.