



*Ministero per i beni e le attività culturali*

*Segretariato Generale*

**PIANO TRIENNALE  
DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE  
E DELLA TRASPARENZA E INTEGRITA'  
2019 - 2021**



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

<b>SEZIONE I – PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE</b> .....	<b>4</b>
<b>PREMESSA</b> .....	<b>4</b>
<b>1. IL MODELLO ORGANIZZATIVO E GLI ATTORI COINVOLTI NEL PROCESSO</b> .....	<b>8</b>
1.1 Il Ministro .....	8
1.2 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza .....	8
1.3 I Referenti per la prevenzione della corruzione e la trasparenza .....	9
1.4 La Struttura permanente di supporto al RPCT .....	10
1.5 Altri soggetti coinvolti nel processo di repressione del fenomeno corruttivo .....	11
<b>2. IL PROCESSO DI ADOZIONE DEL PIANO E LE AZIONI SVOLTE DAL MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI</b> .....	<b>14</b>
<b>3. COORDINAMENTO DEL PTPCT CON IL PIANO DELLA PERFORMANCE</b> .....	<b>17</b>
<b>4. LA GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO IN AMBITO MIBAC</b> .....	<b>20</b>
<b>5. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO</b> .....	<b>21</b>
<b>6. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO</b> .....	<b>22</b>
6.1 Modello organizzativo .....	25
6.2 Personale .....	29
6.3 Mappatura dei processi .....	30
6.4 Valutazione del rischio .....	30
<b>7. TRATTAMENTO DEL RISCHIO</b> .....	<b>33</b>
<b>8. VIGILANZA SULL'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA DA PARTE DEI SOGGETTI CONTROLLATI, PARTECIPATI O VIGILATI DAL MIBAC</b> .....	<b>39</b>
<b>9. LE AZIONI DEL PTPCT COME STRUMENTI DI PREVENZIONE</b> .....	<b>41</b>
9.1 Monitoraggio semestrale; obblighi di informazione ai sensi della legge 190/2012 .....	41
9.2 Monitoraggio degli adempimenti del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018-2020 (1 dicembre 2017 – 30 novembre 2018) .....	43
9.3 Monitoraggio specifico “area di rischio contratti pubblici” .....	47
9.4 Rotazione ordinaria degli incarichi del personale non dirigenziale .....	48
9.5 Formazione .....	52
9.6 Ricorso alle centrali di committenza e Responsabile della Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (RASA) .....	55
9.7 Buone pratiche: Il Grande Progetto Pompei .....	57
9.8 Attuazione del codice di comportamento .....	58
9.9 Eliminazione del conflitto di interessi .....	60
9.10 Rimozione dell'incompatibilità nel conferimento di incarichi dirigenziali ( <i>patouffage – revolving doors</i> ) .....	61
9.11 Formazione di commissioni e assegnazioni agli uffici .....	61
9.12 Rimozione delle cause di incompatibilità nei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti beneficiari di qualsiasi vantaggio .....	62



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

9.13	Attuazione delle clausole dei Protocolli di legalità e Patti di integrità.....	62
9.14	Tutela del dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite ( <i>whistleblowing</i> ).....	62
10.	ADEMPIMENTI.....	66
10.1	Controllo e prevenzione del rischio e adempimenti in materia di trasparenza.....	66
10.2	Relazione annuale del RPCT 2018.....	67
<b>SEZIONE II - PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ (PTI).....</b>		<b>68</b>
1.	LE PRINCIPALI NOVITÀ IN MATERIA DI TRASPARENZA.....	68
2.	PROCEDIMENTO DI ELABORAZIONE E ADOZIONE DEL PROGRAMMA.....	72
3.	DATI ULTERIORI.....	72
4.	GRIGLIA DEGLI ADEMPIMENTI CON OBBLIGO DI PUBBLICAZIONE.....	73



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

*Segretariato Generale*

## **SEZIONE I – PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

### **PREMESSA**

La prevenzione della corruzione e il contrasto di ogni forma di illegalità rientrano tra le priorità istituzionali del Ministero per i beni e le attività culturali (di seguito, Ministero o MiBAC).

La corruzione e le altre forme d'illegalità sono tra i più importanti ostacoli al corretto funzionamento delle Istituzioni, incidendo anche su aspetti quali l'efficienza, l'efficacia e la qualità dell'azione amministrativa. Al contempo, l'innalzamento del livello di trasparenza nella gestione delle procedure costituisce un obiettivo di pari rilevanza, verso cui il Ministero è costantemente proteso e rispetto al quale i singoli uffici sono chiamati a fornire un contributo proattivo.

In ambito nazionale, la finalità di contrasto alla corruzione è stata perseguita con l'entrata in vigore della legge n. 190/2012, più di recente integrata dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che ha introdotto rilevanti modifiche, intervenendo nel quadro organico degli strumenti e delle responsabilità disegnato dalla suddetta legge e dai rispettivi provvedimenti normativi attuativi (decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di pubblicità e trasparenza; decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in tema di incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi, D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, recante "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici").

La nuova disciplina ha fornito un definitivo chiarimento sulla natura e sui contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione (di seguito PNA), individuato come atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri Piani triennali. In quanto atto di indirizzo, il PNA contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà organizzativa ed amministrativa, in relazione all'esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse, esposte a rischio di corruzione, e all'adozione di concrete misure di prevenzione. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC o Autorità), in linea con le modifiche legislative intervenute, ha approvato il nuovo PNA 2016 con delibera n. 831 del 3 agosto 2016, l'aggiornamento 2017 con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 e, di recente, l'aggiornamento 2018 con delibera n. 1074 del 21 novembre 2018.

In conformità con gli indirizzi metodologici e gli orientamenti forniti dall'ANAC, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza:

- a) è lo strumento di definizione delle strategie e di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione a livello organizzativo;
- b) deve essere interpretato come un'opportunità di cambiamento reale, d'innovazione dei processi organizzativi e di rafforzamento della capacità di prevenzione e contrasto della corruzione; non deve perciò configurarsi come un mero adempimento burocratico;
- c) deve contenere un'analisi e valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e, su tali basi, indicare le azioni volte a prevenire tale rischio;



# Ministero per i beni e le attività culturali

Segreteria Generale

d) deve basarsi su un'adeguata metodologia di analisi e di valutazione dei rischi e deve sviluppare una puntuale programmazione delle attività, indicando le aree di rischio generali, gli eventi rischiosi specifici, le misure da implementare, i responsabili per l'attuazione di ogni misura e i relativi tempi;

e) deve prevedere obiettivi e azioni in grado di incidere significativamente sulla mitigazione del rischio di corruzione, favorendo l'efficace attuazione della normativa anticorruzione e consentendo un costante monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi attuati.

Il presente documento, sesto Piano triennale di prevenzione della corruzione del MiBAC, riferito al triennio 2019-2021, contiene una sezione dedicata agli aggiornamenti relativi al Programma triennale trasparenza e integrità (da ora sarà indicato come PTPCT)<sup>1</sup>.

Il Piano è articolato in un documento descrittivo e in un'appendice, che raccoglie dati e prospetti in modo da favorire un approccio sintetico, diretto e sistematico all'elaborato, senza tuttavia rinunciare ad approfondimenti e informazioni immediatamente consultabili, in ottemperanza al decreto legislativo 23 maggio 2016, n. 97 (di seguito d.lgs. 97/2016), che ha novellato la previgente normativa, comportando un significativo sviluppo delle attività di prevenzione della corruzione, di trasparenza ed integrità.

Il ruolo e le funzioni del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito Responsabile o RPCT), l'unificazione dei Piani anticorruzione e trasparenza, il maggior coinvolgimento di organi di indirizzo ed Organismi Indipendenti di Valutazione (di seguito OIV), il più diretto rapporto con l'ANAC e, ancora, l'introduzione dell'"accesso civico generalizzato" (FOIA - Freedom Of Information Act), la semplificazione degli obblighi di pubblicazione, sono solo alcuni degli elementi che richiedono, con ogni evidenza, un imponente sforzo organizzativo delle amministrazioni, con rilevanti implicazioni, anche di tipo culturale.

Il Responsabile del MiBAC ha provveduto a governare il processo di elaborazione del PTPCT 2019-2021, acquisendo le informazioni necessarie per la redazione del documento dalle strutture interessate, svolgendo le proprie funzioni, al fine della predisposizione del Piano, attraverso le seguenti azioni:

- acquisizione di informazioni, dati, aggiornamenti, necessari per la redazione del documento, direttamente dagli uffici in cui è articolato il Ministero;
- coinvolgimento degli organi di indirizzo e l'OIV;
- proposta del progetto definitivo del Piano agli organi di indirizzo per la sua adozione;

<sup>1</sup> Nel PTPCT 2017-2019 è stato per la prima volta unificato, in un unico documento, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e il Programma triennale trasparenza e integrità, in concordanza con l'unificazione in un'unica persona, della figura del Responsabile per la prevenzione della corruzione e del Responsabile della trasparenza.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

- pubblicazione del Piano nel sito Istituzionale [www.beniculturali.it](http://www.beniculturali.it) - sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Altri contenuti - Prevenzione della Corruzione" - e nella rete Intranet del Ministero, tramite apposita circolare del Segretariato generale;
- divulgazione del Piano ai dipendenti in occasione della prima assunzione in servizio e a tutti i dipendenti e collaboratori attraverso invio massivo di messaggio di posta elettronica ordinaria.

Il Piano è destinato a dipendenti e collaboratori che prestano servizio presso l'amministrazione ed è reso pubblico per tutti i soggetti portatori di interessi interni ed esterni al Ministero.

Il MiBAC è stato interessato da una complessiva opera di riorganizzazione degli apparati amministrativi, a livello centrale e periferico, iniziata con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 agosto 2014, n. 171, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance", proseguita con i decreti ministeriali 23 gennaio 2016 e 12 gennaio 2017, con la legge 21 giugno 2017, n. 96 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, recante "Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo", con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 dicembre 2017, n. 238, "Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, in attuazione dell'articolo 22, comma 7-quinquies, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96", e, da ultimo, con il decreto legge 12 luglio 2018, n. 86, recante "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità".

L'attribuzione a strutture diverse (da un lato le Soprintendenze e, dall'altro, i Musei e i Poli museali) delle funzioni della tutela e della valorizzazione, oltre alla scelta strategica di unificare in un'unica struttura di tutela le competenze in materia di archeologia e di belle arti e paesaggio, hanno comportato modifiche organizzative tali da rendere necessaria un'opera di revisione ed aggiornamento dell'originaria impostazione del PTPCT.

In particolare, significativi cambiamenti nella struttura organizzativa degli Istituti periferici hanno comportato una nuova ricognizione ed analisi della maggior parte delle aree e dei procedimenti a rischio corruzione. Pertanto, nel corso del 2018 si è provveduto:

- ad approfondire l'analisi delle misure di prevenzione del rischio corruzione già in atto;
- a rilevare indicazioni su ulteriori misure di prevenzione del rischio corruzione, con l'indicazione della tempistica di attuazione delle misure stesse;
- ad intensificare e rendere più efficace il monitoraggio e il controllo, attraverso due monitoraggi semestrali (31 maggio e 30 novembre).



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

Il PTPCT sarà comunque oggetto di integrazioni e/o aggiornamenti, in ragione di eventuali sopraggiunte modifiche organizzative e/o per l'introduzione di ulteriori strumenti e misure utili alla prevenzione del rischio. Al riguardo, si evidenzia infatti che è in corso di emanazione il provvedimento ministeriale istitutivo di una Commissione di studio e ricerca sullo sviluppo organizzativo e la revisione dell'assetto ordinativo del Ministero, sia a livello centrale che periferico.

Gli eventuali aggiornamenti al presente Piano verranno resi pubblici sul sito istituzionale alla sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Altri contenuti – Prevenzione della Corruzione".

In ossequio al comunicato del Presidente dell'ANAC del 16 marzo 2018, il presente Piano non riporta rinvii e/o soppressioni ed integrazioni di paragrafi di Piani precedenti e contiene allegati ai quali si rimanda per approfondimenti sulle tematiche e sulle procedure adottate per la prevenzione del rischio corruzione, per i risultati dell'indagine sulle mappature degli eventi rischiosi effettuate negli anni precedenti e sulla programmazione delle misure di prevenzione, in riferimento alle aree e ai procedimenti a rischio corruzione.

Gli allegati, che costituiscono parte integrante del documento, sono resi pubblici, contestualmente al presente Piano, sul sito istituzionale secondo il seguente percorso: *Amministrazione Trasparente > Altri contenuti – Prevenzione della Corruzione > Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza*.

Il Piano si intende trasmesso all'ANAC, secondo la previsione normativa di cui all'articolo 1, comma 3 della legge 190/2012, come modificato dal d.lgs. 97/2016, con la sua pubblicazione nel sito istituzionale (cfr. disposizione dell'Autorità nel PNA 2016, paragrafo 4, "Ulteriori contenuti del PTPC alla luce delle recenti modifiche normative").



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

### **1. IL MODELLO ORGANIZZATIVO E GLI ATTORI COINVOLTI NEL PROCESSO**

Nell'attuale organizzazione del Ministero, il RPCT è individuato nella persona del Segretario Generale, coadiuvato dai "Referenti per l'anticorruzione" individuati nei Dirigenti Generali centrali, nei Dirigenti Generali preposti ai Musei Autonomi e nei Segretari Regionali.

La distribuzione capillare sul territorio delle strutture del Ministero e l'attribuzione di funzioni quale quella di "stazione appaltante" affidata a più uffici comportano l'esigenza di prevenire e contrastare il rischio corruzione a diversi livelli organizzativi.

In linea con questo modello, il Ministero può affidare ai Segretari Regionali e ai Direttori dei Musei di cui all'art. 30, co. 3, del DPCM 171/2014 il ruolo di RPCT a livello territoriale. In tale ipotesi, questi ultimi sono tenuti a predisporre appositi PTPCT coerenti con l'impostazione del PTPCT del Ministero. Secondo quanto previsto dalla normativa richiamata e dal PNA, il sistema di prevenzione della corruzione del Ministero si basa sull'azione sinergica di una pluralità di attori, con ruoli, responsabilità e competenze differenti:

#### **1.1 Il Ministro**

Ha il compito di designare il RPCT e di adottare il PTPCT, oltre a tutti gli atti d'indirizzo di carattere generale che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

#### **1.2 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**

Il RPCT svolge i compiti di cui alle previsioni della legge n. 190/2012: a) elabora la proposta di Piano, che deve essere adottato dall'organo d'indirizzo politico dell'amministrazione; b) definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti operanti in settori particolarmente esposti alla corruzione; c) verifica l'attuazione del Piano; d) propone modifiche al Piano in caso di significative violazioni o di mutamenti nel contesto di riferimento; e) verifica l'effettiva attuazione delle misure di prevenzione e della misura della rotazione degli incarichi; f) individua il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità.

Il RPCT, inoltre, vigila sul rispetto delle norme in materia d'inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi dirigenziali ed elabora la relazione annuale sull'attività svolta, assicurandone, altresì, la pubblicazione.

Nel corso del 2018, a seguito della conclusione dell'incarico di RPCT del MiBAC, attribuito all'arch. Carla Di Francesco, il medesimo incarico è stato conferito, con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 4 ottobre 2018, rep. n. 426 (registrato dall'Ufficio Centrale del Bilancio presso il MiBAC, prot. n.39534 del 15 ottobre 2018), al dott. Giovanni Panebianco, dirigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nominato Segretario Generale del Ministero per i beni e le attività culturali con Decreto del Presidente della Repubblica del 9 agosto 2018 (registrato dalla Corte dei Conti l'8





# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

ottobre 2018 al foglio 3181). In questa veste, il Segretario Generale propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo il presente FTPCT.

La figura del RPCT è stata interessata in modo significativo dalle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016, infatti la recente normativa ha optato per l'unificazione in capo ad un unico soggetto delle funzioni di Responsabile, anche in coerenza con la ormai completa integrazione della definizione organizzativa dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati, di cui al d.lgs. 33/2013, all'interno del FTPC e della eliminazione della predisposizione di un autonomo Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. La nuova disciplina ha, in questo modo, rafforzato il ruolo del Responsabile, prevedendo il riconoscimento, in capo alla medesima figura, di poteri e di funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, anche ricorrendo all'introduzione di modifiche organizzative.

Per gli adempimenti connessi alla trasparenza, il RPCT si avvale della collaborazione della Direzione Generale Organizzazione – Servizio I - Affari generali, Innovazione e trasparenza amministrativa.

### **1.3 I Referenti per la prevenzione della corruzione e la trasparenza**

Svolgono il ruolo di Referenti per la prevenzione della corruzione e la trasparenza a norma dell'articolo 16, comma 1 lettere l-bis), l-ter) e l-quater) del D.lgs. n. 165/2001, della circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica e del PNA 2016 (e successivi aggiornamenti):

- i Dirigenti Generali centrali, in quanto titolari dei Centri di responsabilità amministrativa;
- i Dirigenti Generali preposti agli Istituti dotati di autonomia speciale e a rilevanza nazionale;
- i Segretari Regionali per i beni culturali e paesaggistici, in ragione delle funzioni assegnate su scala territoriale, ai sensi dell'articolo 17 del D.P.R. 233/2007, come modificato dal D.P.R. n. 91/2009.

Nello specifico, ai sensi dell'articolo 16, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i Referenti sono chiamati a:

- collaborare con il RPCT nell'attività di mappatura dei processi, nell'analisi e valutazione del rischio e nell'individuazione di misure di contrasto;
- provvedere al monitoraggio periodico, secondo le indicazioni del RPCT, delle attività svolte nell'ufficio cui sono preposti, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione, formulando specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione, controllandone il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
- proporre al RPCT l'adozione di provvedimenti atti a prevenire i fenomeni corruttivi nelle strutture di appartenenza;
- collaborare all'attività di monitoraggio dell'attuazione delle misure di contrasto previste dal Piano, raccogliendo i dati richiesti dal RPCT e producendo la relativa reportistica.

I Referenti curano l'attività di coordinamento, ai fini dell'acquisizione dei dati provenienti da tutti gli Istituti afferenti e provvedono a trasmetterli al RPCT in occasione dei monitoraggi semestrali riferiti a



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

ciascun anno.

Gli Istituti periferici non devono inviare i propri dati al RPCT, ma fare riferimento esclusivo alla struttura sovraordinata competente per materia.

In particolare, la trasmissione al Responsabile presuppone l'elaborazione dei dati e delle informazioni a cura dei Referenti, che ne assicurano l'autenticità e l'affidabilità, nonché la conformità ai canoni di integrità, aggiornamento e tipologia di formato, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia.

Da questa impostazione deriva il coinvolgimento di tutti i Dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, in riferimento alla totalità delle attività connesse agli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione dell'amministrazione, non solo per l'individuazione dei settori maggiormente esposti al rischio corruzione, ma anche per il monitoraggio e l'approvazione delle attività connesse e presupposte alla redazione del presente Piano, oltre che alla successive fasi di verifica e di applicazione.

La collaborazione è elemento fondamentale per consentire al RPCT e all'organo di indirizzo che adotta il PTPCT di definire misure concrete e sostenibili da un punto di vista organizzativo, entro tempi chiaramente definiti.

L'obiettivo è quello di creare un "modello a rete", in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui funzionalità dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano dell'adozione e dell'attuazione delle misure di prevenzione.

#### **1.4 La Struttura permanente di supporto al RPCT**

Con decreto del 5 agosto 2015 del Segretario Generale *pro tempore*, è stata istituita la Struttura permanente di supporto al RPCT, con il compito di collaborare con il RPCT in ordine alla valutazione del grado di rischio delle aree e dei procedimenti indicati nel PTPCT, all'individuazione degli attori coinvolti nel processo decisionale e alla valutazione del diverso livello di esposizione dei singoli uffici al rischio di corruzione e di illegalità. La Struttura permanente di supporto coadiuva, altresì, il RPCT anche nello svolgimento delle attività di monitoraggio in ordine alla corretta ed effettiva applicazione del PTPCT, assicurando il costante aggiornamento del modello per la misurazione del rischio corruttivo in caso di significativi scostamenti e/o violazioni ed anche, in caso di rilevanti mutamenti organizzativi all'interno dell'amministrazione. Tale Struttura è composta dai Dirigenti dei Servizi I dei Centri di responsabilità amministrativa del Ministero, dal Coordinatore e da tutti i dirigenti del Servizio Ispettivo del Segretariato Generale, dal Dirigente responsabile dell'Ufficio procedimenti disciplinari, dal Dirigente della struttura tecnica permanente per la misurazione della performance presso l'OIV, da un componente designato dal Comandante del Comando Carabinieri tutela patrimonio culturale e da una segreteria tecnica con compiti operativi.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

### **1.5 Altri soggetti coinvolti nel processo di repressione del fenomeno corruttivo**

Al fine di assicurare la prevenzione della corruzione, l'attività del Responsabile è strettamente collegata a quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'amministrazione;

#### **o I Dirigenti e i titolari di posizioni organizzative**

Tutti i dirigenti e i titolari di posizioni organizzative, per l'area di rispettiva competenza, sono tenuti a:

- svolgere un'attività informativa nei confronti del RPCT, del Referente e dell'autorità giudiziaria;
- collaborare attivamente al fine di assicurare la corretta attuazione del presente Piano e della normativa in materia di prevenzione della corruzione;
- analizzare il contesto interno all'ufficio attraverso la mappatura dei processi;
- partecipare al processo di gestione del rischio;
- proporre le misure di prevenzione;
- assicurare l'osservanza del Codice di comportamento e ne verificano le ipotesi di violazione;
- adottare le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale;
- osservare le misure contenute nel PTPCT.

#### **o L'Organismo Indipendente di Valutazione**

L'originario ruolo che vede l'OIV vicino alla materia della prevenzione della corruzione per l'ambito della trasparenza amministrativa e della verifica di coerenza tra obiettivi di performance ed attuazione di misure di prevenzione della corruzione (d.lgs. 33/2013), appare rafforzato con l'entrata in vigore del d.lgs. 97/2016, soprattutto per l'azione di coordinamento con il RPCT e di relazione con l'ANAC.

#### **o L'Ufficio procedimenti disciplinari**

L'Ufficio riveste un ruolo di rilievo nell'economia dell'azione di prevenzione della corruzione. Ad esso sono affidati i compiti di:

- vigilare, ai sensi dell'articolo 54, comma 6 del d.lgs. 165/2001 sull'applicazione del Codice di cui al d.P.R. n. 62/2013 e del Codice di comportamento dell'amministrazione;
- curare i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (articolo 55-bis del d.lgs. 165/2001);
- provvedere alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (articolo 20 del d.P.R. 3/1957; articolo 1, comma 3 della legge 20/1994; articolo 331 c.p.p.);
- curare l'aggiornamento del Codice e l'esame delle segnalazioni di violazione, la raccolta delle condotte illecite accertate e sanzionate;
- assicurare le garanzie di cui all'articolo 54-bis del d.lgs. 165/2001 in relazione alle segnalazioni di illecito;



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

- curare la diffusione della conoscenza del Codice nell'Amministrazione, il monitoraggio annuale sulla sua attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7 del d.lgs. 165/2001, la pubblicazione dei risultati del monitoraggio sul sito istituzionale e la relativa comunicazione all'ANAC, di cui all'articolo 1, comma 2 della legge;
- può chiedere all'ANAC parere facoltativo secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 2, lettera d) della legge 190/2012, per l'attivazione del procedimento disciplinare per la violazione del codice di comportamento.

Al fini dello svolgimento delle attività previste dall'articolo 15 del d.P.R. 62/2013, l'Ufficio opera in raccordo con il Responsabile.

### o Servizio Ispettivo presso il Segretariato generale

L'ufficio attua le verifiche tecniche e di regolarità amministrativa anche ai fini dell'attuazione del Piano ed è di supporto al Segretario Generale nell'attività di conoscenza e di accertamento in ordine al controllo dei costi, dei rendimenti, dei risultati e della verifica di coerenza con i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

### o I dipendenti dell'Amministrazione e i collaboratori dell'Amministrazione

Destinatari del Piano e primi collaboratori alla relativa attuazione sono i dipendenti del Ministero a tempo indeterminato e determinato, in posizione di comando, distacco o fuori ruolo, ovvero i collaboratori con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di Organi ed incarichi negli Uffici di diretta collaborazione, nonché i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzino opere in favore del Ministero.

In particolare, i dipendenti e i collaboratori, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, nonché i titolari di Organi ed incarichi negli Uffici di diretta collaborazione:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- osservano le misure contenute nel presente documento (articolo 1, comma 14 della legge 190/2012);
- possono segnalare le situazioni di illecito al RPCT, ai sensi o per gli effetti dell'articolo 54-bis del d.lgs. 165/2001, come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179, recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato";
- segnalano i casi di personale conflitto di interessi (articolo 6-bis della legge 241/1990; articoli 6 e 7 del Codice di comportamento, di cui al d.P.R. 62/2013).

I collaboratori dell'Amministrazione:

- osservano le misure contenute nel presente documento;
- segnalano le situazioni di illecito al Dirigente cui rispondono del proprio operato ovvero al suo superiore gerarchico.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segreteria Generale*

### o **Informatizzazione del processo "Anticorruzione"**

Il RPCT ha avviato la pianificazione funzionale a rendere possibile la completa informatizzazione dell'intero processo "anticorruzione" mediante un *software*, usufruibile dalla Intranet MEF e utilizzabile da tutti gli utenti autorizzati, che consentirà di effettuare:

- la mappatura dei procedimenti/processi Interni al Ministero;
- la valutazione, ponderazione e misurazione dei rischi inerenti alla corruzione per ogni procedimento/processo;
- l'individuazione, l'attuazione e il monitoraggio delle misure di trattamento del rischio;
- la generazione "automatica" del PTPCT e delle schede relative ai monitoraggi semestrali.

Ciò permetterà di disporre di un unico strumento integrato a supporto dell'intero processo di analisi e controllo, garantendo l'immediata disponibilità del dato, univoco e controllato e consentirà di abbattere i tempi e la mole di lavoro necessario per la produzione di elaborati di analisi e delle statistiche a beneficio delle attività "a valore aggiunto", quali la ricerca delle cause degli scostamenti e la definizione di azioni correttive di contrasto alla corruzione.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

*Segretariato Generale*

## **2. IL PROCESSO DI ADOZIONE DEL PIANO E LE AZIONI SVOLTE DAL MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI**

Il presente Piano è redatto dal RPCT, con il supporto della Struttura tecnica permanente di supporto al RPCT e con il coinvolgimento dell'Organo di indirizzo politico, dei Referenti per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, dell'ONV e di tutti i soggetti interni ed esterni portatori di interesse.

Il PTPCT ha una validità triennale e viene aggiornato annualmente entro il 31 gennaio di ogni anno, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 1, comma 8, della legge 190/2012 e adottato dall'Organo di indirizzo politico. Contestualmente viene pubblicato, insieme agli allegati che ne costituiscono parte integrante, sul portale del Ministero per i beni e le attività culturali, nella sezione "Amministrazione trasparente" > "Altri contenuti - Prevenzione della Corruzione".

Al fine di favorire la diffusione della conoscenza del Piano e delle misure in esso contenute, sarà pubblicata una circolare a firma del RPCT per invitare il personale in servizio a qualsiasi titolo a prendere visione del PTPCT 2019-2021.

Tutti coloro che prestano servizio presso l'amministrazione a qualunque titolo e tutti coloro i quali inizieranno a prestare servizio o a collaborare a qualunque titolo con l'amministrazione, all'atto della costituzione del rapporto di lavoro e della collaborazione, sottoscriveranno una dichiarazione di presa visione del Piano e di impegno a rispettare i principi e le disposizioni in esso contenute.

Nel corso del 2018 il Ministero ha adottato:

- la *Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione relativa all'anno 2018 sull'azione amministrativa* (emanata dall'On.le Ministro con D.M. rep. n. 107 del 20/02/2018 registrato dalla Corte dei Conti il 26/03/2018 al foglio n. 1-592, e confermata con D.M. rep. n. 423 del 3/10/2018, registrato dalla Corte dei conti il 8/10/2018 al foglio n. 1-3274), di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive modificazioni, con la quale sono stati assegnati ai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa gli obiettivi strategici e strutturali ed i connessi obiettivi operativi, rientrando tra i comportamenti organizzativi del dirigente soggetti a valutazione le azioni volte alla realizzazione degli adempimenti previsti dal PTPCT;
- la *Direttiva di assegnazione degli obiettivi ai Direttori degli Istituti di livello dirigenziale generale dotati di autonomia speciale relativa all'anno 2018* (emanata dall'On.le Ministro con D.M. rep. n. 108 del 20/02/2018, registrato dalla Corte dei Conti il 29/03/2018 al foglio n. 1-603 e confermata con D.M. rep. n. 423 del 3/10/2018, registrato dalla Corte dei Conti il 8/10/2018 al foglio n. 1-3274), nella quale, tra gli obiettivi strategici e strutturali assegnati ai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa, è prevista l'adozione delle misure indicate nel Piano triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT);
- il "*Piano della performance 2018-2020*" (emanato dall'On.le Ministro con D.M. rep. n. 147 del 12/03/2018, registrata dalla Corte dei Conti in data 16 aprile 2018 con il numero 1-762, ed



# Ministero per i beni e le attività culturali

Segretariato Generale

- integrato con successivo D.M. rep. n. 177 del 30/03/2018, registrato dalla Corte dei Conti in data 23 aprile 2018 con il numero 1-943);
- **Fatto di Indirizzo del Ministro per i beni e le attività culturali** concernente la definizione delle priorità politiche da realizzarsi nell'anno 2019 con proiezione triennale 2019-2021 emanato dal Ministro con DM rep. n. 580 del 28/12/2018, definito previo coordinamento del Segretario generale di tutte le strutture di livello dirigenziale generale, nel quale sono indicate priorità politiche quali:
    1. Tutela del patrimonio culturale, del territorio e del paesaggio;
    2. Valorizzazione, fruizione e sicurezza del patrimonio culturale e del lavoratori dei luoghi della cultura;
    3. Ricerca educazione, formazione e diffusione della conoscenza delle attività culturali;
    4. Efficienza e efficacia dell'attività istituzionale attraverso l'informatizzazione dell'offerta culturale, la modernizzazione, la prevenzione del rischio corruttivo e la trasparenza dei processi amministrativi;
  - la *Nota integrativa al bilancio di previsione dello Stato per il Ministero dei beni e delle attività culturali per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019 - 2021*, nella quale sono stati individuati gli obiettivi posti a base dell'azione amministrativa e della gestione ed i criteri alla base della formulazione delle relative previsioni, in particolare il seguente obiettivo strategico: *"Indirizzare, coordinare e vigilare sull'azione amministrativa, migliorandone l'efficacia e l'efficienza, razionalizzando le risorse strumentali e promuovendo la piena operatività digitale. Altresì garantire l'adozione delle misure previste dal Piano Triennale per la prevenzione della corruzione, assicurando i massimi livelli di trasparenza"*.
- In particolare, in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, il RPCT ha emanato, nel 2018, le seguenti circolari/direttive, in ordine crescente di pubblicazione:
- Circolare n. 5 del 19 marzo 2018: "Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza PTPCT 2018-2020 - Pubblicazione";
  - Circolare n. 13 del 19 aprile 2018: "Direttiva sulla tutela del dipendente pubblico che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*) legge 190/2012. Aggiornamento ai sensi della legge 30 novembre 2017, n. 179";
  - Circolare n. 30 del 20 giugno 2018: "Monitoraggio degli adempimenti del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2018-2020 - Relazione semestrale dei Referenti per la prevenzione della corruzione e della trasparenza per il semestre 1 dicembre 2017 - 31 maggio 2018";
  - Circolare n. 34 del 21 settembre 2018: "ANAC - Provvedimento 31 luglio 2018";
  - Circolare n. 35 del 15 ottobre 2018: "ANAC - Deliberazione n. 767 del 5 settembre 2018";
  - Circolare n. 36 del 25 ottobre 2018: "ANAC - Delibera 4 luglio 2018 Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici";



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

- Circolare n. 38 del 27 novembre 2018: "ANAC – Linee guida n.12 - Affidamento dei servizi legali";
- Circolare n. 39 del 3 dicembre 2018: "Monitoraggio degli adempimenti del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2018-2020 - Relazione semestrale del Referenti per la prevenzione della corruzione e della trasparenza per il semestre 1 giugno 2018 - 30 novembre 2018";
- Nota protocollo 14148 del 3 dicembre 2018 a cura del RPCT per la ricognizione degli incarichi di tutto il personale dirigenziale del Ministero (prima e seconda fascia), compresi quelli conferiti ai sensi dell'articolo 19, comma 6, d. lgs numero 165/2001, in ossequio alla verifica dell'adozione delle misure di rotazione. Successiva acquisizione dei dati da parte della Direzione generale Organizzazione.





# Ministero per i beni e le attività culturali

Segretariato Generale

## 3. COORDINAMENTO DEL PTPCT CON IL PIANO DELLA PERFORMANCE

Il Piano della *performance*, secondo quanto stabilito dall'articolo 10, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74), e dall'articolo 3, comma 3, del DPCM 15 giugno 2016, n. 158, è un documento programmatico, con orizzonte temporale triennale, adottato in stretta coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che conclude la fase programmatica del ciclo di gestione della *performance*, attraverso la progettazione degli obiettivi e dei risultati che l'amministrazione intende perseguire nell'arco temporale di riferimento. Con la definizione della struttura e dei contenuti del Piano viene infatti identificata la *performance* complessiva del Ministero e definito il quadro generale nell'ambito del quale si sviluppa l'intero ciclo di gestione. Esso comprende gli indirizzi e gli obiettivi strategici e strutturali/istituzionali contenuti nella Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, emanata ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il Piano è volto al miglioramento della *performance* ed è redatto con lo scopo di assicurare la qualità, la comprensibilità e l'attendibilità dei documenti di rappresentazione della *performance*, anche al fine di corrispondere alle attese dei portatori di interessi interni ed esterni alla propria organizzazione (*stakeholder*). A tal fine il Piano presenta, sotto il profilo organizzativo, una mappatura generale delle strutture dell'Amministrazione e delle relative funzioni, da cui scaturiscono le analisi di contesto interno che recano, nel dettaglio, informazioni e dati aggiornati sull'organizzazione, sulle risorse umane, strumentali e finanziarie dei singoli Uffici.

Esso individua, su base triennale, gli obiettivi specifici definendo gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* organizzativa.

Con la definizione della struttura e dei contenuti del Piano della *Performance*, viene identificata la *performance* complessiva del Ministero e viene definito il quadro generale nell'ambito del quale si sviluppa l'intero ciclo di gestione della *performance*. La sua attuazione viene verificata, con cadenza annuale, con la "Relazione sulla *performance*", che ha cura di evidenziare i risultati organizzativi e individuali conseguiti rispetto agli obiettivi e alle connesse risorse programmate, anche in relazione alla trasparenza, alla rendicontazione sociale, all'integrità dell'azione amministrativa e alla prevenzione della corruzione.

La riforma che ha interessato tutta la P.A. negli ultimi anni ha individuato nella trasparenza delle procedure e nella partecipazione dei cittadini e degli utenti al processo di misurazione delle *performance* organizzative due principi chiave per rinnovare i rapporti tra le istituzioni ed i cittadini.

L'articolo 13 del d.lgs. 74/2017 ha previsto che tale partecipazione possa avvenire sia attraverso comunicazioni dirette all'OIV, sia attraverso sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti o dei cittadini in relazione alle attività ed ai servizi erogati dall'Amministrazione stessa, favorendo le più ampie forme di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segreteria Generale*

Su tali innovazioni normative, inoltre, è intervenuto il Dipartimento della Funzione Pubblica con le Linee Guida n. 2 del dicembre 2017, relative al Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, che forniscono indicazioni anche per ciò che riguarda la definizione delle modalità di segnalazione da parte dei cittadini e degli utenti finali.

Il Dipartimento, avvalendosi del supporto tecnico e metodologico della Commissione Tecnica per la Performance, allo scopo di facilitare la redazione dei Piani della performance a seguito del processo di parziale revisione del ciclo della performance, ha costituito appositi laboratori ed ha avviato la sperimentazione con alcuni Ministeri, tra cui il Ministero per i beni e le attività culturali. Infatti, con l'adozione delle Linee guida del 16 giugno 2017, il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio ha innovato la struttura del Piano della performance stabilendo una diversa modalità di redazione dello stesso a partire dal ciclo 2018/2020. L'obiettivo principale di tale attività sperimentale è stato quello di far emergere gli aspetti della performance organizzativa dell'Amministrazione quale insieme dei risultati attesi dell'organizzazione nel suo complesso.

In linea con le indicazioni normative e le linee guida menzionate, si è proceduto ad attivare un format di "Segnalazione diretta all'ONV da parte degli utenti" sul sito istituzionale del Ministero attraverso il quale è possibile, in forma non anonima, dialogare con l'amministrazione. Le segnalazioni ricevute saranno poi trasmesse agli Uffici competenti per materia al fine di corrispondere con i segnalanti.

Per rilevare il grado di soddisfazione degli utenti si è deciso di coinvolgere, in una prima fase, i Musei allo scopo di effettuare un'indagine di customer satisfaction.

L'ONV, oltre a verificare l'effettiva adozione dei predetti sistemi di rilevazione, assicura la pubblicazione dei risultati in forma chiara e comprensibile e ne tiene conto ai fini della valutazione della performance organizzativa dell'Amministrazione ed in particolare, ai fini della validazione della Relazione sulla performance.

La prevenzione della corruzione e la trasparenza dell'azione amministrativa sono divenute, in questi anni, parte integrante delle attività istituzionali delle strutture. Gli sforzi tesi a garantire la più ampia trasparenza dell'azione amministrativa riguardano trasversalmente le attività di tutto il Ministero, tenendo conto delle diverse priorità politiche individuate nell'atto di indirizzo.

Al riguardo, l'Atto di indirizzo del Ministro per i beni e le attività culturali concernente la definizione delle priorità politiche da realizzarsi nell'anno 2019 con proiezione triennale 2019-2021 emanato con DM rep. n. 580 del 28/12/2018, per la definizione delle priorità politiche per il 2019, nell'ambito della Priorità politica n. 4 "Efficienza e efficacia dell'attività istituzionale attraverso l'informatizzazione dell'offerta culturale, la modernizzazione, la prevenzione del rischio corruttivo e la trasparenza dei processi amministrativi", sono individuate le specifiche aree di intervento:

- "Favorire la realizzazione di sistemi che assicurino la trasparenza, il controllo e il monitoraggio delle diverse fasi dei procedimenti amministrativi";
- "Innalzare i livelli di prevenzione del rischio corruttivo e di trasparenza dell'Amministrazione, sia in termini di misure generali che specifiche".



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

Con la Direttiva di 1° livello dell'Organo di Indirizzo politico sono assegnati ai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa gli obiettivi strategici e strutturali e i complessi obiettivi operativi per l'anno.

Con circolari interne i Responsabili dei CRA emanano la Direttiva di II livello assegnando ai dirigenti gli obiettivi da raggiungere secondo le rispettive linee di attività, funzionali al perseguimento degli obiettivi strategici e strutturali attribuiti alla Direzione generale.

La programmazione degli obiettivi strategici per il 2018 e per il triennio 2018-2020 prevede, per il Segretariato generale, di implementare il livello di efficienza e efficacia dell'attività istituzionale attraverso l'informatizzazione dell'offerta culturale, la modernizzazione, la prevenzione del rischio corruttivo e la trasparenza dei processi.

Tale obiettivo si concretizza anche attraverso la capacità di innalzare i livelli di anticorruzione e di trasparenza dell'Amministrazione, sia in termini di misure generali che specifiche, il controllo sulla regolarità delle procedure negli affidamenti contrattuali relativi ai lavori pubblici sulla scorta dei monitoraggi della Direzione Generale Bilancio e il monitoraggio sugli adempimenti da adottare in materia di Enti vigilati.

### Elenco delle Missioni e dei programmi di spesa del Ministero per i beni e le attività culturali

MISSIONE	PROGRAMMA
1. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche (024)	1.1 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore delle sportacelle del vino
	1.2 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale
	1.3 - Tutela dei beni archeologici
	1.4 - Tutela e valorizzazione dei beni archivistici
	1.5 - Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria
	1.6 - Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio
	1.7 - Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema musicale
	1.8 - Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale
	1.9 - Tutela del patrimonio culturale
	1.10 - Tutela promozionale dell'arte e dell'architettura contemporanea e delle periferie urbane
	1.11 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo
2. Ricerca e innovazione (037)	2.1 - Ricerca, educazione e informazione in materia di beni e attività culturali
4. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (032)	4.1 - Indirizzo politico
	4.2 - Servizi o affari generali per le amministrazioni di competenza



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

### **4. LA GESTIONE DEL RISCHIO CORRUPTIVO IN AMBITO MIBAC**

Per gestione del rischio si intende l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento ai rischi, al fine di ridurre la probabilità che gli stessi si verifichino<sup>2</sup>. La pianificazione, mediante l'adozione del PTPCT, è il mezzo per attuare tale gestione del rischio. Già con il PNA 2013, l'Autorità Nazionale Anticorruzione aveva individuato nei "Principi e linee guida UNI ISO 31000 2010" (riprodotti nell'Allegato 6 dello stesso Piano) i principi fondamentali per una corretta gestione del rischio. Tali principi si pongono a monte del processo di gestione del rischio e ne rappresentano l'asse portante in quanto primo elemento a partire dal quale dovrebbe originare l'intero processo.

In considerazione del ruolo fondamentale che i principi enunciati nell'Allegato 6 rivestono, con l'Aggiornamento 2015 al PNA, l'ANAC ha ribadito la necessità della loro valorizzazione, raccomandandone l'utilizzo ai fini di una migliore impostazione e realizzazione del processo di gestione del rischio<sup>3</sup>. In particolare la gestione del rischio di corruzione: a) va condotta in modo da realizzare sostanzialmente l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza; b) è parte integrante del processo decisionale; c) è realizzata assicurando l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della performance e i controlli interni) al fine di porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione adottata; d) è un processo di miglioramento continuo e graduale; e) implica l'assunzione di responsabilità; f) è un processo che tiene conto dello specifico contesto interno ed esterno di ogni singola amministrazione o ente, nonché di quanto già attuato; g) è un processo trasparente e inclusivo; h) è ispirata al criterio della prudenza volto anche ad evitare una sottostima del rischio di corruzione; i) non consiste in un'attività di tipo ispettivo o con finalità repressive ed implica valutazioni non sulle qualità degli individui, ma sulle eventuali disfunzioni a livello organizzativo.

La prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

<sup>2</sup> PNA 2013, Art. 1, par. B.1.1. pag. 23.

<sup>3</sup> Aggiornamento 2015 al PNA, par. G.1, pag. 14-15.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

*Segretariato Generale*

## **5. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO**

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni correlati al proprio interno. A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'amministrazione o ente, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni.

Il contesto macroeconomico richiede al Governo di incentrare per il prossimo triennio la propria strategia sulla ripresa economica e sull'occupazione, mediante il rilancio degli investimenti, l'attuazione delle riforme e lo sviluppo del mercato interno. Ciò dovrà avvenire migliorando il benessere della collettività e assicurando massima attenzione ai temi della trasparenza, dell'efficienza, dell'efficacia, in un'ottica di avvicinamento dei cittadini alle istituzioni pubbliche e di partecipazione alla vita pubblica del Paese. Con tali presupposti l'intera Amministrazione statale sarà coinvolta nella realizzazione di tali progetti, affinché le scelte di programmazione strategico-finanziaria producano i propri effetti in modo rapido, equo, uniforme e proficuo in tutto il Paese.

Il MiBAC, in conformità con il dettato costituzionale, intende assicurare un impegno efficace sui temi della tutela e della valorizzazione dei beni culturali, promuovendo e rafforzando organici processi cognitivi, formativi ed economici orientati alla crescita, all'innovazione, alla partecipazione, alla integrazione sociale e alle relazioni internazionali.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

*Segretariato Generale*

## **6. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO**

Il Ministero, negli ultimi anni, è stato oggetto di complessi e ripetuti interventi di riorganizzazione, avviati con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 agosto 2014, n. 171 e proseguiti poi con i decreti ministeriali del 23 gennaio 2016, del 24 ottobre 2016, del 12 gennaio 2017. Successivamente, a seguito degli eventi sismici del 2016, il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 convertito con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017 n. 96, ha incrementato la dotazione organica di un'unità dirigenziale di livello generale al fine di potenziare le azioni di tutela del patrimonio culturale della nazione e, non da ultimo, di rafforzare le interazioni con le amministrazioni locali interessate.

La riorganizzazione del Ministero è stata ulteriormente definita con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° dicembre 2017, n. 238, *"Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, in attuazione dell'articolo 22, comma 7-quinquies, del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96"*.

Da ultimo, con il decreto-legge del 12 luglio 2018, n. 86, convertito con modificazione nella legge n. 97 del 9 agosto 2018, le competenze in materia di turismo, esercitate fino a quel momento dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, sono state assegnate al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Obiettivo primario dell'Amministrazione sarà utilizzare in maniera efficace e virtuosa tutte le risorse disponibili, garantendo funzionalità operativa e coniugando la tutela del bene culturale con la sua conservazione, valorizzazione e fruizione. Ciò secondo una visione che considera la cultura elemento unificante e fondante della formazione individuale e collettiva e, al contempo, motore di crescita economico-sociale del Paese. In tale prospettiva la corretta attuazione del ciclo di gestione della performance e l'adeguata individuazione delle priorità politiche da declinare in obiettivi strategici maggiormente sfidanti, richiedono particolare attenzione nelle scelte programmatiche nonché un impegno coordinato di tutte le strutture del Ministero, per rafforzare le azioni di settore e la guida al cambiamento.

Tutto ciò premesso, ed in coerenza con il quadro programmatico generale del Governo, il Ministero per i beni e le attività culturali, nel 2019, come riportato nell'Atto di indirizzo concernente la definizione delle priorità politiche da realizzarsi nell'anno 2019 con proiezione triennale 2019-2021 emanato dal Ministro per i beni e le attività culturali con DM rep. n. 580 del 28/12/2018, si impegna a sviluppare tutte le potenzialità del patrimonio culturale, incrementando congiuntamente l'attività di tutela e quella di valorizzazione sull'intero territorio nazionale, favorendo altresì l'azione di digitalizzazione e ammodernamento tecnologico del Paese e della Pubblica Amministrazione innalzando i livelli di efficienza.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

In tale ultimo ambito, l'Amministrazione ha individuato per il 2019 un obiettivo strategico trasversale con il quale si intende ottimizzare la capacità di spesa misurata attraverso il controllo costante dei fondi impegnati e liquidati, nonché della riduzione dei residui passivi. Altro obiettivo di razionalizzazione dei costi è quello connesso alle locazioni passive sostenute dalle strutture. In applicazione, infatti, delle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 439, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005), così come anche richiamato dall'Agenzia del Demanio, l'Amministrazione interessata a stipulare un contratto di affitto deve attestare, in via preventiva e ai sensi della predetta normativa, di aver provveduto a verificare sia la disponibilità degli Enti territoriali a concedere in uso gratuito propri immobili, sia la disponibilità di Enti pubblici e privati, beneficiari di un canone agevolato dello Stato, a concedere in regime di reciprocità, i propri immobili a canone agevolato.

Gli obiettivi programmati saranno perseguiti attraverso misure di varia natura quali la mappatura dei beni culturali abbandonati e non utilizzati, la prevenzione del rischio per i siti archeologici, la realizzazione di un Catalogo Unico Nazionale Digitale del patrimonio culturale, il monitoraggio della gestione dei siti UNESCO italiani, lo sviluppo di reti museali, la sperimentazione di card digitali per usufruire di beni ed attività culturali, la valorizzazione del patrimonio culturale della moda e del design.

Valenza strategica assumerà il tema della sicurezza del patrimonio culturale che, anche in considerazione di eventi emergenziali verificatisi nel corso degli ultimi anni, vedrà l'implementazione dell'Unità per la sicurezza del patrimonio culturale e l'avvio di iniziative che valorizzino esperienze e progetti derivanti dal contesto europeo, così da modernizzare e potenziare il monitoraggio dei beni sul territorio.

In tale ottica si procederà a individuare le potenziali vulnerabilità e di conseguenza promuovere interventi fondati sulla graduazione del rischio, in rapporto alla disponibilità di risorse e all'utilizzo delle tecnologie digitali.

Nuove risorse saranno investite per la sicurezza dei luoghi della cultura e delle sedi ministeriali.

Sarà da ritenersi centrale il supporto del Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale per l'attività di prevenzione e repressione delle violazioni alla legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché del recupero anche in ambito internazionale dei beni illecitamente esportati.

Sulla stessa linea si intendono elaborare specifiche azioni volte a rafforzare e sviluppare, in termini organici e sinergici, i rapporti di collaborazione anche con il Corpo della Guardia di Finanza, quale forza di polizia economico-finanziaria ad elevata vocazione specialistica, con la quale è già in essere un protocollo di intesa suscettibile di ulteriore implementazione.

Nuove risorse derivanti da un migliore utilizzo dei fondi europei e dalla riforma del finanziamento statale degli Istituti Culturali saranno altresì investite per la promozione della cultura tra i giovani, previo coinvolgimento delle industrie culturali, volte contemporaneamente all'incremento di progetti speciali fortemente sostenuti dai territori, nonché alla promozione di iniziative nei settori dell'arte



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

contemporanea, dell'archeologia, dell'architettura, della riqualificazione delle periferie urbane e dell'innovazione.

Specifiche attenzioni saranno rivolte allo spettacolo e al cinema attraverso l'adozione di mirate misure di sostegno al Fondo Unico, nonché azioni per il risanamento delle Fondazioni Lirico Sinfoniche e il miglioramento dei criteri di assegnazione delle risorse, in particolare per lo spettacolo dal vivo.

Particolare interesse sarà riservato al valore formativo ed educativo dell'arte intesa come fattore di sviluppo, coesione e identità culturale, proseguendo l'azione di sensibilizzazione di tutte le strutture, in favore dei fruitori con esigenze specifiche, al fine di porre in essere tutte le misure necessarie utili a migliorare l'accessibilità a luoghi della cultura, unitamente ad una migliore ottimizzazione delle politiche di gratuità degli ingressi.

Gli interventi normativi si svilupperanno intorno all'adozione dei provvedimenti necessari all'attuazione della legge sullo spettacolo, nonché alla predisposizione delle Linee guida in materia di archeologia preventiva e in materia di architettura, utili all'interno del sistema procedimentale del settore dei lavori pubblici.

Si procederà altresì alla predisposizione di misure di rafforzamento delle funzioni di tutela, alla revisione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Misure che saranno adottate nel puntuale rispetto dei principi generali di cui alle raccomandazioni dell'ANAC.

Absoluta centralità sarà riservata alla promozione e alla comunicazione a livello globale dei grandi progetti promossi dal Mezzogiorno, sia a livello nazionale che internazionale, con particolare riferimento al programma culturale di "Inatera 2019, Capitale Europea della cultura". Il cui programma sarà oggetto di nuova implementazione.

Particolare attenzione sarà dedicata alla promozione del *Made in Italy*, nei campi specifici della Moda e del Design anche al fine di prospettare possibili linee di intervento tali da favorire forme di valorizzazione e accessibilità al patrimonio culturale collegato all'insieme dei dati, delle esperienze, competenze tecniche e progettuali, prodotti, eventi, pubblicazioni, materiale cartaceo e audiovisivo che testimoniano la specificità del settore anche con il coinvolgimento degli Istituti Italiani di Cultura all'estero.

In considerazione del deficit di personale, destinato ad aumentare nei prossimi anni, l'Amministrazione, di concerto con il Ministero della Funzione pubblica, prevede di avviare le procedure concorsuali per l'assunzione di personale dirigenziale e non, al fine di migliorare i livelli di qualità dei servizi offerti all'utenza.

In coerenza con il quadro programmatico generale del Governo indicato nel citato Atto di Indirizzo sono state individuate le seguenti priorità politiche:

- Priorità politica n. 1: Tutela del patrimonio culturale, del territorio e del paesaggio;
- Priorità politica n. 2: Valorizzazione, fruizione e sicurezza del patrimonio culturale o dei lavoratori dei luoghi della cultura;
- Priorità politica n. 3: Ricerca, educazione, formazione e diffusione della conoscenza delle attività culturali;





# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

Priorità politica n. 4: Efficienza e efficacia dell'attività istituzionale attraverso l'informatizzazione dell'offerta culturale, la modernizzazione, la prevenzione del rischio corruttivo e la trasparenza dei processi amministrativi.

### **6.1 Modello organizzativo**

Il modello organizzativo del PTCP e la individuazione dei diversi livelli di responsabilità sono stati definiti in coerenza con la struttura organizzativa del Ministero e con la tipologia dei provvedimenti di competenza, così come ridefiniti con i citati DPCM 29 agosto 2014, n. 171, DM 44 del 23 gennaio 2016, DM del 24 ottobre 2016 e DM 15 del 12 gennaio 2017.

Il decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito con modificazioni la legge 9 agosto 2018, n. 97, recante *"Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità"*, ha attribuito le funzioni in materia di turismo al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, differendo al 1° gennaio 2019 il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

Il Ministero alla data del 31 dicembre 2018 è articolato in dodici strutture di livello dirigenziale generale centrali, individuate quali Centri di responsabilità amministrativa (undici Direzioni Generali coordinate da un Segretariato Generale). È presente un Ufficio dirigenziale di livello generale di direzione dell'Organismo Indipendente di Valutazione performance (OIV), Istituito ai sensi dell'articolo 14 della legge 27 ottobre 2009, n. 150 e successive modificazioni, il quale esercita, in piena autonomia, le attività previste dal medesimo articolo 14 riferendone direttamente al Ministro.

Da ultimo, è stato istituito un Ufficio dirigenziale di livello generale con la legge 21 giugno 2017, n. 96 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante *"Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo"*, al fine di accelerare le attività di ricostruzione nelle aree colpite dagli eventi sismici verificatisi a partire dal 24 agosto 2016 e di rafforzare le interazioni con le amministrazioni locali interessate, nonché di potenziare le azioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale della nazione.

A livello territoriale periferico sono previste duecentosettantaquattro strutture, tra cui otto Istituti dotati di autonomia speciale, diciassette Segretariati regionali per i beni culturali e paesaggistici, diciassette Poli museali regionali - ad eccezione delle regioni a statuto speciale Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Sicilia - che gestiscono e coordinano musei, aree e parchi archeologici e monumenti statali sul territorio, sette Parchi archeologici e venticinque Musei di rilevante interesse nazionale dotati di autonomia speciale, guidati da Direttori selezionati, con procedure di rilievo internazionale, tra i massimi esperti in materia di gestione museale, e, inoltre, Soprintendenze, Archivi, Soprintendenze archivistiche e Biblioteche pubbliche statali.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

Tutti i settori del patrimonio e tutte le funzioni svolte dal Ministero sono ripartiti nell'organizzazione territoriale secondo una distribuzione per lo più regionale, ma anche interprovinciale (Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio) e provinciale (Archivi di Stato).

Il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale, struttura peculiare rispondente funzionalmente al Ministro, è stato istituito nel 1969, precedendo di un anno la Convenzione Unesco di Parigi del 1970, con la quale si invitavano, tra l'altro, gli Stati membri ad adottare le opportune misure per impedire l'acquisizione di beni illecitamente esportati e favorire il recupero di quelli trafugati, nonché a istituire uno specifico servizio a ciò finalizzato.

Sono Uffici di livello dirigenziale generale<sup>4</sup>:

**SEGRETARIATO GENERALE;**

**DIREZIONE GENERALE ORGANIZZAZIONE;**

**DIREZIONE GENERALE MUSEI;**

**DIREZIONE GENERALE ARCHEOLOGIA, BELLE ARTI E PAESAGGIO;**

**DIREZIONE GENERALE ARTE E ARCHITETTURA CONTEMPORANEE E PERIFERIE URBANE;**

**DIREZIONE GENERALE ARCHIVI;**

**DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI;**

**DIREZIONE GENERALE CINEMA;**

**DIREZIONE GENERALE SPETTACOLO;**

**DIREZIONE GENERALE BILANCIO;**

**DIREZIONE GENERALE EDUCAZIONE E RICERCA.**

La struttura organizzativa del Ministero è riepilogata nella tabella che segue:

<sup>4</sup> Con decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito con modificazioni in legge 9 agosto 2018, n. 97, le funzioni in materia di turismo sono state attribuite al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, differendo al 1° gennaio 2019 il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie della ex Direzione Generale Turismo).



# Ministero per i beni e le attività culturali

Segretariato Generale

STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL MIBAC	
1	UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE DEL MINISTRO (UFFICIO DI GABINETTO, SEGRETERIA DEL MINISTRO, UFFICIO LEGISLATIVO, UFFICIO STAMPA, SEGRETERIE DEI SOTTOSEGRETARI DI STATO)
1	ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE (DIV)
1	SEGRETARIATO GENERALE
10 <sup>8</sup>	DIREZIONI GENERALI
99	ARCHIVI DI STATO
40	BIBLIOTECHE PUBBLICHE STATALI
7	ISTITUTI CENTRALI
8	ISTITUTI DOTATI DI AUTONOMIA SPECIALE
32	ISTITUTI DOTATI DI AUTONOMIA SPECIALE, DI RILEVANTE INTERESSE NAZIONALE
17	POLI MUSEALI REGIONALI
17	SEGRETARIATI REGIONALI
1	SOPRINTENDENTE SPECIALE PER LE AREE COLPITE DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016
38	SOPRINTENDENZE ARCHEOLOGIA, BELLE ARTI E PAESAGGIO
3	SOPRINTENDENZE ARCHIVISTICHE
12	SOPRINTENDENZE ARCHIVISTICHE E BIBLIOGRAFICHE

L'organigramma grafico del MIBAC è rappresentato nella pagina che segue:

<sup>8</sup> Fino alla data del 31.12.2018, le Direzioni Generali erano 11, in considerazione della Direzione Generale Turismo.





# Ministero per i beni e le attività culturali

Segretariato Generale

## 6.2 Personale

Alla data del 31 dicembre 2018 sono in servizio nell'amministrazione centrale e periferica n. 15.626 unità di personale:

Personale in servizio al 31 dicembre 2018 - MiBAC	
<b>PERSONALE DIRIGENZIALE</b>	
<b>Dirigenti di prima fascia di cui:</b> - 10 dirigenti di ruolo - 4 dirigenti di seconda fascia con incarico di prima - 3 dirigenti con incarico conferito ai sensi dell'art. 19, c. 5 bis e c. 6, D.Lgs. 165/2001 - 5 dirigenti con incarico di Direttore di musei autonomi, conferito ai sensi dell'art. 19, c. 6, D.Lgs 165/2001 e ai sensi del D.L. 83/2014	22
<b>Dirigenti di seconda fascia di cui:</b> - 121 dirigenti di ruolo - 12 dirigenti con incarico conferito ai sensi dell'art. 19, c. 6, D.Lgs 165/2001 - 18 dirigenti con incarico di Direttore di musei autonomi, conferito ai sensi dell'art. 19, c. 6, D.Lgs 165/2001 e ai sensi del D.L. 83/2014	151
<b>Totale</b>	<b>173</b>
<b>PERSONALE NON DIRIGENZIALE</b>	
<b>Area terza</b>	4.381
<b>Area seconda</b>	10.309
<b>Area prima</b>	763
<b>Totale</b>	<b>15.453</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>15.626</b>



# Ministero per i beni e le attività culturali

Segreteria Generale

## 6.3 Mappatura dei processi

L'analisi del contesto interno, oltre ai dati generali riportati, è basata sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi. Il "processo" è definito dal PNA<sup>6</sup> come "l'insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente)".

L'attività di rilevazione e analisi dei processi è definita come "mappatura dei processi" ed assume carattere strumentale ai fini dello svolgimento delle successive fasi di valutazione e trattamento del rischio corruttivo.

La ricostruzione accurata della cosiddetta "mappa" dei processi organizzativi è un esercizio conoscitivo importante non solo per l'identificazione dei possibili ambiti di vulnerabilità dell'amministrazione rispetto alla corruzione, ma anche per il miglioramento complessivo del funzionamento della macchina amministrativa. Nei contesti organizzativi ove tale analisi è stata condotta al meglio, è stato possibile far emergere duplicazioni, ridondanze o nicchie di inefficienza, che si prestano alla messa a punto di azioni di miglioramento sotto il profilo della spesa (efficienza allocativa o finanziaria), della produttività (efficienza tecnica), della qualità dei servizi (dai processi ai procedimenti) e della governance.

La mappatura pertanto consiste nell'individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. Essa deve rappresentare tutte le attività svolte dall'ente per finalità diverse. Dall'attività di mappatura scaturisce, infine, l'elaborazione del catalogo dei processi.

## 6.4 Valutazione del rischio

La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso viene identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi, al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio)<sup>7</sup>.

La fase successiva, relativa al trattamento del rischio, è tesa ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi<sup>8</sup>.

La fase di valutazione del rischio è articolata nelle seguenti sotto-fasi:

- *Identificazione degli eventi rischiosi*: ha l'obiettivo di individuare gli eventi di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi (o alle singole fasi) di pertinenza dell'amministrazione;
- *Analisi del rischio*: ha l'obiettivo di comprendere le cause del verificarsi degli eventi corruttivi e, conseguentemente, individuare le migliori modalità per prevenirli definendo, al contempo,

<sup>6</sup> PNA 2013, Allegato 1, Paragrafo B.1.2.1 pag. 24.

<sup>7</sup> Aggiornamento 2015 al PNA, par. 6.4, pag. 19.

<sup>8</sup> Aggiornamento 2015 al PNA, par. 6.5, pag. 21.



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segreteria Generale

- quali siano gli eventi rischiosi più rilevanti e il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività;
- **Ponderazione del rischio:** ha lo scopo di stabilire le priorità di trattamento dei rischi, attraverso il loro confronto, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera<sup>9</sup>.

La metodologia utilizzata dall'amministrazione per effettuare la valutazione del rischio deve essere indicata e risultare in maniera chiara nel PTPCT<sup>10</sup>. Al riguardo, il PNA raccomanda l'utilizzo delle indicazioni e dei principi fondamentali forniti dalla norma UNI ISO 31000 2010 al fine di pervenire ad una gestione efficace del rischio. Le indicazioni metodologiche riportate nel PNA non sono, tuttavia, considerate dall'Autorità come vincolanti in quanto viene riconosciuta autonomia nella scelta metodologica purché ne sia verificata l'efficienza e l'efficacia e ne sia dato conto nel PTPCT della singola amministrazione<sup>11</sup>.

Sotto il profilo metodologico, il processo di elaborazione del PTPCT 2019-2021 è stato ispirato alle tecniche di *Risk Management* suggerite dallo stesso PNA, in continuità con le scelte effettuate in fase di redazione del PTPCT 2018-2020, di cui si forniscono, in allegato, i principali tratti in sintesi.

Nella successiva attività di valutazione degli eventi rischiosi e del conseguente livello di rischio associato sono stati coinvolti i Responsabili delle strutture organizzative interessate e i Referenti per la prevenzione della corruzione. La valutazione è stata effettuata considerando il valore del rischio "inerente", ovvero l'entità del rischio in assenza di azioni di risposta intraprese. La raccolta dei dati funzionali alla valutazione del livello di rischio è stata effettuata mediante la somministrazione di un questionario per ciascuna struttura organizzativa titolare del rischio. Il questionario, predisposto secondo le indicazioni fornite nell'allegato 5 del PNA 2013, è stato debitamente modificato ed adeguato alle esigenze di rilevazione dei rischi in considerazione delle tipicità associate alle attività istituzionali svolte dal Ministero. Ciò ha reso, quindi, la modalità di rilevazione mediante il questionario maggiormente idonea ad individuare il livello di rischio di corruzione specificamente attribuibile agli obiettivi istituzionali e alla realtà operativa che caratterizza l'attività del Ministero.

Seguendo le indicazioni fornite dallo stesso PNA, mediante il questionario si è proceduto all'individuazione degli indici di valutazione delle probabilità di verifica dell'evento rischioso e del relativo indice di impatto.

In particolare, nel corso del 2016 è stata avviata un'indagine sulle aree e procedimenti del MiSAC a rischio corruzione (Circolare n. 29 del 23/6/2016 del Segretariato Generale) indirizzata a tutti gli uffici ed Istituti centrali e periferici dell'amministrazione, per integrare le informazioni raccolte nel 2014 (Circolare n. 32 del 28/07/2014 del Segretariato Generale) e nel 2015 (Circolare n. 25 del 06/08/2015

<sup>9</sup> Aggiornamento 2015 al PNA, par. 6.4, lett. c), pag. 21.

<sup>10</sup> PNA 2013 Allegato 1, par. B.1.1, pag. 71.

<sup>11</sup> PNA 2013 Allegato 1, par. B.1.2, pag. 23-24 e PNA 2016 pag. 29.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

del Segretariato generale) per quegli istituti o uffici che, a seguito della riorganizzazione entrata in vigore nel dicembre 2014, avessero modificato la propria struttura organizzativa o fossero strutture di nuova creazione.

Al fine di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi legati alle aree/procedimenti identificati nella fase precedente nel PNA 2016, si è proceduto nel dicembre del 2017 ad una nuova mappatura<sup>12</sup> che, in relazione alle fasi procedurali più rischiose, ne individuasse le cause e le misure di prevenzione, per eludere o ridurre il rischio di corruzione.

Stante quanto sopra premesso, l'attività di aggiornamento del PTPCT MiBAC, relativamente alla mappatura, ha interessato tutte le 17 aree/procedimenti individuati come maggiormente esposti al rischio corruttivo, ovvero:

1. Attestati di libera circolazione;
2. Autorizzazione all'alienazione di beni culturali appartenenti a Stato, regioni e altri enti pubblici territoriali, nonché a enti ed Istituti pubblici o a persone giuridiche private senza fine di lucro;
3. Autorizzazione all'alienazione di beni immobili appartenenti al demanio culturale;
4. Autorizzazioni cartelli pubblicitari;
5. Autorizzazioni di interventi di qualsiasi genere di beni privati di interesse culturale (trasferimenti, spostamenti, smembramenti, rimozione e demolizione);
6. Autorizzazioni paesaggistiche;
7. Concessione di attività e servizi di valorizzazione;
8. Concessione in uso o locazione di immobili pubblici di interesse culturale per le finalità di valorizzazione e utilizzazione anche a fini economici;
9. Espropriazione e acquisto coatto di beni privati;
10. Acquisizione e gestione del personale;
11. Procedure di gestione di contratti ed appalti;
12. Procedure relative a concessione di contributi;
13. Procedure relative ad incarichi e consulenze esterne;
14. Procedure relative agli acquisti di beni, servizi e forniture;
15. Procedure relative all'attività di vigilanza;
16. Beni culturali usciti illecitamente;
17. Verifiche e dichiarazioni di interesse culturale.

In particolare, si sono svolti approfondimenti:

---

<sup>12</sup> Circolare del Segretariato Generale n. 49/2017 recante "Mappatura delle aree e dei procedimenti a rischio corruzione: analisi del rischio e individuazione delle misure correttive. Aggiornamento per il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018-2020" pubblicata sul sito istituzionale al seguente percorso: "Home > Ministero > Avvisi e Circolari".





# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

- sul comportamento Intenzionale che determina l'attivazione di un evento rischioso, legato alla fase del procedimento;
- sul perimetro entro cui può verificarsi l'evento rischioso (inteso come interno all'ufficio o come esterno, cioè dipendente da uffici esterni);
- sui fattori abilitanti per il rischio corruzione (intesi come le condizioni Individuali, organizzative, gestionali, sociali e ambientali che possono innescare una causa volontaria o imposta di corruzione; In particolare sono fattori Interni quelli che dipendono da comportamenti e scelte del management e del dipendenti, da carenze dei sistemi di controllo e delle procedure organizzative, sono fattori esterni quelli originati da soggetti terzi, da condizioni e cambiamenti di contesto);
- sull'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione già attuate;
- sull'individuazione di ulteriori misure;
- sulla programmazione delle misure di prevenzione della corruzione (già presenti, ma da implementare, o di individuazione di ulteriori misure, con l'indicazione della tempistica di attuazione delle misure stesse);
- sull'individuazione dei responsabili, cioè degli uffici destinati all'attuazione della misura, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa.

Come accennato, per l'attuazione della mappatura degli eventi rischiosi, l'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione e la programmazione di attuazione delle stesse, è stato predisposto un apposito modulo di rilevazione informatico, allegato alla circolare SG n. 49/2017, che è stato compilato da tutte le strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione.

Il prospetto riepilogativo relativo ai processi a maggior rischio corruttivo risultanti dalla mappatura dei processi (circolare SG n. 49/2017) e alla programmazione delle misure di trattamento del rischio corruttivo è riportato in allegato al presente Piano, costituendone parte integrante, ed è pubblicato sul sito istituzionale al percorso: *Amministrazione Trasparente > Altri contenuti – Prevenzione della Corruzione > Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza.*

## 7. TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Relativamente alla fase di trattamento del rischio, l'aggiornamento al PNA 2015 aveva già evidenziato come l'individuazione e la valutazione della congruità delle misure rispetto all'obiettivo di prevenire il rischio rientrino fra i compiti fondamentali di ogni amministrazione.

Nell'individuazione delle misure di trattamento del rischio, si è chiesto ai Referenti per la prevenzione della corruzione e della trasparenza di considerare che ciascuna di esse deve rispondere a tre requisiti:

1. Efficacia nella neutralizzazione delle cause del rischio. L'identificazione della misura di prevenzione è quindi una conseguenza logica dell'adeguata comprensione delle cause dell'evento rischioso.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

2. Sostenibilità economica e organizzativa delle misure. L'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni ed enti. Se fosse ignorato quest'aspetto, i PTPC finirebbero per essere irrealistici e quindi restare inapplicati. Ferma restando l'obbligatorietà delle misure previste come tali dalla legge, l'eventuale impossibilità di attuarle va motivata, come nel caso, ad esempio dell'impossibilità di effettuare la rotazione dei dirigenti per la presenza di un unico dipendente con tale qualifica.
3. Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione. L'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative dell'amministrazione. I PTPC dovrebbero contenere un numero significativo di misure specifiche, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

Inoltre, poiché le misure individuate devono essere adeguatamente programmate, cioè, non solo previste come adempimento generico, ma scandite nel tempo e definite nelle modalità di attuazione, si è chiesto che, per ogni misura, fossero descritti almeno i seguenti elementi:

- la tempistica, con l'indicazione delle fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura. L'esplicitazione delle fasi è utile al fine di scandire l'adozione della misura, nonché di consentire un agevole monitoraggio da parte del RPCT;
- i responsabili, cioè gli uffici destinati all'attuazione della misura, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa; diversi uffici possono essere responsabili di una o più fasi di adozione delle misure.

È stato predisposto un elenco delle tipologie principali di misure (a prescindere se generali o specifiche), con una breve descrizione delle caratteristiche principali e delle loro finalità, utilizzato per individuare le misure di prevenzione e sintetizzarle sul modulo elettronico di rilevazione.

### **MI - Trasparenza**

Consiste in una serie di attività volte alla diffusione di informazioni rilevanti sull'amministrazione.

Ad esempio:

- Informatizzazione dei processi;
- Accesso telematico;
- Monitoraggio termini procedurali

### FINALITÀ

Migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa attraverso la piena conoscenza delle attività dell'amministrazione e delle responsabilità per il loro corretto svolgimento.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

*Segretariato Generale*

## **M2 - Definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento**

Adottato sia a livello nazionale che dalle Fondazioni; le norme in essi contenute regolano in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano l'azione amministrativa.

### **FINALITA'**

Assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

## **M3 - Rotazione del Personale**

Consiste nell'assicurare l'alternanza tra più figure nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure in determinate aree considerate a maggior rischio corruttivo.

### **FINALITA'**

Ridurre il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illogali improntate a collusione.

## **M4 - Astensione in caso di Conflitto di Interessi**

Consiste nel:

- obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale;
- dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

### **FINALITA'**

Evitare situazioni di potenziale conflitto di interessi.

## **M5 - Svolgimento incarichi d'ufficio attività ed incarichi extra-istituzionali**

Consiste nell'individuazione:

- degli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche;
- dei criteri generali per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi istituzionali;
- in generale, di tutte le situazioni di potenziale conflitto di interessi derivanti da attività ed incarichi extra-istituzionali;

### **FINALITA'**

Evitare un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale.

## **M6 - Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti**

Consiste nella definizione di criteri e procedure chiare per l'affidamento di incarichi a:



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segreteria Generale*

- soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico;

### FINALITA'

Evitare:

- il rischio di un accordo corruttivo per conseguire un vantaggio in maniera illecita (lo svolgimento di certe attività/funzioni possono agevolare la precostituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati);
- la costituzione di un humus favorevole ad illeciti scambi di favori, attraverso il contemporaneo svolgimento di alcune attività che possono inquinare l'azione imparziale della pubblica amministrazione;
- l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione a soggetti con condanne penali (anche se non definitive).

### **M7 - Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali**

Si tratta "dell'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico".

### FINALITA'

Evitare situazioni di potenziale conflitto di interessi.

### **M8 - Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro**

Consiste nel divieto ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di una PA di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

### FINALITA'

Evitare che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.

### **M9 - Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA (v. art. 35bis-Testo Unico Pubblico Impiego)**

Consiste nel divieto di nominare come membri di commissioni di aggiudicazione di gare; in qualità di segretari, o funzionari di uffici preposti alla gestione di risorse finanziarie (etc.), soggetti che hanno



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

riportato condanne, anche non passate in giudicato, per reati contro la PA (ai sensi del capo I Titolo II, secondo libro del c.p.).

### FINALITA'

Evitare che, all'interno degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni, vi siano soggetti condannati (anche con sentenza non definitiva) per Reati e Delitti contro la PA.

### **M10 - Segnalazione e protezione: *Whistleblowing* (v. art 54bis Testo Unico Pubblico Impiego)**

Si tratta della messa in opera di misure a tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti.

### FINALITA'

Garantire:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*;

### **M11 - Formazione**

Si tratta della realizzazione di attività di formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato il rischio di corruzione sui temi dell'etica e della legalità.

### FINALITA'

Assicurare la diffusione di valori etici, mediante l'insegnamento di principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati e di una maggiore conoscenza e consapevolezza delle proprie azioni all'interno dell'amministrazione.

### **M12- Patti di Integrità**

Si tratta di un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

### FINALITA'

Garantire la diffusione di valori etici, valorizzando comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

### **M13 - Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile**

Consiste nell'attivare forme di consultazione con la società civile.

### FINALITA'

Assicurare la creazione di un dialogo con l'esterno per implementare un rapporto di fiducia e che possono portare all'emersione di fenomeni corruttivi altrimenti "silenti".

### **M14 - Sensibilizzazione e partecipazione**



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

Consiste nell'attivare forme di consultazione interna attraverso ad es. commissioni interne di valutazione collegiale, compresenza di funzionari con competenze diverse nello stesso servizio, suddivisione dei compiti e delle competenze.

### **M15 - Controllo**

Controlli interni sulle procedure, ad es. attraverso la predisposizione di modulistica.

### **M16 - Regolamentazione**

**M17 - Semplificazione dell'organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici**

**M18 - Semplificazione di processi/procedimenti**

**M19 - Regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (jobbies).**

In linea con le indicazioni fornite dal PNA, l'eventuale impossibilità di dare attuazione ad una misura prevista nel PTPCT deve essere adeguatamente motivata.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

*Segretariato Generale*

## **S. VIGILANZA SULL'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA DA PARTE DEI SOGGETTI CONTROLLATI, PARTECIPATI O VIGILATI DAL MIAC**

Con delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017, l'ANAC ha adottato le "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"<sup>13</sup>.

Le suddette Linee guida forniscono indicazioni circa l'applicazione delle disposizioni in tema di trasparenza e di prevenzione della corruzione che la legge pone direttamente in capo alle società e agli enti controllati, partecipati o privati a cui è affidato lo svolgimento di attività di pubblico interesse.

Inoltre, una apposita sezione delle Linee guida (§ 4) è dedicata ai compiti che spettano alle amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti sulle società ed enti di cui si tratta.

Si richiama, in primo luogo, la rilevanza della ricognizione (degli enti pubblici, delle società controllate o partecipate, degli enti di diritto privato controllati o partecipati), che le amministrazioni controllanti o partecipanti sono chiamate a realizzare al fine di adempiere all'obbligo di pubblicazione di cui all'art. 22, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013. Si tratta, infatti, di "un passo decisivo per rendere trasparente il sistema delle partecipate pubbliche e per svolgere adeguatamente i compiti attribuiti alle amministrazioni controllanti o partecipanti".

Tra i detti compiti, le Linee guida individuano quello di vigilare sull'adozione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza nonché quello di promuoverne l'adozione. I compiti di impulso e vigilanza, tuttavia, sono declinati in maniera differente a seconda della tipologia di società controllata ovvero partecipata.

Gli enti di diritto privato, le fondazioni e le società vigilate o partecipate del MIAC (di cui all'art.1, comma 2, lett. c) del D.lgs 39/2013), hanno implementato e introdotto adeguate misure di organizzazione e gestione del rischio ai fini del contrasto alla corruzione che vengono periodicamente aggiornate in occasione delle modifiche apportate al PTPCT del MIAC, in linea anche con le indicazioni riportate nella determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 dell'ANAC, «Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle

<sup>13</sup> Le linee guida sono sostitutive delle precedenti adottate con determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 e tengono conto della numerose e significative innovazioni normative intervenute. Si fa in particolare riferimento al decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 57 – 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" – e al decreto legislativo 29 agosto 2016, n. 175 – recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" – come modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

*società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici» e nella più recente Determinazione n. 1134 del 8/11/2017.*

*Gli uffici vigilanti sono tenuti a verificare l'applicazione delle direttive impartite nelle suddette linee guida dell'ANAC e a relazionare al RPCT in merito agli adempimenti attuati dagli Enti vigilati.*

*Gli enti e le società vigilate devono nominare il RPCT e formulare un proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione che tiene conto delle indicazioni contenute nel PTPCT del MiBAC.*

*Con DM 27 marzo 2015 il MiBAC ha effettuato una ricognizione degli enti sottoposti alla propria vigilanza, individuandone 51 e chiedendo espressamente agli stessi di adempiere agli obblighi di prevenzione della corruzione e di trasparenza.*

*L'elenco degli enti vigilati, con l'indicazione degli uffici dirigenziali vigilanti, è riportato in allegato al presente Piano, costituendone parte integrante, ed è pubblicato sul sito Istituzionale al percorso: *Amministrazione Trasparente > Altri contenuti – Prevenzione della Corruzione > Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza.**





# *Ministero per i beni e le attività culturali*

*Segretariato Generale*

## **9. LE AZIONI DEL PTPCT COME STRUMENTI DI PREVENZIONE**

A completamento ed integrazione di quanto già indicato precedentemente, si riportano le attività svolte in materia di prevenzione della corruzione e ulteriori indicazioni sulle misure.

### **9.1 Monitoraggio semestrale: obblighi di informazione ai sensi della legge 190/2012**

L'azione di monitoraggio avviene con cadenza semestrale alle date del 31 maggio e 30 novembre di ciascun anno.

Sarà cura dei Referenti per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, il cui ruolo risulta essere fondamentale per definire una linea di comunicazione diretta tra il RPCT, le Direzioni generali e le strutture periferiche dell'amministrazione, raccogliere le informazioni e i dati richiesti nel monitoraggio, al fine dell'attuazione delle misure previste nel presente Piano.

I Referenti per la prevenzione della corruzione sono tenuti a dare riscontro e a relazionare al RPCT, semestralmente, e in occasioni non preventivate di monitoraggio, i seguenti punti:

- **GESTIONE DEL RISCHIO:** monitoraggio delle iniziative adottate e delle decisioni assunte, idonee a prevenire il rischio di corruzione:
  - Controlli sulla gestione di rischi corruzione: individuazione delle aree in cui si sono verificati eventi corruttivi;
  - Azioni intraprese per affrontare i rischi corruzione;
  - Mappatura dei processi.
- **MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**
  - Attuazione di misure di prevenzione;
  - Attuazione di iniziative di automatizzazione dei processi per ridurre i rischi di corruzione;
  - Attività di vigilanza nei confronti di enti e società partecipate e/o controllate.
- **TRASPARENZA**
  - Informatizzazione del flusso della pubblicazione dei dati sul proprio sito;
  - Ricezione di richieste di "Accesso civico" e gestione delle istanze;
  - Attuazione di monitoraggi sulla pubblicazione dei dati.
- **FORMAZIONE DEL PERSONALE IN TEMA DI ANTICORRUZIONE:** monitoraggio della formazione del personale in materia di prevenzione della corruzione, in collaborazione con la Direzione generale competente:
  - Attuazione di formazione specifica in materia di prevenzione della corruzione;
  - Articolazione dei soggetti che hanno erogato la formazione in tema di anticorruzione.
- **ROTAZIONE DEL PERSONALE:** monitoraggio dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio di corruzione:
  - Attuazione della rotazione del personale nei settori di competenza;
  - Indicazione del numero di incarichi e aree oggetto di rotazione degli incarichi.
- **INCONFERIBILITÀ PER INCARICHI DIRIGENZIALI**



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

- Attuazione di verifiche e controlli sulla dichiarazione da parte dell'interessato dell'insussistenza delle cause di inconfirmità degli incarichi.
- **INCOMPATIBILITÀ PER PARTICOLARI POSIZIONI DIRIGENZIALI (D.LGS. 39/2013)**
  - Attuazione di verifiche e controlli su cause di incompatibilità degli incarichi.
- **CONFERIMENTO E AUTORIZZAZIONE INCARICHI AI DIPENDENTI**
  - Adozione di procedure specifiche per il rilascio di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi;
  - Attuazione di verifiche e controlli su incarichi extra-istituzionali non autorizzati.
- **CODICE DI COMPORTAMENTO**
  - Adozione del codice di comportamento;
  - Monitoraggio sulle denunce di violazioni al codice di comportamento;
  - Individuazione del numero di procedimenti disciplinari e, in particolare, di quelli che hanno dato luogo a sanzioni.
- **PROCEDIMENTI DISCIPLINARI E PENALI**
  - Individuazione del numero di segnalazioni che prefigurano responsabilità disciplinari o penali legate ad eventi corruttivi;
  - Attivazione di procedimenti disciplinari ed individuazione delle sanzioni per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti;
  - Individuazione delle tipologie dei reati relativi a eventi corruttivi per fatti penalmente rilevanti;
  - Individuazione delle aree di rischio a cui sono riconducibili i procedimenti penali.
- **ALTRE MISURE: monitoraggio di ulteriori eventuali iniziative rispetto a quelle previste dalle disposizioni di legge:**
  - Ricezione di segnalazioni relative alla violazione del divieto di partecipazione a commissioni e assegnazioni agli uffici ai soggetti condannati per i reati di cui al Capo I, Titolo II, Libro II del Codice penale;
  - Attivazione di azioni di tutela previste in protocolli di legalità o patti di integrità;
  - Attivazione di rotazione degli incarichi di arbitrato;
  - Monitoraggio su suggerimenti e richieste, da parte di soggetti esterni all'amministrazione, con riferimento alle politiche di prevenzione della corruzione;
  - Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dipendenti dell'Amministrazione;
  - Monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali (l'attestazione deve contenere i seguenti elementi di approfondimento e di verifica degli adempimenti realizzati: verifica dell'omogeneità degli illeciti connessi al ritardo, attestazione dell'omogeneità dei controlli



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

da parte dei dirigenti, volti a evitare ritardi, attestazione dell'avvenuta applicazione del sistema delle sanzioni, sempre in relazione al mancato rispetto dei termini, con applicazione dei criteri inerenti la omogeneità, la certezza e coerenza del sopra citato sistema).

### 9.2 Monitoraggio degli adempimenti del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018-2020 (1 dicembre 2017 – 30 novembre 2018)

L'azione di monitoraggio, avvenuta con cadenza semestrale, degli adempimenti al PTPCT 2018-2020 è stata avviata attraverso la circolare n. 30 del 26 giugno 2018 (per il semestre 1 dicembre 2017 – 31 maggio 2018) e la circolare n. 39 del 9 dicembre 2018 (per il semestre 1 giugno 2018 – 30 novembre 2018). Il modulo per il monitoraggio, allegato alla circolare suddetta, è stato compilato dai Referenti per la prevenzione della corruzione.

Le Direzioni Generali con Istituti afferenti hanno raccolto i dati anche per i propri istituti inviando un unico modello sintetico per il proprio settore.

Il modulo del monitoraggio, predisposto in formato excel ed inviato alle Direzioni Generali, agli Istituti autonomi a rilevanza nazionale e al Segretariato Regionali, è stato formulato per le seguenti aree di rilevazione:

- **sezione - anagrafica:** ogni istituto doveva inserire la propria denominazione e, nel caso di alcune Direzioni generali, quella degli istituti afferenti che hanno risposto al monitoraggio. Di seguito si riportano i dati per le tre tipologie

#### Adempimento degli istituti al monitoraggio semestrale - anno 2018

tipologia d'istituto	n° istituti che hanno risposto	% di istituti che hanno risposto sul totale di settore
<i>Direzioni generali e Istituti afferenti</i>	225	97%
<i>Musei, Gallerie e Parchi archeologici</i>	31	94%
<i>Segretariati regionali</i>	17	100%
<b>totale</b>	<b>273</b>	<b>97%</b>



*Ministero per i beni e le attività culturali*  
*Segretariato Generale*

- sezione - gestione rischio: è stato richiesto:  
Istituti che effettuano la rotazione del personale. Di seguito si riportano i dati per le tre tipologie:

*Rotazione del personale - anno 2018*

<i>tipologia d'istituto</i>	<i>n° Istituti che effettuano la rotazione del personale almeno in un'area</i>	<i>% Istituti che effettuano la rotazione almeno in un'area (in rapporto agli Istituti del proprio settore che hanno risposto)</i>	<i>n° rotazioni effettuate dal personale</i>
<i>Direzioni generali e istituti afferenti</i>	85	38%	1327
<i>Musei, Gallerie e Parchi archeologici</i>	11	37%	166
<i>Segretariati regionali</i>	9	53%	176
<b>totale</b>	<b>105</b>	<b>38%</b>	<b>1669</b>

Istituti che hanno applicato altre misure di contrasto al rischio corruzione sulla base di un elenco predefinito in %. Di seguito si riportano i dati per le misure di prevenzione (n° complessivo Istituti per ciascuna misura di prevenzione sul n° complessivo di Istituti che hanno risposto al monitoraggio).



# Ministero per i beni e le attività culturali

Segretariato Generale

Misure di prevenzione del rischio corruzione diverse dalla rotazione del personale - Anno 2018

<i>misure di prevenzione del rischio corruzione</i>	<i>% Istituti per ciascuna misura di prevenzione</i>
M1 - Trasparenza (pubblicazione dati)	97,1%
M1 - Trasparenza (iniziativa di automatizzazione dei processi per ridurre i rischi di corruzione)	45,1%
M2 - Definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento	43,2%
M4 - Astensione in caso di conflitto di interessi	51,6%
M8 - Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro	19,8%
M9 - Commissioni, assegnazioni uffici, e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA (v. art. 35 bis Testo Unico Pubblico Impiego)	13,9%
M12 - Patti di Integrità	6,2%
M13 - Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	18,7%
M14 - Sensibilizzazione e partecipazione	47,1%
M15 - Controllo (organizzato internamente all'ufficio, ulteriore rispetto a quelli previsti dalla legge)	38,1%
M18 - Semplificazione di processi/procedimenti	34,1%
Attuazione di una procedura per la raccolta di segnalazioni da parte della società civile riguardo a eventuali fatti corruttori che coinvolgono i dipendenti nonché i soggetti che intrattengono rapporti con l'amministrazione	3,7%
Indicare se ci sono stati casi di attivazione delle azioni di tutela previste in eventuali protocolli di legalità o patti di integrità inseriti nei contratti stipulati	9,2%
Indicare se è stato effettuato la rotazione dagli incarichi di arbitro	0,4%
Indicare se sono pervenute segnalazioni relative alla violazione dei divieti contenuti nell'art. 35 bis del dlgs. n. 165/2001 (partecipazione a commissioni e assegnazioni agli uffici ai soggetti condannati, anche con sentenze non passate in giudicato, per i reati di cui al Capo I, Titolo II, Libro II, c.p.)	0,4%
<b>ALTRE MISURE</b>	<b>9,9%</b>



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

- sezione - **accesso civico generalizzato**: è stato richiesto 1) il n° di istanze pervenute, 2) l'ambito delle richieste 3) l'esito delle istanze pervenute. Di seguito si riportano i dati:

**Accesso civico generalizzato** - ai sensi dell'art. 5 comma 2 del d.lgs. 33/2013 e del regolamento di attuazione del d.lgs. 33/2013 - anno 2018

Ufficio responsabile	n° totale di richieste di accesso edite/totali	n° accolta	n° con termini rispettati	n° con esito negativo	n° non accolta	n° mancanti di risposta
Ufficio per la trasparenza - Direzione generale organizzazione	118	0%	1	5	34	9
		0%	1%	4%	29%	6%

- sezione - **procedimenti conclusi**: è stato richiesto:

- il n° di Istituti che implementano con i propri dati il "PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ: Contratti, Procedimenti, Provvedimenti" che si trova sulla RPV dell'Amministrazione. Di seguito si riportano i dati:

**PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ: Contratti, Procedimenti, Provvedimenti** - inserimento dati effettuato dagli Istituti - anno 2018

Tipologia dei referenti per la prevenzione della corruzione	n° Istituti che inseriscono i dati nel programma	% Istituti - n° Istituti sul n° complessivo di Istituti che hanno risposto al monitoraggio preventivo
Direzioni generali e istituti afferenti	139	62%
Musei, Gallerie e Parchi archeologici	18	58%
Segretariati regionali	12	71%
<b>totale</b>	<b>169</b>	<b>67%</b>

- il n° di procedimenti, per ogni area procedimentale a rischio, conclusi entro i termini previsti o fuori dai termini previsti. Di seguito si riportano i dati sintetizzati per tipologia di referente.

**Rilevazione dei termini conclusivi dei procedimenti amministrativi per le 17 aree/procedimenti a rischio corruzione - anno 2018**

Tipologia dei referenti per la prevenzione della corruzione	A	B	A+B	B/(A+B)*100
	n° procedimenti amministrativi conclusi entro i termini previsti	n° procedimenti amministrativi conclusi dopo i termini previsti	n° totale dei procedimenti	% di procedimenti amministrativi conclusi entro i termini previsti
Direzioni generali e istituti afferenti	162.905	9.663	172.568	95,02%
Musei, Gallerie e Parchi archeologici	4.709	13	4.722	99,72%
Segretariati regionali	6.852	1.056	7.908	86,54%
<b>totale</b>	<b>174.466</b>	<b>10.732</b>	<b>185.198</b>	<b>93,14%</b>



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

### **9.3 Monitoraggio specifico "area di rischio contratti pubblici"<sup>14</sup>**

L'Autorità ha fornito alcune indicazioni circa la previsione di misure di prevenzione più stringenti nell'ambito dell'area di rischio contratti pubblici e la corretta applicazione di quelle già previste dal Piano al fine di implementare il PTPCT 2019-2021.

Innanzitutto si ritiene necessaria una maggiore responsabilizzazione dei Referenti territoriali anticorruzione anche per supportare l'attività del RPCT, in ragione della complessa struttura organizzativa del Ministero su tutto il territorio nazionale, nel monitoraggio dei procedimenti, anche a campione, e nel garantire una vigilanza più mirata sui compiti già previsti nel Piano precedente, vale a dire:

- costante monitoraggio dell'attività svolta, al fine dell'anticorruzione, da parte dei Dirigenti e dei Responsabili di struttura assegnati ai rispettivi ambiti di competenza;
- adempimenti connessi all'attuazione del "sistema di gestione del rischio";
- adempimenti connessi agli obblighi in materia di trasparenza e integrità;
- coinvolgimento di più soggetti nei procedimenti di affidamenti pubblici, con la collaborazione anche di funzionari di altre U.O.;
- intensificazione di quelle azioni tese a neutralizzare possibili situazioni di conflitto d'interesse, dichiarazioni annuali, dichiarazione al momento di accettazione incarico di RUP, D.L.;
- favorire la rotazione del personale nei settori maggiormente esposti a rischio corruzione, ove possibile incoraggiare anche la rotazione territoriale;
- erogare formazione al personale per favorirne la crescita professionale e per impedire il consolidarsi di ruoli infungibili che possono favorire posizioni dominanti e di privilegio;
- valutare il verificarsi di eventi corruttivi anche in ambito performance sia individuale che di U.O..

Con riguardo all'area "affidamenti pubblici", già considerato come settore particolarmente sensibile agli eventi di natura corruttiva, si ritiene utile inserire misure di prevenzione più dettagliate, improntate alla trasparenza e monitoraggio, che possano attivare alert, a seguito dei quali i Referenti e i Responsabili dei singoli uffici possano avviare i dovuti controlli:

- procedure interne che individuino criteri di rotazione nella nomina del RUP, atte a rilevare l'assenza di conflitto di interessi in capo allo stesso;
- obbligo di comunicare al RPCT la presenza di ripetuti affidamenti al medesimo operatori economici in un dato arco temporale (definito in modo congruo da ciascuna stazione appaltante);

<sup>14</sup> Si ritiene opportuno utilizzare la più ampia definizione di "area di rischio contratti pubblici", in luogo di quella di "affidamento di lavori, servizi e forniture" per consentire un'analisi approfondita non solo della fase di affidamento ma anche di quelle successive di esecuzione del contratto. (PNA 2016- Parte speciale- "Area di rischio contratti pubblici", pag. 25)



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

- obbligo di segnalazione agli organi di controllo interno di gare in cui sia stata presentata un'unica offerta valida/credibile;
- rispetto dei termini di pubblicazione dei risultati della procedura di aggiudicazione;
- formalizzazione e pubblicazione da parte dei funzionari e dirigenti che hanno partecipato alla gestione della procedura di gara di una dichiarazione attestante l'insussistenza di cause di incompatibilità con l'impresa aggiudicataria e con la seconda classificata, avendo riguardo anche a possibili collegamenti soggettivi e/o di parentela con i componenti dei relativi organi amministrativi e societari, con riferimento agli ultimi 5 anni;
- fermi restando gli adempimenti formali previsti dalla normativa, previsione di una certificazione con valore interno, da inviarsi al Referente e per conoscenza al RPCT da parte del RUP, con cui tracciare l'istruttoria interna condotta sulla legittimità della variante e sugli impatti economici e contrattuali della stessa (in particolare con riguardo alla congruità dei costi e tempi di esecuzione aggiuntivi, delle modifiche delle condizioni contrattuali, tempestività del processo di redazione ed approvazione della variante);
- pubblicazione, contestualmente alla loro adozione e almeno per tutta la durata del contratto, dei provvedimenti di adozione delle varianti.

Si sottolinea, inoltre, che in caso di rinvio a giudizio per eventi di natura corruttiva di un dipendente i Referenti sono tenuti, oltre a dare comunicazione al RPCT, ad attivare tempestivamente le procedure di assegnazione ad altro incarico (ai sensi dell'articolo 3 della legge 97/2001 - articolo 16, comma 1, lettera l-quater del d.lgs. 165/2001).

Da ultimo, i Referenti, in occasione del monitoraggio semestrale, dovranno trasmettere al RPCT resoconti più dettagliati, specificando il tipo di monitoraggio effettuato sulla corretta applicazione di tali misure di prevenzione, dando conto di eventuali controlli su atti e procedimenti.

#### **9.4 Rotazione ordinaria degli incarichi del personale non dirigenziale**

L'articolo 1, comma 4, lettera e) della legge 190/2012 dispone che l'ANAC definisca i criteri che le amministrazioni devono seguire per assicurare la rotazione.

L'ANAC, nel PNA 2016 (Delibera n. 831 del 3 agosto 2016), fermo restando quanto già riportato nel PNA 2013 e nella Determinazione n. 12/2015, ha fornito indicazioni specifiche in merito alla rotazione del personale, intesa "quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione". In particolare, l'ANAC identifica una "rotazione ordinaria" ed una "rotazione straordinaria, nel caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva".

La prima misura, così come specificato nel paragrafo 7.2.2 della Delibera 831/2016, è in linea generale applicabile a tutti i pubblici dipendenti, ma le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono connesse a vincoli soggettivi (attinenti al rapporto di lavoro) ed oggettivi (connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione), così come descritti nel paragrafo citato.





# Ministero per i beni e le attività culturali

## Soprintendenza Generale

L'ANAC prevede inoltre:

- che la rotazione sia da vedere in relazione alla misura della formazione;
- che possano essere previste misure alternative in caso dell'impossibilità di ricorrere alla rotazione;
- che il PTPC indichi i criteri cui ricondurre la rotazione, dando preventiva ed adeguata informazione alle organizzazioni sindacali o rinvii la disciplina della rotazione a ulteriori atti organizzativi;
- che la rotazione sia programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione i vincoli soggettivi e oggettivi;
- che la misura della rotazione sia programmata secondo un criterio di gradualità per mitigare gli effetti di un possibile rallentamento dell'attività ordinaria;
- che siano previste le modalità di monitoraggio riguardo l'attuazione delle misure di rotazione da parte del RPCT.

Per quanto riguarda il Ministero, la riforma di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 171 del 28 agosto 2014 e i successivi decreti ministeriali n. 44 del 23 gennaio 2016 e n. 12 del 15 gennaio 2017, hanno comportato l'attivazione degli Interpelli per la designazione degli incarichi di funzione dirigenziale di prima e di seconda fascia riferiti agli uffici, così come ridisegnati dalla riforma, avendo come esito una generalizzata rotazione del personale dirigenziale.

Tale situazione ha riguardato anche il personale non dirigenziale, interessato dalla riallocazione in uffici diversi da quelli di provenienza, sia a seguito della riorganizzazione del Ministero, che degli esiti della procedura di mobilità interna su base volontaria urbana ed extra-urbana. Un ulteriore elemento che ha incluso su di un processo di naturale rotazione è stata l'assunzione di nuovi funzionari tecnici ed amministrativi, il cui inserimento nei singoli uffici di assegnazione ha comportato la revisione degli assetti organizzativi prevalenti.

L'applicazione della misura preventiva della rotazione è riconducibile anche alla Direttiva "Misure sulla rotazione ordinaria degli incarichi del personale non dirigenziale", emanata dal Responsabile per la prevenzione della corruzione con circolare n.54 del 30 dicembre 2016, indirizzata al solo personale non dirigenziale effettivamente applicato alle aree/attività a più alto rischio corruzione. La fase di riordino delle strutture territoriali del Ministero, in particolare delle Soprintendenze Archeologia, belle arti e Paesaggio, ha introdotto indubbiamente un fattore di complessità nell'applicazione della suddetta Direttiva per la necessità di assicurare il rispetto dell'obiettivo della continuità dell'azione di tutela, senza disfunzioni o rallentamenti che inficiassero il rispetto dei termini di cui alla legge 7 agosto 2015, n.124 (in particolare l'articolo 3 che modifica l'art. 17 della legge 241 del 1990).

La procedura di attuazione della misura, sulla base di quanto programmato nel Piano vigente è stata pensata attuabile per gradi, al fine di evitare rallentamenti nelle attività degli uffici.

Relativamente alle 17 aree a maggior rischio corruzione individuate nel PTPCT ed interessate dall'applicazione progressiva della misura della rotazione ordinaria, il monitoraggio 2018 ha consentito di ricostruire la seguente sintesi:



# Ministero per i beni e le attività culturali

Segretariato Generale

## Sintesi dei dati riferiti all'applicazione della misura della rotazione del personale non dirigenziale- anno 2018 - (n° rotazione nelle aree e/o procedimenti a rischio corruzione)

area/procedimenti a rischio corruzione	n° unità di personale interessate dalla rotazione
1. Procedure concorsuali esterne ed interne	46
2. Procedure relative ad incarichi a consulenza esterne	49
3. Procedure di gestione di contratti ed appalti	211
4. Procedure relative agli acquisti di beni, servizi e forniture	126
5. Procedure relative a concessione di contributi	37
6. Autorizzazione all'alienazione di beni immobili appartenenti al demanio culturale	47
7. Autorizzazione all'alienazione di beni culturali appartenenti a Stato, regioni e altri enti pubblici territoriali, nonché a enti ed istituti pubblici o a persone giuridiche private senza fine di lucro	56
8. Concessione in uso o locazione di immobili pubblici di interesse culturale per le finalità di valorizzazione e utilizzazione anche a fini economici	46
9. Autorizzazione di interventi di qualsiasi genere su Beni privati di interesse culturale (lavori ex art. 21 d.Lgs 42/2004, trasferimenti, spostamenti, smembramenti, rimozione e demolizione)	318
10. Autorizzazioni paesaggistiche	228
11. Verifiche e dichiarazioni di interesse culturale	151
12. Espropriazione e acquisto coatto di beni privati	13
13. Attestati di libera circolazione	10
14. Autorizzazioni cartelli pubblicitari	120
15. Usurta ed esportazione illecita di beni culturali	6
16. Concessione di attività e servizi di valorizzazione	18
17. Attività di vigilanza	382
Altri Procedimenti	5
<b>totale</b>	<b>1680</b>

Il RPCT, secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 10, lettera b) della l. 190/2012, ha verificato nel corso del 2018, d'intesa con i dirigenti competenti, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione, attraverso una ricognizione del personale operante nelle aree a maggior rischio corruzione, utile a monitorare la misura.



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segreteria Generale

I dirigenti e i direttori delle strutture presso le quali vengono espletati adempimenti relativi alle aree/procedimenti a rischio corruzione, devono periodicamente aggiornare il suddetto monitoraggio in relazione alla maturazione dei tre anni di servizio nella stessa area/attività a più elevato rischio, e sarà utile sia come presupposto della rotazione sia ai fini di una preventiva formazione del personale da avvicinare.

Nelle relazioni semestrali di monitoraggio degli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione, va data informazione al RPCT del livello di attuazione delle misure di rotazione e delle relative misure di formazione, motivando gli eventuali scostamenti tra misure pianificate e realizzate. Il RPCT ha avuto modo di constatare da parte dei Referenti la difficoltà pratica di mettere in atto la rotazione ordinaria per carenza di risorse umane, specie nei settori che implicano competenze tecniche inimitabili. La rotazione è stata possibile laddove si sia potuta verificare l'assegnazione di ulteriori unità di personale, in ragione delle nuove assunzioni e/o per effetto della mobilità.

In assenza di rotazione sono state poste in essere misure alternative, così come indicato anche nella Delibera ANAC 831/2016). In relazione a questo aspetto, si riportano di seguito, a titolo meramente esemplificativo, quelle maggiormente significative:

- monitoraggio di eventuali potenziali conflitti d'interesse;
- condivisione del processo decisionale per la tutela paesaggistica e architettonica;
- istituzione di segreteria tecnica e commissione tecnica per il controllo delle procedure di autorizzazione paesaggistica e verifica di interesse culturale;
- supporto dei responsabili di area al dirigente nel controllo della attività per il rispetto dei tempi procedurali e per rendere omogenee le istruttorie tecnico – discrezionali conseguenti all'interpretazione normativa e alle valutazioni di merito;
- istruttorie sottoscritte da più funzionari di diverse qualifiche settorialmente competenti e dal Soprintendente;
- meccanismi di partecipazione attraverso riunioni periodiche specie nel settore delle autorizzazioni paesaggistiche anche attraverso la definizione di criteri comuni per orientare le scelte dei funzionari limitando il margine di discrezionalità e autonomia del responsabile del procedimento;
- costante controllo interno all'Ufficio da parte dei Dirigenti sulla correttezza dei procedimenti adottati e sul rispetto dei termini previsti;
- condivisione delle fasi tra più dipendenti assegnati alla stessa unità organizzativa, nonché il metodo della collegialità delle valutazioni e l'istituzione di gruppi di lavoro.

Da ultimo, alcuni Istituti segnalano, come ulteriore misura, l'utilizzo di *software* di gestione delle pratiche finalizzato alla tracciabilità ed al monitoraggio dei tempi procedurali.

In considerazione dell'importanza di questa misura preventiva, in linea con le previsioni della Delibera ANAC 831/2016, al fine di meglio regolamentare il ricorso a questo strumento, senza incidere negativamente sullo svolgimento ordinario dell'azione amministrativa, su impulso del RPCT, nell'annualità 2019 sarà avviata un'attività di consultazione di tutti i Referenti, intesi come parti attive



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

e propositive, al fine di meglio specificare i criteri da adottare nelle singole tipologie di uffici per assicurare il rispetto dell'adempimento e, contestualmente, consentire il regolare corso delle attività istituzionali. L'attività comprenderà la dovuta informativa sindacale, nei termini previsti dalla Delibera citata.

### 9.5 Formazione

Parte integrante del programma anticorruzione del Ministero è la sensibilizzazione dei dipendenti attraverso progetti di formazione continua (attraverso modalità d'aula o di *e-learning*) volti a fornire un'adeguata formazione in materia di etica o integrità oltre alla conoscenza delle leggi e sulla normativa interna anticorruzione, nonché le indicazioni per riconoscere e gestire i segnali di allarme. I dipendenti che direttamente o indirettamente svolgono un'attività all'interno degli uffici, come a rischio di corruzione, dovranno partecipare a un programma formativo integrativo specifico.

Nel corso del 2018 è stata avviata, con circolare n. 137 del 2 maggio 2018 della Direzione Generale Organizzazione, una rilevazione dei fabbisogni formativi attraverso una scheda totalmente informatizzata, progettata dalla Direzione Generale Educazione e Ricerca tramite l'applicativo Google moduli, strumento che ha consentito di ottenere automaticamente dati numerici singoli ed aggregati, riuscendo a verificare, in maniera statistica, le esigenze degli uffici centrali e periferici. Dalla rilevazione effettuata circa l'area obbligatoria cui afferisce la materia della prevenzione della corruzione è emerso che gli Uffici hanno inteso indicare il valore della rilevanza del tema pari a 2,7 su di un valore massimo pari a 3, dunque particolarmente significativo, con un attuale livello medio di conoscenza pari ad 1,7.

Sulla base della rilevazione dei fabbisogni effettuata, è stato elaborato il Piano operativo della formazione 2018, nel quale si fa riferimento ad un nuovo strumento di gestione "il Portale dei corsi di formazione" avente due finalità prioritari:

- permettere la gestione completamente automatizzata di ciascuna attività formativa del Ministero, a partire dalla fase di iscrizione fino a quella di rilascio degli attestati, compresa l'autorizzazione da parte del dirigente responsabile e l'apposizione del protocollo all'istanza;
- consentire la creazione di una banca dati centralizzata dei corsi sostenuti da parte di ciascun dipendente del Ministero.

I due obiettivi sono in linea con il principio proprio dell'amministrazione digitale di poter trattare la documentazione e gestire i procedimenti con sistemi informatici, al fine di ottimizzare il lavoro in un'ottica di efficienza, ma anche di immediata tracciabilità dei procedimenti medesimi.

Rispetto a quanto programmato nel Piano di formazione 2018, la formazione o l'aggiornamento sulle tematiche specifiche della prevenzione della corruzione e della trasparenza, è stata erogata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

Si presenta, qui di seguito, un prospetto riassuntivo dei corsi erogati nel 2018 e dei partecipanti del MIBAC:



# Ministero per i beni e le attività culturali

Segretariato Generale

Corsi di formazione organizzati con la SNA in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza - erogati nel 2018	
Titolo	Numero partecipanti del MSBAC
La disciplina dell'accesso generalizzato (cd. FOIA): gli strumenti necessari per una corretta applicazione nelle PA	9
Prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni	7
La funzione dei Responsabili e Referenti dell'Anticorruzione (corso base)	8
La funzione dei Responsabili e Referenti dell'Anticorruzione (corso avanzato)	1
Redigere il Piano di prevenzione della corruzione	2
Il Whistleblowing	2
Etica codice di comportamento e procedimenti disciplinari nel pubblico impiego privatizzato	7
Il FOIA italiano e la trasparenza amministrativa	2
<b>Totale</b>	<b>38</b>

Per l'anno 2019, l'erogazione dei corsi sulle tematiche specifiche della prevenzione della corruzione e della trasparenza, è ancora affidata alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

Di seguito il catalogo dei corsi in programmazione per l'anno 2019 in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza:



# Ministero per i beni e le attività culturali

Segretariato Generale

<b>Corsi di formazione organizzati dalla SNA In materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza Formazione continua Catalogo 2019</b>
<b>Titolo corsi</b>
Etica codice di comportamento e procedimenti disciplinari nel pubblico impiego privatizzato
Il FOIA italiano e la trasparenza amministrativa: gli strumenti di base per l'attuazione - In collaborazione con Dipartimento della Funzione Pubblica
Il Registro degli accessi e il FOIA: profili tecnici e applicativi - In collaborazione con Dipartimento della Funzione Pubblica
L'accesso civico generalizzato (FOIA): fini e mezzi del processo di attuazione - In collaborazione con Dipartimento della Funzione Pubblica
Il trattamento del rischio corruzione nelle società in controllo pubblico e nelle società partecipate
Il Whistleblowing - In collaborazione con ANAC
La funzione dei Responsabili e Referenti dell'Anticorruzione - (Corso base)
La funzione dei Responsabili o Referenti dell'Anticorruzione - (Corso avanzato)
Prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni - Seminario Integrativo "Incarichi e nomine"
Prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni
Prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni - Seminario Integrativo "Affari legali e contenzioso"
Prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni - Seminario Integrativo "Contratti pubblici"
Prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni - Seminario Integrativo "Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni"
Prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni - Seminario Integrativo "Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari"
Prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni - Seminario Integrativo "Rotazione del personale"
Prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni - Seminario Integrativo "Fiscaltà e contributo unificato"
Redigere il Piano di prevenzione della corruzione



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

### **9.6 Ricorso alle centrali di committenza e Responsabile della Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (RASA)**

Il Ministero ha deciso di ridurre in modo significativo la molteplicità dei soggetti abilitati a svolgere le procedure di gara decidendo di conseguenza di ricorrere a stazioni uniche appaltanti.

A tal fine sono state individuate due rilevantissimi ambiti di gestione di appalti:

1. la fornitura di servizi per i musei e i luoghi della cultura, nell'ambito dei cosiddetti "servizi aggiuntivi" e servizi gestionali;
2. i lavori di restauro e valorizzazione sul patrimonio culturale.

Con riguardo alla tipologia di cui al punto 1 (servizi museali e aggiuntivi) è stato sottoscritto in data 23 dicembre 2015 un disciplinare con CONSIP.

Per quanto riguarda la tipologia di cui al punto 2 (appalti di lavori) è stato sottoscritto in data 24 novembre 2015, un accordo con la Società INVITALIA per l'attivazione di quest'ultima nelle sue funzioni di Centrale di Committenza. Infatti l'articolo 55-bis del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 24 marzo 2012, n. 27 e ss.mm.ii consente alle amministrazioni centrali di avvalersi di INVITALIA, mediante apposite convenzioni, per tutte le attività economiche, finanziarie e tecniche – comprese quelle afferenti ai servizi di ingegneria e architettura – nonché in qualità di "centrale di committenza".

L'articolo 38, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, vigente Codice dei Contratti Pubblici, prevede l'istituzione presso l'ANAC di un elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza. Nel predetto elenco è iscritta di diritto INVITALIA, unitamente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, nonché CONSIP S.p.A. e i soggetti aggregatori regionali di cui all'articolo 9 del decreto-legge n. 66/2014.

Del resto, fin dal 2012 l'articolo 55-bis del decreto-legge n. 1/2012 (convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012, n. 27, e successivamente modificato dall'articolo 29-bis della legge 7 agosto 2012, n. 134), con riferimento ad INVITALIA, ne ha riconosciuto le funzioni di centrale di committenza (con possibilità di svolgere anche funzioni di stazione appaltante delegata per i lavori, ai sensi dell'articolo 33, comma 3, del d.lgs. n. 163/2006, allora vigente) al fine di accelerare l'attuazione di interventi di rilevanza strategica per la coesione e la crescita economica, con particolare (ma non esclusivo) riferimento a quelli riguardanti le aree sottoutilizzate del Paese, finanziati con risorse nazionali o dell'Unione Europea o del FSC, nonché, riguardo a progetti finanziati con fondi europei, per razionalizzare e rendere più efficienti le procedure di spesa (utilizzando, in pratica, il *know how* e l'esperienza maturata da INVITALIA anche nell'ambito della programmazione comunitaria).

INVITALIA è iscritta nell'elenco di cui all'articolo 38, comma 1, del Codice dei Contratti Pubblici in quanto centrale di committenza (non solo perché stazione appaltante), natura riconosciuta anche a CONSIP S.p.A. e ai soggetti aggregatori regionali ed è definita, altresì, società *in-house* a tutte Amministrazioni Centrali e l'Agenzia per la Coesione (delibera ANAC n. 484 del 30 maggio 2018).

Nella indizione, gestione ed aggiudicazione di appalti pubblici INVITALIA:



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

- adotta da tempo una piattaforma di e-procurement per la gestione delle procedure di affidamento;
- è promotrice di protocolli di legalità;
- sottopone il proprio operato a controlli da parte dell'organismo di vigilanza interno in ottemperanza alla L. 190/2012 per la prevenzione di corruzione ed illegalità;
- comunica risultati e attività in corso attraverso il sito pubblico;
- ha costituito un albo fornitori per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura e per i lavori.

Tali soluzioni consentono ad INVITALIA di attuare pratiche efficienti improntate alla trasparenza che hanno determinato una riduzione sia delle tempistiche delle procedure di affidamento sia, contestualmente, dei contenziosi rinvenenti da dette procedure, imprimendo un'accelerazione per la realizzazione ed il completamento degli investimenti grazie alla industrializzazione del processi, con particolare riferimento ad interventi complessi, garantendo massima partecipazione, rotazione degli incarichi e parità di trattamento.

A seguito delle importanti programmazioni ordinarie e soprattutto straordinarie recentemente approvate, sia con fondi nazionali che con fondi comunitari, le strutture territoriali del Ministero sono beneficiarie di consistenti finanziamenti per realizzare interventi di medio/ampio respiro per la conservazione, recupero, promozione e valorizzazione del patrimonio culturale.

La tempestività nella realizzazione dei piani e dei programmi appare indispensabile sia per la tutela e la conservazione sia per lo sviluppo culturale ed economico dei territori, in coerenza con tutte le strategie sviluppate da questo Ministero.

Si è ritenuto quindi necessario prevedere un meccanismo di supporto alle strutture ministeriali, notoriamente sottoposte a notevoli carichi di lavoro, al fine di razionalizzare i processi relativi alla spesa pubblica, omogeneizzare e migliorare la qualità delle componenti tecnico-giuridiche degli stessi sul territorio nazionale, accelerare la realizzazione dei summenzionati interventi, ridurre il rischio di corruzione in un ambito particolarmente delicato come quello degli appalti per lavori.

Il ricorso alla centrale di committenza INVITALIA vuole perseguire lo scopo di rendere più agevole la diffusione di strumenti già approntati dall'amministrazione volti a migliorare la trasparenza e l'integrità di tutti i processi connessi alla spesa pubblica, come le piattaforme informatiche per la gestione delle gare, i sistemi di controllo della legalità di tipo repertorio sui singoli segmenti di lavoro (bandi, aggiudicazioni, gestione del cantiere ecc.) con generazione automatica di alert, ulteriori tools che si rendesse utile implementare.

Qualora, in sede di monitoraggio dell'area a rischio "appalti di lavori", emergano anomalie significative che possono considerarsi sintomatiche di una particolare permeabilità a fenomeni corruttivi, il RPCT attiverà, oltre le misure di prevenzione dettagliate al paragrafo 7 - "Trattamento del rischio", una procedura *ad hoc* finalizzata a ricondurre la gestione delle procedure di gara alle centrali uniche di committenza di cui all'articolo 38 del d.lgs 50/2016.





# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segreteria Generale*

A titolo meramente esemplificativo, si considerano "anomalie significative": il ritardo o la mancata approvazione degli strumenti di programmazione, l'eccessivo ricorso a procedure di urgenza o a proroghe contrattuali, la reiterazione di piccoli affidamenti aventi il medesimo oggetto ovvero la reiterazione dell'inserimento di specifici interventi, negli atti di programmazione che non approdano alla fase di affidamento ed esecuzione, la presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi soggetti o di gare con unica offerta valida, l'assenza di adeguati approfondimenti atti a chiarire le motivazioni economiche e giuridiche alla base del ricorso a moduli concessori ovvero altre fattispecie contrattuali anziché ad appalti, la mancanza o l'incompletezza della determina a contrarre ovvero la carente esplicitazione degli elementi essenziali del contratto, la previsione di requisiti restrittivi di partecipazione, nelle consultazioni preliminari di mercato, la mancanza di trasparenza nelle modalità di dialogo con gli operatori consultati.

La Delibera ANAC 831/2016 ha inteso l'individuazione della figura del responsabile dell'anagrafe per la stazione appaltante (RASA), quale misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Con riferimento ai decreti di riorganizzazione del Ministero, succedutisi a partire dal DPCM 171/2014, che hanno riconfigurato l'articolazione degli uffici anche al fine dello svolgimento delle funzioni di stazione appaltante, e al comunicato dell'Autorità 28 ottobre 2013, che ha individuato la stazione appaltante medesima come amministrazione aggiudicatrice indipendentemente dall'articolazione della stessa in uno o più centri di costo, in fase di monitoraggio dell'adempimento si è provveduto ad avanzare un quesito all'ANAC circa l'interpretazione più rispondente all'organigramma del Ministero.

È, dunque, previsto nel breve termine un aggiornamento sul tema.

### **9.7 Buone pratiche: il "Grande Progetto Pompei"**

Considerato che una delle maggiori aree a rischio è sicuramente quella connessa alle procedure di cui al Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, si procederà ad estendere, prima alle strutture del Ministero che fungono da stazioni appaltanti e gestiscono lavori per importi considerevoli il modello relativo a un 'protocollo di legalità' sviluppato nell'ambito del 'Grande Progetto Pompei'.

Il Ministero ha elaborato, a partire dall'anno 2012, il "Grande Progetto Pompei" recante iniziative finalizzate ad interventi di conoscenza, conservazione, restauro e valorizzazione del patrimonio archeologico di Pompei.

Le procedure di gara relative al Grande progetto Pompei prevedono alti requisiti di affidabilità, legalità e trasparenza definiti nel quadro del "Protocollo di legalità", sottoscritto il 5 aprile 2012.

Il Protocollo è stato promosso, con l'intesa interistituzionale denominata "Progetto Pompei" del 20 gennaio 2012, dai Ministri dell'Interno, per i Beni e le Attività culturali (MIBAC), per la Coesione territoriale, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) e dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) ora ANAC ed è diretto ad assicurare che il piano di interventi previsti nel progetto venga realizzato ponendo in essere tutte le misure idonee a prevenire e contrastare



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

tentativi di infiltrazione della criminalità, anche attraverso una più intensa e costante collaborazione tra i soggetti coinvolti e ad una efficace rete di monitoraggio dei flussi finanziari derivanti dagli appalti pubblici di servizi e forniture, nonché mediante la tracciabilità dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere previste.

Nell'ambito del "Grande Progetto Pompei" è stato, tra l'altro, sviluppato un sistema informatico che consente una verifica più stringente dei requisiti di moralità e di antimafia degli operatori economici coinvolti e un costante monitoraggio del cantiere e dell'esecuzione dei lavori.

Il sistema denominato "SILeg-DB" si integra alla piattaforma informatica Gare MiBAC, ideata per la gestione del Grande progetto Pompei, e con l'ANAC e i sistemi di tracciabilità dei flussi finanziari del progetto CAPACI.

E' stata attivata di recente una nuova piattaforma informatica Monitoraggio Opere Pubbliche (MOP), presente sulla RPV dell'Amministrazione, ai fini di degli adempimenti previsti dal D.lgs 14 marzo 2013 n.33 e s.m.i. e dalla legge 11 agosto 2014 n.114 e s.m.i..

### **9.8 Attuazione del codice di comportamento**

L'articolo 1, comma 14, della legge n. 190 del 2012 e successive modificazioni, afferma che anche in capo a ciascun dipendente vige il dovere di rispettare le misure di prevenzione previste dal Piano. In modo coerente con la disposizione di legge, la violazione da parte dei dipendenti dell'Amministrazione delle misure di prevenzione previste dal Piano di prevenzione della corruzione, costituisce illecito disciplinare e come tale potrà essere sanzionato in aderenza alla procedura operativa relativa ai procedimenti disciplinari.

Ogni dipendente è altresì obbligato a rispettare il Codice di comportamento dell'Amministrazione, che contiene disposizioni per il personale dirigenziale e non dirigenziale.

In particolare, è fatto obbligo a tutti i destinatari del Codice di comportamento, dipendenti di ruolo e tutti coloro che a qualsiasi titolo, come sopra specificato, entrino in contatto con l'Amministrazione, di osservare scrupolosamente le prescrizioni in materia di:

- comportamento volto al rispetto del principio di lealtà e correttezza nel rapporto di servizio e nei rapporti con interlocutori privati con i quali il dipendente possa entrare in contatto per ragioni di servizio, salve le norme sul segreto di ufficio e in materia di tutela e trattamento dei dati personali;
- conflitto di interesse e obbligo di astensione nell'ambito di processi decisionali che possano coinvolgere interessi propri o di congiunti e in qualsiasi altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza;
- rispetto delle prescrizioni in materia di prevenzione della corruzione contenute nel presente Piano e collaborazione con il RPCT ai fini del contrasto al fenomeno mediante segnalazione di eventuali situazioni di illecito nell'Amministrazione di cui sia venuto a conoscenza;
- collaborazione ai fini dell'adempimento degli obblighi di trasparenza in capo all'Amministrazione;



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

- ♦ rispetto delle norme che disciplinano la presenza e regolano particolari forme di astensione o permessi;
- astensione dal rilasciare dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'Amministrazione;
- ♦ collaborazione al mantenimento di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità della persona e siano favorite le relazioni interpersonali e sia garantita la parità opportunità a lavoratori e lavoratrici;
- astensioni da comportamenti che violino la dignità della persona (mobbing e molestie).

Il controllo sull'attuazione e sul rispetto del Codice è, innanzi tutto, assicurato dai dirigenti responsabili di ciascuna struttura. I dirigenti dovranno promuovere e accertare la conoscenza dei contenuti del codice di comportamento - sia generale, sia specifico - da parte dei dipendenti della struttura di cui sono titolari. I dirigenti provvedono, inoltre, alla costante vigilanza sul rispetto del codice di comportamento da parte dei dipendenti assegnati alla propria struttura, tenendo conto delle violazioni accertate e sanzionate al fine della tempestiva attivazione del procedimento disciplinare e della valutazione individuale del singolo dipendente.

Per quanto attiene al controllo sul rispetto del Codice di comportamento da parte dei dirigenti, nonché alla mancata vigilanza da parte di questi ultimi sull'attuazione e sul rispetto del codice presso le strutture di cui sono titolari, esso è svolto dal soggetto sovraordinato che attribuisce gli obiettivi ai fini della misurazione e valutazione della *performance*.

Ai sensi dell'articolo 2 del Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo è necessario modificare che negli schemi di contratto e di incarico, sia inserita la condizione dell'osservanza del codice per i titolari di organo e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo e per i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'Amministrazione, nonché per tutti gli enti pubblici economici, gli enti di diritto privato in controllo pubblico, tutte le società pubbliche partecipate e le società pubbliche partecipate e le società vigilate dal Ministero. Ne consegue la risoluzione o la decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai Codici.

Il vigente Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, adottato con DM 23 dicembre 2015<sup>15</sup>, è stato modificato a seguito della sentenza del TAR Lazio n. 9289 del 14 febbraio 2017, pubblicata il 10 agosto 2017, con la quale il ricorso veniva parzialmente accolto. Attualmente, come azione propedeutica alla sua adozione da parte dell'organo politico, è stato posto in visione sul sito istituzionale.

Il nuovo Codice di comportamento, che integra e specifica le previsioni definite dal Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recepisce integralmente il Codice Etico del Ministero

<sup>15</sup> DM sospeso per l'annullamento a seguito di ricorso al TAR Lazio.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

per i Beni e le attività culturali del 27 luglio 2011 pubblicato in allegato al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità delle Pubbliche Amministrazioni 2011-2013, è aggiornato ai sensi della sentenza TAR Lazio n. 9289/2017.

### **9.9 Eliminazione del conflitto di interessi**

Per l'applicazione della misura di prevenzione della corruzione, che si rivolge a contenere i conflitti di interesse, è necessario prestare attenzione alla posizione del funzionario pubblico, ai suoi doveri e ai suoi comportamenti.

L'idea di fondo, per rafforzare l'imparzialità "soggettiva" dell'amministrazione, è quella di evitare situazioni di rischio, favorire l'emersione di eventuali interessi privati che possono pregiudicare la migliore cura dell'interesse pubblico, regolare le condotte individuali dei funzionari.

L'imparzialità della pubblica amministrazione viene anche assicurata attraverso l'obbligo di astensione del funzionario i cui interessi siano direttamente coinvolti dal procedimento (articolo 6 bis della legge n. 241 del 1990 come introdotto dalla legge n. 190) e dai codici di comportamento dei dipendenti, previsti a livello nazionale e obbligatori per ogni amministrazione, che forniscono una sorta di vademecum del comportamento del funzionario, la cui inosservanza è sanzionabile in via I Dirigenti incaricati dai compiti ex articoli 16 e 17 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive modificazioni, con riferimento alle rispettive competenze previste dalla legge e dai regolamenti vigenti e i dipendenti destinati a operare in settori e/o attività particolarmente esposti alla corruzione, i responsabili delle posizioni organizzative attestano di essere a conoscenza del presente PTPCT e ne provvedono all'esecuzione.

Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale devono astenersi, in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, ai sensi dell'articolo 6-bis della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni. Tale segnalazione dovrà avvenire tempestivamente e dovrà essere effettuata nei confronti dei diretti superiori gerarchici o, in caso di Dirigenti di prima fascia, del Segretario generale che informa l'Organo di indirizzo politico.

Il dirigente che riceve la segnalazione dovrà esaminare le circostanze e valutare se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo; nel qual caso provvederà a sollevare il dipendente in conflitto dall'incarico oppure motiverà espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte del dipendente.

È inoltre necessario che l'Amministrazione, in sede di autorizzazione di incarichi ai propri dipendenti, verifichi l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi (articolo 53, commi 7 e 9 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive modificazioni).

In particolare, per quanto riguarda la figura del Responsabile del procedimento come Presidente di Commissione di concorso per la selezione di personale, è stata emanata la circolare n. 18 del 12 maggio 2016 del Segretariato generale, che fornisce specifiche indicazioni applicative della normativa



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

concernente gli obblighi di astensione in caso di conflitto di interessi, in riferimento alla Delibera ANAC n. 421 del 13 aprile 2016.

Relativamente agli obblighi da parte del RUP, è stata emanata dal RPCT la circolare 36 del 9/8/2017: "Prevenzione della corruzione - Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi per il Responsabile del procedimento".

### **9.10 Rimozione dell'incompatibilità nel conferimento di incarichi dirigenziali (*panouflage - revolving doors*)**

All'atto del conferimento dell'incarico dirigenziale l'interessato dovrà rendere una dichiarazione sostitutiva di certificazione nei termini e nelle condizioni di cui all'articolo 46 del D.P.R. 445/2000. Sarà successivamente predisposto lo schema di autodichiarazione da sottoscrivere all'atto del conferimento, che contempra le cause di inconferibilità.

Le cause di inconferibilità dovranno essere, altresì, espressamente menzionate nella procedura di interpello predisposta dall'Amministrazione ai fini dell'attribuzione degli incarichi.

Gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi del decreto legislativo n. 39 del 2013, a cui si rimanda per tutti gli aspetti sanzionatori.

Al fine di contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente nel triennio successivo alla cessazione del rapporto di lavoro con l'amministrazione, qualunque sia la causa della cessazione, i dipendenti, che, per il ruolo e la posizione ricoperti nell'amministrazione, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione presso i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi posti in essere dal dirigente/dipendente (cessato) per conto dell'amministrazione non possono avere alcun rapporto autonomo o subordinato con tali soggetti nel triennio successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

### **9.11 Formazione di commissioni e assegnazioni agli uffici**

Al sensi dell'articolo 35-bis del decreto legislativo n.165 del 2001, introdotto dall'articolo 3, comma 46, della legge n. 190 del 2012, coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale, non possono:

- far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segreteria Generale

- fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

A tal fine, contestualmente all'accettazione di qualsiasi incarico tra quelli sopra individuati, il dipendente dovrà sottoscrivere una dichiarazione sostitutiva di certificazione ex articoli 46 e 47 del D.P.R. n. 445 del 2000 e successive modificazioni, in cui attestare l'assenza di condanne penali relative ai reati previsti nel capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale.

### **9.12 Rimozione delle cause di incompatibilità nei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti beneficiari di qualsiasi vantaggio**

Al fine di monitorare i rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, questi ultimi sono tenuti a redigere e sottoscrivere, contestualmente alla sottoscrizione/accettazione degli stessi, apposita dichiarazione sostitutiva di atto notorio ex articoli 46 e 47 del D.P.R. n. 445 del 2000 e successive modificazioni, con cui attestino l'insussistenza di cause di incompatibilità, e l'eventuale presenza o assenza di qualsiasi relazione di parentela o affinità sussistente tra gli organi di vertice, i dirigenti e i dipendenti dell'Amministrazione. Tale dichiarazione deve essere rinnovata annualmente e comunicata al RPCT.

### **9.13 Attuazione delle clausole dei Protocolli di legalità e Patti di Integrità**

L'Amministrazione, nel caso di procedure ad evidenza pubblica attivate dalla medesima, dovrà prevedere nei bandi di gara o nelle lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara, così come previsto dall'articolo 1, comma 17, della legge n. 190 del 2012.

Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.

### **9.14 Tutela del dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite (*whistleblowing*)**

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*) è stata introdotta nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012, quale misura di prevenzione della corruzione, imponendo peraltro alle amministrazioni di individuare una procedura finalizzata a garantire tale tutela e a stimolare le segnalazioni da parte del dipendente.

Per colmare le lacune della norma e indirizzare le amministrazioni nell'utilizzo di tale strumento di prevenzione della corruzione l'ANAC ha adottato la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti», la quale è stata recepita, in parte, nell'art. 54-bis (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti) del decreto legislativo 30



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

marzo 2001, n. 165, così come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179 [Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato].

La normativa richiamata prevede, innanzitutto, che: «il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'ANAC, o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione».

L'istituto, quindi, non deve essere utilizzato per esigenze individuali, ma finalizzato a promuovere l'etica e l'integrità nella pubblica amministrazione.

Circa l'identificazione dei soggetti riconducibili alla categoria dei dipendenti pubblici indicati nella norma, in considerazione del rilievo che queste segnalazioni possono avere per finalità di prevenzione della corruzione, il legislatore ha chiarito che, ai fini della disciplina del *whistleblowing*, per "dipendente pubblico" si intende "il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile", estendendo il sistema di tutele predisposto anche "ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

Quanto alle condotte illecite oggetto di segnalazione, esse comprendono, in linea con il concetto di corruzione preso a riferimento nell'attuale PNA, non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

Il procedimento di gestione della segnalazione deve garantire la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione della segnalazione e in ogni fase successiva.

Tale tutela è stata ulteriormente rafforzata dal legislatore del 2017 il quale ha precisato, al comma 3 dell'articolo 54-bis, d.lgs 30 marzo 2001, n. 165, che l'identità del segnalante:

- nel procedimento penale, "è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del Codice di procedura penale";



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

- nel procedimento dinanzi la Corte dei Conti, "non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria";
- nel procedimento disciplinare, viene confermata l'impossibilità di rivelare l'identità del segnalante "ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa". La novità più rilevante riguarda l'ipotesi in cui "la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato"; in tal caso, a differenza di quanto previsto dalla disciplina previgente, "la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità".

Al fine di garantire la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, l'ANAC ritiene che il flusso di gestione delle segnalazioni debba avviarsi con l'invio della segnalazione al RPCT dell'amministrazione.

Qualora le segnalazioni riguardino direttamente il RPCT gli interessati possono inviare le stesse direttamente all'ANAC.

L'ANAC, a partire dall'8 febbraio 2018, si è dotata di un'applicazione informatica *Whistleblower* per l'acquisizione e la gestione, nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente, delle segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti come definiti dalla nuova versione dell'art. 54-bis del d.lgs 165/2001.

Grazie all'utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal sistema, l'identità del segnalante verrà segregata e lo stesso potrà "dialogare" con l'ANAC in maniera spersonalizzata tramite la piattaforma informatica.

L'ANAC rende noto che tale piattaforma sarà messa a disposizione delle amministrazioni che ne faranno richiesta, consentendo così da parte di ciascuna di esse un risparmio di risorse umane e finanziarie nel dotarsi della tecnologia necessaria per adempere al disposto normativo.

In attesa dell'acquisizione della piattaforma informatica ANAC che, data la particolare delicatezza del tema, verrà messa a disposizione solo dopo il superamento di una prima fase di "sperimentazione" e dopo aver verificato la piena sostenibilità da parte delle amministrazioni richiedenti, si dispone che l'Istituto in oggetto sia al momento attuato attraverso una delle seguenti modalità:

- segnalazione al RPCT del MiBAC utilizzando l'account dedicato [whistleblowing@beniculturali.it](mailto:whistleblowing@beniculturali.it) seguendo il seguente percorso: : Home > Amministrazione Trasparente > Altri contenuti - Corruzione -> Segnalazioni di illecito - *whistleblower*;
- segnalazione all'ANAC, attraverso lo strumento infra richiamato, collegandosi al sito Istituzionale ANAC, [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it) e, dalla home page, seguire il percorso: Home > Servizi > Servizi online > Segnalazione di condotte illecite - *Whistleblowing*.

L'utilizzo di una delle due modalità presuppone che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.





# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

Il sistema di tutele a favore del *whistleblower* è stato ulteriormente rafforzato ponendo a carico dell'amministrazione pubblica l'onere di dimostrare che "le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa", pena la nullità degli atti ritenuti discriminatori o ritorsivi.

A ciò si aggiunge la reintegrazione nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n.23, nell'ipotesi in cui il segnalante venga licenziato a motivo della segnalazione.

Resta fermo il divieto di ostensione della segnalazione ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n.241, e successive modificazioni.

Le tutele appena descritte non sono garantite soltanto "nel caso in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nel caso di dolo o colpa grave".

Tutte le denunce, indipendentemente dal mezzo di trasmissione utilizzato, saranno esaminate esclusivamente dal RPCT, il quale potrà dotarsi di un gruppo di lavoro dedicato, i cui componenti, con competenze multidisciplinari, saranno chiaramente identificati in un apposito atto organizzativo. In caso di trasmissione ad altri Uffici per la trattazione, sarà omessa l'indicazione di dati che potrebbero, anche indirettamente, rivelare l'identità del segnalante.

In conclusione, è appena il caso di evidenziare la ratio del legislatore. Il quale ha sottolineato la necessità che la segnalazione sia "in buona fede" ed effettuata nell'interesse dell'integrità pubblica, definita come "l'allineamento coerente e all'aderenza a valori etici condivisi, principi, norme al fine di sostenere e dare priorità all'interesse pubblico sopra gli interessi privati nel settore pubblico" (Raccomandazione del Consiglio OCSE sull'Integrità Pubblica, 26 gennaio 2017).



# Ministero per i beni e le attività culturali

Segretariato Generale

## 10. ADEMPIMENTI

### 10.1 Controllo e prevenzione del rischio e adempimenti in materia di trasparenza

Ciascun Referente per l'anticorruzione deve censire tutta l'area di propria competenza, in particolare attraverso una verifica delle risorse umane disponibili, degli incarichi e delle responsabilità dei singoli progetti affidati, dei processi che coinvolgono i poteri di spesa o quelli di acquisizione delle entrate e delle vertenze in corso.

Per consentire una conoscenza diffusa e capillare, anche le strutture periferiche dell'Amministrazione pubblica, a loro volta, il PTPCT sul loro sito, direttamente o tramite link di rinvio alla corrispondente sezione del sito MIBAC.

**Nel corso del 2019** i "Referenti per la prevenzione della corruzione e della trasparenza" dovranno:

- relazionare semestralmente al RPCT sugli adempimenti di prevenzione della corruzione e della trasparenza, con riferimento alla propria struttura e agli istituti periferici afferenti;
- verificare il rispetto della programmazione sulle misure proposte per prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto;
- fornire al Responsabile della prevenzione della corruzione le informazioni necessarie e le proposte adeguate per l'adozione di ulteriori misure nei settori in cui è più elevato il rischio corruzione;
- attuare la rotazione del personale in tutte le aree/procedimenti esposti a rischio o avanzare proposte alternative alla rotazione;
- segnalare al Responsabile della prevenzione della corruzione e la trasparenza ogni evento o dati utili per l'espletamento delle proprie funzioni;
- relativamente agli obblighi di pubblicazione, comunicare tramite la casella di posta elettronica istituzionale [trasparenza@beniculturali.it](mailto:trasparenza@beniculturali.it) le informazioni non più attuali, nonché gli eventuali aggiornamenti;
- provvedere all'aggiornamento periodico dei dati e delle informazioni secondo la tempistica indicata *griglia degli adempimenti sulla trasparenza*<sup>16</sup>, e procedere ai consueti monitoraggi semestrali di verifica di pubblicazione e/o aggiornamento dei dati della sezione "Amministrazione trasparente".

In particolare, assicurare la pubblicazione nel sito web istituzionale di informazioni relative a:

- procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, segreto d'ufficio e protezione dei dati personali;
- attività oggetto di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti

<sup>16</sup> Pubblicata sul sito istituzionale sezione "Amministrazione trasparente", in allegato al presente Piano.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

- pubblici e privati);
- attività nelle quali si sceglie il contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni; le stazioni appaltanti sono in ogni caso tenute a pubblicare nei propri siti web istituzionali: la struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009 e successive modificazioni;
- procedimenti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

### **10.2 Relazione annuale del RPCT 2018**

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza predispone, sulla base delle segnalazioni e indicazioni fornite dai Referenti, predispone la relazione prevista all'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nel Piano triennale di prevenzione della corruzione.

Il RPCT ha pubblicato, nella sezione "Amministrazione trasparente – Altri contenuti – Prevenzione della corruzione" del sito istituzionale del Ministero, la relazione annuale per l'anno 2018, recante il riepilogo delle Iniziative di prevenzione e contrasto alla corruzione in essere, nonché i risultati dell'attività, pervenuti con il supporto dei Referenti.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

*Segretariato Generale*

## **SEZIONE II - PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ (PTT)**

### **1. LE PRINCIPALI NOVITÀ IN MATERIA DI TRASPARENZA**

*Emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica dai dirigenti della P.A.*

L'ANAC, con riferimento alla determinazione n. 241 dell'8 marzo 2017 della stessa Autorità e alle Indicazioni ivi fornite in merito agli obblighi di pubblicazione, di cui all'art. 14, co. 1-ter, ultimo periodo, del d.lgs. 33/2013 concernente l'obbligo dell'amministrazione di pubblicare sul proprio sito istituzionale il dato trasmesso da ciascun dirigente sull'importo complessivo degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica, ne ha comunicato in data 7 marzo 2018 la sospensione dell'efficacia limitatamente alle indicazioni sulla pubblicazione dei dati in parola.

Tale orientamento è derivato dalla sentenza del TAR Lazio, sez. I-quater, n. 84/2018, intervenuta su ricorso proposto dal Garante per la protezione dei dati personali, per la corretta interpretazione dell'ordinanza cautelare dello stesso TAR del 2 marzo 2017 n. 1030, con la quale erano stati sospesi gli atti del Garante volti a dare attuazione agli obblighi di trasparenza relativi ai dati reddituali e patrimoniali nonché ai compensi e agli importi di viaggio di servizio dei Dirigenti (c. 1, lettere c) ed f) e 1-bis dell'articolo 14 del d.lgs. 33/2013).

*Accesso civico - FOIA*

Le disposizioni del decreto legislativo 97/2016 «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» disciplinano la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'istituto dell'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione.

Il Consiglio dell'ANAC ha approvato, nella seduta del 28 dicembre 2016, le *Linee guida per l'attuazione dell'accesso civico generalizzato* (cd. FOIA) e le prime *Linee guida sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal Decreto Trasparenza* (d.lgs. 97/2016), consultabili, oltre che sul sito [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), sul sito del nostro Ministero al percorso *Amministrazione trasparente > Altri contenuti - Accesso civico*, link "Altre normative".

I differenti sistemi di accesso dipendono da diversi ordini di legittimazione e grado di trasparenza. In particolare, la normativa vigente prevede:



# Ministero per i beni e le attività culturali

## Segretariato Generale

- l'accesso ai documenti amministrativi ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 241/1990 e ss.mm.ii.. L'iter procedimentale rimane invariato. L'istanza può essere inoltrata da chi ha un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale è richiesto l'accesso;
- l'accesso civico semplice, disciplinato dall'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013 come modificato dall'art. 6 del d.lgs. n. 97/2016, inteso come l'accesso ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione.

L'istanza va presentata al RPCT, il quale è tenuto a concludere il procedimento di accesso civico con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni. Sussistendone i presupposti, il RPCT avrà cura di pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti nonché a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale;

- l'accesso civico generalizzato disciplinato dall'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013, come modificato dall'articolo 6 del d.lgs. n. 97/2016, avente ad oggetto dati e documenti non soggetti ad obbligo di pubblicazione.

In particolare, l'articolo 5 del d.lgs. 33/2013, modificato dall'art. 6 del d.lgs. 97/2016, riconosce a chiunque il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi della normativa vigente, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis del decreto richiamato (accesso civico "generalizzato").

La richiesta di accesso generalizzato potrà essere presentata, alternativamente:

- all'Ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- all'Ufficio relazioni con il pubblico.

Al sensi del comma 3 dell'articolo 5 del d.lgs. n. 33/2013, l'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il "Codice dell'amministrazione digitale" (CAD), da ultimo modificato dal recentissimo d.lgs. 217/2017, volto ad accelerare a livello nazionale l'attuazione dell'Agenda digitale europea.

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico, in risposta alla richiesta di accesso generalizzato, è gratuito a meno di eventuale rimborso dei soli costi effettivamente sostenuti e documentati per la riproduzione su supporti materiali.

Laddove la richiesta di accesso generalizzato incida su interessi connessi alla protezione dei dati personali, o alla libertà e segretezza della corrispondenza oppure agli interessi economici e commerciali (ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali), il destinatario della richiesta di accesso deve darne comunicazione ai soggetti titolari di tali interessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento (o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione).

Il soggetto controinteressato può presentare (anche per via telematica) un'eventuale e motivata opposizione all'istanza di accesso generalizzato, entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione della richiesta di accesso generalizzato. Decorso tale termine, l'amministrazione provvede sulla



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segreteria Generale*

richiesta di accesso generalizzato, accertata la ricezione della comunicazione da parte del controinteressato.

Il procedimento di accesso generalizzato deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, con la comunicazione dell'esito al richiedente e agli eventuali controinteressati. Tali termini sono sospesi (fino ad un massimo di dieci giorni) nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato. In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti.

Nel caso in cui l'accesso sia consentito nonostante l'opposizione del controinteressato, i dati o i documenti richiesti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato. Il provvedimento di rifiuto adottato in applicazione dei limiti di cui all'articolo 5 bis, commi 1 e 2 contiene una adeguata motivazione che dà conto della sussistenza degli elementi che integrano l'esistenza del pregiudizio concreto. Va parimenti motivato adeguatamente il provvedimento di rifiuto adottato in applicazione delle esclusioni di cui all'articolo 5-bis, co. 3.

Il comma 2 del richiamato articolo 5 bis, prevede il diniego dell'istanza per la tutela di interessi privati; a tal proposito, si invitano i responsabili del procedimento ad effettuare un accurato bilanciamento tra il danno (concreto, ragionevolmente prevedibile e rilevante) nei confronti del terzo e l'interesse conoscitivo dell'istante.

Anche il provvedimento di accoglimento deve contenere un'adeguata motivazione che dia conto della insussistenza di uno o più elementi che integrano l'esistenza del pregiudizio concreto, specie quando è adottato nonostante l'opposizione del controinteressato.

Nell'ambito degli istituti sopra elencati, è stato adottato, quale strumento di monitoraggio, la raccolta organizzata delle richieste di accesso, il cosiddetto "Registro degli accessi" contenente l'elenco delle richieste, l'oggetto dell'istanza, la data, il relativo esito con una breve descrizione sulla motivazione in caso di mancato accoglimento, la data della risposta, l'indicazione degli eventuali controinteressati, l'eventuale richiesta di riesame al responsabile della trasparenza qualora l'istanza non abbia avuto accoglimento o accoglimento parziale e l'indicazione di ricorso al Garante per la protezione dei dati personali.

Il Registro degli accessi è pubblicato nella sezione Amministrazione trasparente, nella sottosezione "Altri contenuti- Prevenzione della corruzione"; l'aggiornamento, al momento, avviene manualmente in maniera accentrata, ma è obiettivo dell'Amministrazione far sì che l'implementazione possa avvenire in modalità decentrata da parte delle Direzioni/Istituti che hanno curato il procedimento.

Dato l'elevato interesse rivolto ai contenuti del FOIA, l'Amministrazione, anche su sollecito della Funzione Pubblica e dell'ANAC, ha proceduto alla calendarizzazione dell'attività di monitoraggio periodico con l'obiettivo di verificare l'impatto, la casistica delle richieste e la capacità dell'Amministrazione di far fronte alle istanze presentate.



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

In tale ottica il Ministero partecipa ad incontri periodici di confronto organizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica che ha istituito un Centro nazionale di competenza FOIA con ruolo di impulso, coordinamento e supervisione dei processi di riforma amministrativa che mira a promuovere la corretta attuazione della normativa sull'accesso civico generalizzato, dando risposte e supporto a quesiti e criticità operative sollevati dalle P.A.

Sul sito istituzionale del MIBAC, nella sezione Amministrazione trasparente – Altri contenuti – Accesso civico è presente un *link* al sito predisposto dalla Funzione Pubblica dove sono pubblicate le FAQ e altre informazioni utili, quali ad esempio pareri del Garante per la protezione dei dati personali e giurisprudenza sulla materia.

Sulla scorta di quanto sopra richiamato è stata emanata la Circolare n. 142 dell'8 maggio 2018 concernente ulteriori indicazioni operative su eccezioni procedurali, di seguito riportate:

- *richiesta generica* (oggetto non identificabile): in caso di richiesta caratterizzata da assoluta indeterminatezza e ambiguità dell'oggetto, tale da non consentire all'amministrazione di individuare i dati e/o i documenti richiesti, è necessaria che l'amministrazione attivi un dialogo cooperativo con il richiedente, al fine di assisterlo nel precisare l'oggetto della richiesta e nell'indicare gli elementi sufficienti a identificare i dati e/o i documenti richiesti. Solo qualora l'esito di tale dialogo dovesse risultare infruttuoso, l'amministrazione potrà dichiarare inammissibile l'istanza, comunicandolo per iscritto al richiedente (par. 4.2 Linee guida ANAC; par. 3.1 Circolare n. 2/2017; in giurisprudenza, cfr. Tar Veneto, sez. I, n. 171/2018; Tar Lazio, sez. II-bis, n. 9023/2017).
- *richiesta di dati o informazioni non esistenti*: richiesta il cui oggetto è costituito da dati e/o documenti che l'amministrazione ritiene non esistenti. In tali ipotesi è opportuno che l'amministrazione comunque risponda per iscritto al richiedente comunicandogli l'inesistenza dei dati e/o dei documenti richiesti e, pertanto, l'impossibilità di soddisfare la domanda;
- *richiesta di dati o informazioni non possedute/traferite ad altra PA*: si precisa che, qualora i dati siano detenuti da altro ufficio della medesima amministrazione (nel caso di specie, MIBAC), si ha l'obbligo di trasmettere la richiesta tempestivamente all'ufficio competente; in caso, invece, di dati detenuti da altra PA (ad esempio, diverso Ministero), occorre comunicare al richiedente di inoltrare richiesta alla PA competente. In tale ipotesi, il termine per provvedere comincerà a decorrere dalla ricezione dell'istanza da parte dell'amministrazione competente;
- *richiesta onerosa o sproporzionata*: occorre precisare che il legislatore ha inteso limitare l'accesso ai "documenti" già formati e ai "dati" già disponibili, escludendo dall'accesso le "informazioni" nel loro senso più ampio, ossia quelle che richiedono complesse operazioni di elaborazione e quindi un costo elevato per le amministrazioni stesse. L'impegno medio sostenibile è di circa due giornate lavorative, tenendo però presente che eventuali disorganizzazioni interne, quali ad esempio l'inadeguata archiviazione, non possono gravare sul richiedente. Nei casi suddetti, l'amministrazione dovrebbe anzitutto contattare il



# *Ministero per i beni e le attività culturali*

## *Segretariato Generale*

richiedente e assisterlo al fine di circoscrivere l'oggetto della richiesta entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e di proporzionalità. Solo qualora tale dialogo non dovesse avere esito positivo, l'amministrazione può opporre un diniego con l'obbligo di motivare, in modo circostanziato, l'onerosità dell'istanza.

- *richieste seriali o massive*: qualora più istanze pervengano dal medesimo richiedente o da parte di diversi richiedenti riconducibili a un comune centro di interesse in un arco temporale limitato, vanno considerate cumulativamente e trattate come manifestazioni onerose laddove si riscontri il superamento della soglia di sostenibilità poc'anzi richiamata. Il carattere massivo dell'istanza non è sufficiente a giustificare il diniego da parte dell'amministrazione, che è chiamata comunque a consentire l'accesso a un numero elevato di documenti e/o dati, salvo che la stessa richiesta assuma un carattere manifestamente oneroso o sproporzionato (Al. 4 Linee guida ANAC, par. 7, lett. b) Circolare n. 2/2017, in giurisprudenza, cfr. Tar Puglia, sez. III, n. 234/2018; Tar Lombardia, sez. III, 1951/2017).
- *richiesta reiterata*: ravvisabile nei casi in cui l'istante riproponga la medesima istanza, con identico oggetto quando già l'Amministrazione ha fornito una risposta esaustiva alla precedente richiesta, le istanze successivamente reiterate sono da considerarsi inammissibili pure in caso di diniego o parziale accoglimento dall'Amministrazione; in tali ipotesi, a seguito di dialogo con l'istante che non abbia ulteriormente chiarito la sua pretesa, gli uffici possono rispondere richiamando il precedente riscontro già dato.

## **2. PROCEDIMENTO DI ELABORAZIONE E ADOZIONE DEL PROGRAMMA**

L'individuazione dei contenuti della sezione Trasparenza ha visto il coinvolgimento dell'Ufficio di Gabinetto, dei Referenti per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e della Struttura tecnica permanente per la misurazione della performance, DIV, con la condivisione preliminare della griglia degli adempimenti per verificare la correttezza dell'individuazione dell'ufficio/istituto responsabile per la fornitura del dato oggetto di pubblicazione.

## **3. DATI ULTERIORI**

Il MiBAC, nell'ottica della trasparenza e dell'anticorruzione, pubblica con cadenza annuale, nel proprio sito nella sezione "Amministrazione trasparente", la Relazione annuale del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale che con D.P.R. 6 luglio 2001, n. 307 è stato inserito tra gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, al quale risponde funzionalmente.

Ai sensi del Decreto del Ministro dell'Interno del 28 aprile 2006, il Comando Carabinieri per la Tutela Patrimonio Culturale ha ora anche formalmente assunto, nel settore, la funzione di polo di gravitazione informativa e di analisi a favore di tutte le Forze di Polizia, con particolare riferimento





# Ministero per i beni e le attività culturali

Segreteria Generale

all'alimentazione della banca dati specializzata. E, dunque, oggi come in passato, il Comando opera sul territorio nazionale d'intesa con tutte le componenti dell'Arma dei Carabinieri, con le altre Forze dell'Ordine ed in sinergia con le Soprintendenze e svolge la propria attività in campo internazionale tramite INTERPOL.

Inoltre, nella sotto sezione "attività e procedimenti" sono pubblicati i procedimenti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale così come stabilito dall'articolo 33 del D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171, per cui "le Soprintendenze, ai sensi dell'articolo 12, comma 1-ter, del decreto-legge n. 83 del 2014, convertito nella legge n. 106 del 2014, assicurano la trasparenza e la pubblicità dei procedimenti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, pubblicando integralmente nel proprio sito Internet, ove esistente, e in quello del Ministero tutti gli atti aventi rilevanza esterna e i provvedimenti adottati nell'esercizio delle funzioni di tutela e valorizzazione di cui al Codice dei beni culturali e del paesaggio, indicando altresì per ogni procedimento la data di inizio, lo stato di avanzamento, il termine di conclusione e l'esito dello stesso...".

#### 4. GRIGLIA DEGLI ADEMPIMENTI CON OBBLIGO DI PUBBLICAZIONE

La griglia degli adempimenti con obbligo di pubblicazione, pubblicata nell'aggiornamento al PTPCT 2019-2021, viene allegata al presente Piano, di cui costituisce parte integrante, e diffusa mediante pubblicazione in formato aperto (excel), per gli opportuni adempimenti di ciascuna struttura, sul sito istituzionale alla sezione: *Amministrazione Trasparente > Altri contenuti - Prevenzione della Corruzione > Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.*

A tale griglia va fatto riferimento per gli adempimenti con obbligo di pubblicazione per l'anno 2019.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza  
Giovanni Panebianco

30 GEN. 2019

