



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
Segretariato Generale

**PIANO TRIENNALE
DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
2013-2015**

29 marzo 2013



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

Premessa	p.3
1. Piano triennale di prevenzione della corruzione, Piano della performance, Programma triennale per la trasparenza e l'integrità	p.4
2. Le azioni già svolte dal Ministero per i beni e le attività culturali (MiBAC)	p.5
2.1 Piano della <i>performance</i>	p.5
2.2 Piano triennale per la trasparenza e l'integrità	p.6
3. Il PPC: riferimenti, modello organizzativo e responsabilità	p.6
3.1 Riferimenti normativi	p.7
3.2 Modello organizzativo e responsabilità	p.8
3.2.1 Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione	p.10
3.2.2 I "Referenti" per l'anticorruzione	p.10
4. Le misure organizzative del PPC	p.11
5. Le azioni del PPC	p.12
5.1 Mappatura delle attività con elevato rischio di corruzione	p.12
5.2 Valutazione del rischio	p.15
5.3 Il ruolo degli <i>stakeholder</i>	p.17
6. Strumenti, adempimenti, scadenze	p.19
6.1 Il Grande progetto Pompei e il Sistema informativo per la legalità	p.19
6.2 Adempimenti	p.20
6.3 Controllo e prevenzione del rischio	p.20
6.4 Riepilogo trimestrale	p.21
6.5 Attestazione semestrale di monitoraggio	p.21
7. Meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni	p.22
7.1 Conflitto di interessi	p.23
7.2 Prevenzione della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici	p.23
7.3 Monitoraggio rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti beneficiari di qualsiasi vantaggio	p.24
7.4 Rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti	p.24
7.5 Protocolli di legalità	p.24
8. Specificazione delle Responsabilità	p.25
8.1 Responsabilità del "Responsabile della Prevenzione della corruzione"	p.25
8.2 Responsabilità dei dipendenti	p.26
8.3 Codice di comportamento	p.26
8.4 Tutela del dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite	p.26
9. Azioni caratterizzanti	p.27
9.1 Trasparenza	p.27
9.2 Rotazione degli incarichi	p.28
9.3 Formazione	p.29
10. Relazione sull'attività svolta	p.31



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

Premessa

Il 28 novembre 2012 è entrata in vigore la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"* e successive modificazioni, emanata in attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2003, con risoluzione n.58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n.116 e in attuazione degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n.110,

La legge propone nuove norme per la prevenzione e il contrasto di fenomeni di illegalità nelle pubbliche amministrazioni, norme che, in parte, si pongono in continuità con quelle fino ad oggi emanate in materia di promozione dell'integrità e della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 1, comma 4, della legge prevede la redazione del Piano nazionale anticorruzione da parte del Dipartimento della funzione pubblica.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2013 è stato istituito il Comitato interministeriale anticorruzione che ha predisposto le linee di indirizzo per la redazione del suddetto Piano.

Il Dipartimento della funzione pubblica con circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 ha fornito prime indicazioni circa gli adempimenti da porre in essere ai fini dell'adeguamento alla prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità.

L'articolo 1, comma 5 della legge prevede che l'Amministrazione definisca e adotti il Piano triennale di prevenzione della corruzione, con la funzione di fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e di indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio e procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.

Nelle more dell'adozione del Piano nazionale anticorruzione il Ministero per i beni e le attività culturali (MiBAC) ha ritenuto necessario adottare una prima versione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PPC) al fine di porre in essere, con la massima tempestività, i contenuti minimi più urgenti volti alla prevenzione di fenomeni corruttivi.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

Non appena il Piano nazionale anticorruzione sarà adottato, verranno introdotti gli opportuni aggiornamenti e arricchimenti al Piano triennale, al fine di renderlo più aderente e coerente con il Piano nazionale e per aumentarne l'efficacia.

1. Piano triennale di prevenzione della corruzione, Piano della performance, Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2013 - 2015 è strettamente correlato con il Piano della *performance* e con il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Di conseguenza il PPC 2013- 2015 è redatto in accordo con il Piano della performance 2013-2015 e con il Piano triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-2014.

L'insieme dei tre Piani definisce un *corpus* organico di misure organizzative e di auto-amministrazione che permetteranno al Ministero di superare le criticità e le inefficienze, secondo i principi di buon andamento e di imparzialità e dell'azione amministrativa.

I concetti di trasparenza della *performance*, rendicontazione della *performance* ed integrità, che le amministrazioni sono tenute a garantire in ogni fase del ciclo di gestione della *performance*, sono stati introdotti dalla legge-delega 4 marzo 2009, n. 15, e dal decreto legislativo n. 150 del 2009.

La rilevanza della trasparenza è asseverata, tra l'altro, dall'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2009 e successive modificazioni, che stabilisce che la stessa "*costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*";

D'altra parte i concetti di trasparenza, di integrità e di legalità, nello specifico, richiamano i principi costituzionali di cui agli articoli 54, 97 e 98 ed enunciati legislativi codificati in convenzioni internazionali e in leggi nazionali.

Nelle amministrazioni pubbliche trasparenti la circolazione delle notizie, l'accessibilità agli atti, i controlli istituzionali e quelli sociali delle attività possono aiutare a prevenire eventuali corrottele.

La legalità e lo sviluppo della trasparenza e dell'integrità, sono indissolubilmente legati all'attività amministrativa. I fenomeni di illegalità e di vulnerabilità all'integrità dell'erario, infatti, più facilmente possono svilupparsi nelle P.A. non trasparenti.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

2. Le azioni già svolte dal Ministero per i beni e le attività culturali

Il MiBAC ha adottato:

- la Direttiva generale per l'anno 2013 sull'azione amministrativa, 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, la quale prevede, tra i comportamenti organizzativi del dirigente soggetti a valutazione, la prevenzione della corruzione;
- la Nota integrativa al bilancio di previsione dello Stato per il Ministero per i beni e le attività culturali per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015, 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 e nella quale il contrasto alla corruzione è stato inserito come obiettivo strategico;
- il Piano della performance 2013-2015;
- il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-2014, all'interno del quale è prevista l'azione congiunta da parte delle Direzioni generali e del Segretario generale per l'individuazione delle aree e dei procedimenti esposti a rischio corruzione anche con riferimento agli enti sottoposti a vigilanza.

2.1 Piano della performance

Il Piano della *performance*, redatto ai sensi degli articoli 10 e 15 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e successive modificazioni, nonché delle delibere CiVIT, recepisce le linee direttrici e i principali orientamenti programmatici adottati dall'organo politico amministrativo con l'Atto di indirizzo del 13 marzo 2012 nonché gli obiettivi strategici e la Direttiva annuale datata 18 gennaio 2013.

Si tratta di un documento programmatico triennale, adottato in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi definendo, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

2.2 Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

L'integrità attiene all'etica sul lavoro e, quindi, ai comportamenti etici da tenere sul luogo di lavoro e coinvolge anche gli aspetti di "legalità e di sviluppo della cultura dell'integrità", che le amministrazioni sono impegnate a garantire, adottando anche "strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione".

Specifiche iniziative in tal senso sono state enunciate nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2011-2013, che ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, contribuisce ad assicurare *"l'accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità (...)".*

3. Il PPC: riferimenti, modello organizzativo e responsabilità

Il presente Piano triennale di prevenzione della corruzione è stato sviluppato in conformità alle linee guida del Comitato Interministeriale istituito con d.P.C.M. del 16 gennaio 2013.

Il PPC viene trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica e alla Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT) e pubblicato sul portale del Ministero per i beni e le attività culturali, nella sezione "Trasparenza, Valutazione e Merito".

Il rischio corruzione va individuato, analizzato e valutato quale vero e proprio rischio *management* con riguardo alle aree e ai procedimenti caratterizzati da più ampia discrezionalità. L'attuazione degli obblighi discendenti dalla legge n. 190/2012 rientra tra i comportamenti organizzativi che caratterizzano la prestazione lavorativa e la *performance* dei dirigenti e come tale, a decorrere dal 2013, sarà oggetto di valutazione.

Le disposizioni della legge 190 del 2012, nella loro applicazione, non possono infatti prescindere dagli articoli 2, 16 e 17, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che disciplinano le attribuzioni dei dirigenti generali e dei dirigenti e costituiscono le fonti legali di regolazione dei rapporti individuali di lavoro.

L'articolo 16, infatti, prescrive, tra l'altro, che i dirigenti di uffici dirigenziali generali:



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

- a) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti (compito al quale concorrono i dirigenti ex articolo 17);
- b) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- c) provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nel caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Dalla lettura coordinata delle norme, si evince che la prevenzione del rischio corruzione, essendo prescritta per legge, rientra tra gli obblighi di fonte legale che, unitamente alle disposizioni del codice civile, del contratto collettivo nazionale e individuale di lavoro, caratterizzano il rapporto di lavoro del dirigente, al pari degli obblighi di diligenza, fedeltà ecc.

3.1 I seguenti **riferimenti normativi** fanno parte integrante e sostanziale del presente PPC:

- I) il decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e successive modificazioni;
- II) il Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dirigente dell'area I per il quadriennio normativo 2002 – 2005 e biennio economico 2002 – 2003, sottoscritto il 21 aprile 2006;
- III) il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42 e successive modificazioni;
- IV) il decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE” e successive modificazioni;
- V) il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 e successive modificazioni;
- VI) il d.P.C.M. 18 novembre 2010, n.231;
- VII) il d.P.C.M. 22 dicembre 2010, n. 271;
- VIII) il Codice etico del Mibac in vigore dal 28 luglio 2011;
- IX) il Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

X) il Piano della *performance* 2013-2015;

XI) il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-2014;

XII) la legge 6 novembre 2012, n.190;

XIII) le linee di indirizzo del Comitato interministeriale, istituito con d.P.C.M. 16 gennaio 2013, per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del Piano nazionale anticorruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n.190;

XIV) la circolare del Dipartimento della funzione pubblica del 25 gennaio 2013 n.1;

Saranno inoltre inseriti nel PPC le strategie, le norme e i modelli standard allorquando verranno definiti nel Piano nazionale anticorruzione.

3.2 Il modello organizzativo del PPC 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.

I caratteri della struttura organizzativa che hanno orientato il modello di PPC sono quelli della estrema diffusione territoriale degli uffici, della evidente disomogeneità settoriale, della grande disomogeneità dimensionale.

Il Ministero per i beni e le attività culturali è infatti articolato in:

- 2 Uffici di livello dirigenziale generale presso gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro;
- 1 Segretariato generale;
- 8 Direzioni generali;
- 17 Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici
- 19 Soprintendenze archivistiche;
- 45 Biblioteche pubbliche statali
- 11 biblioteche statali annesse ad altrettanti monumenti nazionali;
- 103 archivi e 38 sedi staccate;
- 19 Soprintendenze archeologiche;
- 25 Soprintendenza architettoniche e paesaggistiche;



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

- 20 Soprintendenze storico artistiche ed etnoantropologiche;
- 8 Soprintendenze miste;
- 7 Istituti centrali;
- 4 Istituti nazionali;
- 11 Istituti dotati autonomia speciale
- 420 luoghi della cultura (musei, aree archeologiche ecc.).

Nel Ministero è presente l'Organismo indipendente di valutazione della *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.

Una particolare struttura è infine il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale, rispondente funzionalmente al Ministro.

Alla data del 31 marzo 2013 sono presenti nell'Amministrazione centrale e periferica 18.987 unità di personale:

- 13 dirigenti di 1^a fascia
- 181 dirigenti di 2^a fascia
- 4.922 dipendenti di III Area
- 12.891 dipendenti di II Area
- 980 dipendenti di I Area

A fronte di tale notevole complessità organizzativa il presente Piano prevede una **struttura di responsabilità** a più livelli.

Il Piano infatti ha ad oggetto la prevenzione del rischio corruzione in relazione a tutte le attività svolte da tutti gli Uffici del Ministero sia centrali che periferici.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

3.2.1. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione¹.

Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali dell'11 dicembre 2012 è stato nominato Responsabile della prevenzione della corruzione (di seguito, RPC), ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della legge n. 190/2012, il Segretario generale del Ministero per i beni e le attività culturali, arch. Antonia Pasqua Recchia.

In questa veste, il Segretario generale propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo il Piano triennale della prevenzione della corruzione (PPC), da adottare entro il 31 gennaio di ogni anno (in sede di prima applicazione il termine è stato fissato al 31 marzo 2013, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 34 bis, comma 4, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221).

Il suddetto termine del 31 marzo è stato ritenuto dalla CiVIT un termine ordinatorio e non perentorio e pertanto l'adozione del PPC risulta valida anche dopo la scadenza di tale termine.

3.2.2. I "referenti" per l'anticorruzione.

La mancata predisposizione del PPC e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale.

¹ Il Responsabile della prevenzione della corruzione, secondo quanto declinato dall'articolo 1, comma 8 e commi 10 e 14 della legge n. 190 del 2012:

- propone all'organo di indirizzo politico l'adozione di un Piano di prevenzione della corruzione (in futuro adottato entro il 31 gennaio di ogni anno) che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- cura la trasmissione del Piano di prevenzione della corruzione al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari;
- provvede alla verifica dell'efficace attuazione del Piano e della sua idoneità, nonché a proporre modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- verifica, d'intesa con il dirigente competente, 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;
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione che dovranno essere elaborati e svolti con il supporto della SSPA (articolo 1, comma 11 Legge 190/2012);
- coordina le attività operative per lo sviluppo e l'implementazione del piano il Responsabile della prevenzione della corruzione, calendarizzate secondo quanto riportato nel piano che sarà approvato dall'organo di indirizzo politico e, attraverso i propri delegati, riesamina e aggiorna periodicamente le procedure interne anti-corruzione, in modo da assicurarne l'efficacia nel tempo, attraverso un sistema di revisione continua e dinamica, basata sui *feedback* e i risultati ottenuti;
- definisce la proposta di piano triennale all'organo di indirizzo politico entro il 31 gennaio di ogni anno;
- Entro il 31 dicembre di ogni anno provvede, in particolare, a effettuare una ricognizione delle attività di prevenzione già in essere e dei risultati di quelle attuate in conformità al piano anticorruzione vigente, da inserire nella relazione annuale per l'organo di indirizzo politico e provvede alla definizione delle attività di prevenzione per l'anno successivo e della tempistica per la loro applicazione, che tenga conto degli aspetti relativi alla periodica mappatura dei rischi, all'istituzione di procedure di prevenzione e controllo, nonché al piano di formazione e rotazione degli addetti a rischio;
- contribuisce attivamente a iniziative esterne al fine di promuovere e diffondere l'impegno del Ministero per i beni e le attività culturali nella lotta alla corruzione e assicura un miglioramento continuo della normativa interna anche attraverso il confronto con le *best practices* internazionali;
- Entro il 15 dicembre di ogni anno il Responsabile della prevenzione della corruzione, provvede alla pubblicazione sul sito *web* dell'amministrazione di una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione, ovvero nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, riferisce sull'attività (articolo 1, comma 14 della Legge 190/2012).



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

Le Linee di indirizzo del Comitato interministeriale istituito con d.P.C.M. 16 gennaio 2013 prescrivono che il Piano triennale debba prevedere il coinvolgimento, al fine dell'individuazione delle attività più esposte a rischio corruzione, *“dei dirigenti e di tutto il personale delle amministrazioni addetto alle aree a più elevato rischio”*.

Da qui deriva il coinvolgimento di tutti i Dirigenti 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.

Sebbene la norma, prevedendo la nomina di un Responsabile, abbia sicuramente inteso concentrare in un unico soggetto le iniziative e le responsabilità per il funzionamento dell'intero meccanismo della prevenzione, non si può escludere, come anche ammesso nella citata Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, che possano essere individuati dei “referenti” per l'anticorruzione che operano negli Istituti periferici dell'Amministrazione dislocati sul territorio, proprio in considerazione del carattere complesso dell'organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e della sua articolazione per diversi centri di responsabilità.

Ciò comporterà la realizzazione di un meccanismo di raccordo e di coordinamento tra il Responsabile della prevenzione e questi ultimi referenti, per l'esercizio della rispettiva funzione.

Lo sviluppo e l'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione, infatti, sono il risultato di un'azione sinergica e combinata dei singoli responsabili degli uffici e del Responsabile della prevenzione sia in sede di formulazione delle proposte che per la successiva fase di verifica ed applicazione.

4. Le misure organizzative del PPC

1. La prima misura adottata è la comunicazione/informazione ai direttori generali e ai direttori regionali per i beni culturali e paesaggistici. L'informativa, di carattere generale, si è svolta la prima volta nell'ambito della riunione di coordinamento del 30 gennaio 2013.
2. La seconda misura consiste nella nomina formale dei “referenti per l'anticorruzione”. I referenti sono individuati, anche a norma dell'articolo 16 del d.lgs. n. 165/2001, rispettivamente nei titolari dei Centri di responsabilità amministrativa e nei Direttori regionali per i beni culturali e paesaggistici. I Direttori generali centrali sono individuati come referenti in ragione del fatto che sono i titolari dei CRA, i Direttori regionali in ragione delle loro funzioni sul territorio, ai sensi dell'art. 17 del D.P.R. 233/2007, modificato dal D.P.R. n. 91/2009 di organizzazione del Ministero.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

3. La terza misura consiste nel dotare il Responsabile della prevenzione della corruzione di una struttura permanente di supporto nell'espletamento delle attività connesse e conseguenti alla predisposizione del PPC, volta all'acquisizione delle proposte dei dirigenti, a fronte delle quali, il Piano deve prevedere meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio corruzione, nonché per l'individuazione delle metodologie specifiche per l'analisi del rischio corruzione e dei settori in cui il fenomeno è maggiormente elevato, per lo svolgimento delle attività di monitoraggio in ordine alla corretta ed effettiva applicazione del piano triennale di prevenzione della corruzione, assicurando il costante aggiornamento del modello per la misurazione del fenomeno corruzione all'interno dell'Amministrazione in caso di significative violazioni e anche in caso di mutamenti all'interno dell'organizzazione medesima.

5. Le azioni del PPC

5.1 Mappatura delle attività con elevato rischio di corruzione

La legge n. 190 del 2012 ha previsto una serie di attività, sotto elencate, per le quali ha operato una sorta di presunzione di esistenza del rischio corruzione proprio in virtù degli interessi alla stessa sottesi. Tali attività, pertanto, sono da intendersi a rischio di corruzione e al fine di assicurare un livello particolare di trasparenza come previsto all'articolo 1, commi 15 e 16 della citata legge, devono essere pubblicate sul sito istituzionale dell'Amministrazione, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, segreto d'ufficio e protezione dei dati personali.

Le attività a rischio corruzione sono quelle individuate direttamente dal legislatore, quali:

- A.** informazioni relative ai procedimenti amministrativi con particolare riferimento a (articolo 1, commi 15 e 16 della legge n. 190 del 2012):
- ✓ autorizzazione o concessione;
 - ✓ scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi;
 - ✓ concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
 - ✓ concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009;
- B.** i bilanci e i conti consuntivi (articolo 1, comma 15, della legge n. 190 del 2012);



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

C. i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini.

L'Amministrazione ha pubblicato sul sito internet del MiBAC - alla sezione "Trasparenza, Valutazione e Merito" - l'elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio, il termine per la conclusione di ciascun procedimento ed ogni altro termine procedimentale, il nome del responsabile del procedimento e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale (articolo 54, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 82 del 2005, così come modificato dal decreto legislativo n. 235 del 2010).

Nella tabella di seguito riportata sono indicate n. 16 aree e procedimenti potenzialmente a rischio corruzione.

L'individuazione dei procedimenti è stata fatta sulla base dei d.P.C.M. 18 novembre 2010, n. 231 e 22 dicembre 2010, n. 271, nei quali sono stati pubblicati i Regolamenti di attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardante i termini dei procedimenti amministrativi del Ministero per i beni e le attività culturali aventi durata non superiore a novanta giorni, nonché attraverso l'attività di rilevazione delle cd. "aree a rischio corruzione", svolta in via sperimentale da alcune Direzioni generali (Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee e le Direzioni generali per il cinema e lo spettacolo dal vivo) nell'ambito del Piano della trasparenza 2012-2014.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

Elenco delle aree a rischio corruzione:

1. Procedure concorsuali esterne ed interne
2. Procedure relative ad incarichi e consulenze esterne
3. Procedure di gestione di contratti ed appalti
4. Procedure relative agli acquisti di beni, servizi e forniture
5. Procedure relative a concessione di contributi
6. Autorizzazione all'alienazione di beni immobili appartenenti al demanio culturale
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
8. Concessione in uso o locazione di immobili pubblici di interesse culturale per le finalità di valorizzazione e utilizzazione anche a fini economici
9. Autorizzazioni di interventi di qualsiasi genere di beni privati di interesse culturale (trasferimenti, spostamenti, smembramenti, rimozione e demolizione)
10. Autorizzazioni paesaggistiche
11. Verifiche e dichiarazioni di interesse culturale
12. Espropriazione e acquisto coatto di beni privati
13. Attestati di libera circolazione
14. Autorizzazioni cartelli pubblicitari
15. Uscita ed esportazione illecita di beni culturali
16. Concessione di attività e servizi di valorizzazione



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

5.2 Valutazione del rischio

Rispetto alle suddette aree, con il supporto del gruppo di lavoro di cui alla Misura 3, si effettuerà la valutazione del grado di rischio e saranno individuati gli attori coinvolti nel processo decisionale, oltre alla valutazione del diverso livello di esposizione dei singoli Uffici al rischio di corruzione e di illegalità, secondo la tempistica di seguito indicata.

Gli elementi a base della valutazione sono desunti dall'analisi degli esiti delle attività ispettive, dei procedimenti disciplinari e dei parametri di seguito indicati.

Entro il 31 dicembre 2013 saranno analizzati i principali procedimenti, compresi nell'elenco delle aree sopra riportate.

L'esposizione al rischio corruzione sarà la risultante dei seguenti parametri:

- discrezionalità,
- frequenza,
- portata economica del procedimento,
- danno alla fama e reputazione dell'Amministrazione,
- individuazione e valutazione dell'adeguatezza delle misure di controllo esistenti verificando quali sistemi di controllo esistono all'interno del procedimento/area di volta in volta considerato.

Sarà individuato il grado di rischio insito in ciascuna attività al fine di graduare le relative misure di prevenzione o correttive. Il grado di rischio viene identificato nella tabella seguente in: **alto** (indicato con "**A**"), **medio** (indicato con "**M**") e **basso** (indicato con "**B**").

Allo scopo entro il 31 luglio 2013 sarà predisposto un questionario da indirizzare alle Direzioni generali e alle Direzioni regionali per la successiva rilevazione, anche presso gli Istituti periferici da essi dipendenti, delle aree e dei procedimenti maggiormente esposti al rischio corruzione e del loro livello di rischio, tenendo conto, quali indicatori del livello di rischio, della probabilità che l'evento accada e del suo impatto, inteso come effetto sull'organizzazione.

La metodologia utilizzata sarà quella del CRSA (Control Risk Self Assessment) basata sull'autovalutazione rispetto al seguente schema di rilevazione:



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

misurazione del rischio del procedimento				
tipologia dei parametri di rischio del procedimento	scala di valutazioni	scala dei pesi	calcolo del rischio del procedimento	scala dei valori relativi al rischio
D: valutazione discrezionalità	basso	0	$R = D + P + E + R + C$	valori bassi (0, 1, 2, 3)
	medio	1		
	alto	2		
P: rilevazione della frequenza dei procedimenti	bassa frequenza	0		valori medi (4, 5, 6)
	media frequenza	1		
	alta frequenza	2		
E: rilevazione della portata economica dei procedimenti	valore basso	0		valori alti (7, 8, 9, 10)
	valore medio	1		
	valore alto	2		
R: danno alla fama e reputazione	basso	0		scala dei valori relativi al rischio (0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10)
	medio	1		
	alto	2		
C: rilevazione dei controlli preesistenti	basso (alto livello di controlli)	0		
	medio (medio livello di controlli)	1		
	alto (basso livello di controlli)	2		



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

Il questionario consentirà a tutti i destinatari di procedere ad una autovalutazione delle attività e dei procedimenti individuati a rischio corruzione.

Dopo avere esaminato i *feedback* e i risultati ottenuti, entro l'anno 2014, il PPC potrà essere modificato e potranno essere incluse anche altre tipologie di procedimento.

Sarà, altresì, chiesto ai singoli Uffici l'indicazione delle misure di prevenzione già adottate o che ritengono opportuno che siano adottate.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione provvede alla verifica, integrazione e convalida delle proposte degli Uffici, ed invia poi formalmente a questi le proprie proposte relative a classificazioni e misure preventive, ai fini della condivisione delle stesse.

Il riepilogo delle classificazioni e delle misure di prevenzione viene inserito nella tabella delle attività a rischio, con relativa valutazione del rischio, da pubblicare sul sito *web* del Ministero.

La risultanza della rilevazione e del livello di valutazione del rischio sarà necessariamente differenziata per ciascun Istituto in ragione della diversa incidenza (economica, di frequenza ecc.) dei procedimenti individuati.

5.3 Il ruolo degli *stakeholder*

L'analisi delle cause della corruzione nella P.A. ha evidenziato sostanzialmente due matrici fondamentali: una economica e una socio-culturale. Il complesso fenomeno della corruzione è stato esaminato nei suoi molteplici fattori scatenanti, tra i quali la presenza di posizioni monopolistiche di rendita, l'esercizio di poteri discrezionali, la mancanza del grado di trasparenza e di *accountability* o di responsabilizzazione. La repressione della corruzione parte da una politica di prevenzione della stessa, agendo sull'integrità morale dei funzionari pubblici attraverso i codici etici, disciplinando le varie incompatibilità, intervenendo sulla formazione, garantendo la trasparenza dell'azione amministrativa e l'efficacia dei controlli interni.

Al fine della salvaguardia della integrità e della prevenzione della corruzione e dell'illegalità, nel questionario saranno richieste anche specifiche informazioni in merito ai "soggetti portatori di interesse della comunità" (cd. *stakeholder*), che rappresentano la collettività di riferimento dell'Amministrazione.

Il presente Piano, a tal fine, intercetterà l'individuazione delle attese e dei molteplici interessi dei portatori interni ed esterni alla propria organizzazione.

L'Amministrazione, proseguendo il percorso intrapreso già con il Piano della performance e il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, non può



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

prescindere dalla centralità del ruolo degli *stakeholder*. Il concetto di rendicontazione della *performance* è infatti inteso nell'accezione di rendicontazione sociale, che è lo strumento col quale l'amministrazione risponde alle esigenze di *accountability*, relazionando sulle ricadute sociali delle attività da essa svolte alle categorie di soggetti (*stakeholder*) che possono influenzarle, esserne influenzate o esserne interessate.

I parametri per la identificazione degli *stakeholder* saranno:

1. la capacità di influenza. Essa è determinata dai seguenti fattori: dimensione, rappresentatività, risorse attuali e potenziali, conoscenze e competenze specifiche, collocazione strategica;
2. la capacità/livello di interesse di ciascun *stakeholder* rispetto alla sua incidenza e alla sua "capacità di pressione". Essa è stabilita da due fattori: l'incidenza della politica considerata rispetto alla sfera di azione e agli obiettivi del portatore di interesse individuato e dalle iniziative di pressione che gli *stakeholder* possono mettere in campo per promuovere o rivendicare i propri interessi o per favorire una propria partecipazione al processo decisionale.

Incrociando in una matrice influenza/interesse si ottengono tre categorie di *stakeholder*.

Interesse	Influenza		
		Bassa	Alta
	Basso		Stakeholder appetibili categorie che è opportuno coinvolgere
	Alto	Stakeholder deboli categorie che è opportuno coinvolgere	Stakeholder essenziali categorie che è necessario coinvolgere



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

- gli **stakeholder essenziali**, cioè coloro che è necessario coinvolgere perché hanno alto interesse e alta influenza rispetto alla politica di riferimento e, quindi, forte capacità di intervento sulle decisioni che l'Amministrazione vuole adottare;
- gli **stakeholder appetibili**, cioè coloro che è opportuno coinvolgere poiché hanno basso interesse ma alta influenza. Questa categoria può essere rappresentata da gruppi di pressione o da opinion leader in grado di influenzare l'opinione pubblica rispetto a determinate tematiche;
- gli **stakeholder deboli**, cioè coloro che hanno alto interesse ma bassa influenza. Questa categoria è rappresentata da soggetti che non hanno i mezzi e gli strumenti per poter esprimere in modo forte e omogeneo i propri interessi; questi soggetti coincidono spesso con le fasce destinatarie delle politiche dell'Amministrazione ed è quindi opportuno coinvolgerle nella formulazione delle politiche stesse.

6. Strumenti, adempimenti, scadenze

Il PPC si conforma ad alcune buone pratiche che l'Amministrazione ha realizzato o sta realizzando, utilizzando gli strumenti approntati.

6.1 Il Grande progetto Pompei e il Sistema informativo per la legalità

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, nel corso degli anni 2013 e 2014 si procederà ad estendere, prima alle strutture del Ministero che fungono da stazioni appaltanti e gestiscono lavori per importi considerevoli (ad es. Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici) e poi alle restanti strutture, il modello relativo a un 'protocollo di legalità' sviluppato nell'ambito del 'Grande Progetto Pompei'.

Il Ministero per i beni e le attività culturali ha elaborato a partire dall'anno 2010 il "Grande Progetto Pompei" recante iniziative finalizzate ad interventi di conoscenza, conservazione, restauro e valorizzazione del patrimonio archeologico di Pompei.

Con Decisione comunitaria n. C (2012) 2154 del 29 marzo 2012, la Commissione Europea - Direzione Politica regionale ha dichiarato l'ammissibilità del "Grande Progetto Pompei" presentato dall'Italia, disponendo il finanziamento di 105 milioni di euro tra fondi FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) e nazionali al fine di consentire la realizzazione di mirati interventi nell'area archeologica pompeiana.

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.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

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, per la Coesione territoriale, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) e dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) 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 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 al SIMI sistema informativo avviato presso il Ministero per la gestione e il monitoraggio degli investimenti pubblici in fase di implementazione. Il sistema si integra con l'AVCP e i sistemi di tracciabilità dei flussi finanziari del progetto CAPACI.

Il sistema "SILeg-DB" sarà progressivamente esteso nel corso del triennio 2013-2015 a tutti gli Uffici periferici.

6.2 Adempimenti

In sintesi nel corso del 2013-2015 saranno attuate le seguenti azioni:

- ✓ individuazione delle aree e dei procedimenti maggiormente esposti al rischio corruzione
- ✓ valutazione del loro livello di rischio (somministrazione a tutti gli Istituti di un questionario);
- ✓ individuazione degli *stakeholder* e rispettivo posizionamento rispetto al livello di rischio;
- ✓ graduale estensione del sistema "SILeg-DB" a tutti gli Uffici periferici dell'Amministrazione (2013-2015).

6.3 Controllo e prevenzione del rischio

Questa fase è relativa alla definizione degli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio, nonché delle regole di attuazione e di controllo, alla ricognizione delle procedure e delle attività idonee a contrastare la corruzione già implementate dal Mibac, alla predisposizione di procedure amministrative interne *ad hoc*.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

Entro il 31 dicembre 2013 i Dirigenti dovranno:

- ✓ 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 e quelli di acquisizione delle entrate e delle vertenze in corso;
- ✓ proporre misure idonee a 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 misure nei settori in cui è più elevato il rischio corruzione;
- ✓ avanzare proposte per la rotazione del personale esposto a rischio;
- ✓ segnalare al Responsabile della corruzione (articolo 1, comma 9, lettera c, legge 190/2012) ogni evento o dati utili per l'espletamento delle proprie funzioni.

In virtù della complessità dell'organizzazione dell'Amministrazione, con successivi provvedimenti verranno nominati, come indicato alle pp. 10-11, i "referenti per l'anticorruzione", tenendo conto delle diverse articolazioni dei vari Centri di responsabilità.

6.4 Riepilogo trimestrale

Successivamente, sulla base della mappatura delle aree a rischio corruzione, i titolari di tutti i centri di costo e i titolari di tutti i centri di responsabilità amministrativa (ciascun dirigente) presentano al Responsabile della prevenzione della corruzione un riepilogo trimestrale sull'effettiva applicazione delle regole di legalità o integrità indicate nel piano, nonché la rendicontazione dei risultati realizzati, in esecuzione del Piano di prevenzione della corruzione.

6.5 Attestazione semestrale di monitoraggio

Con cadenza almeno semestrale, i dirigenti sopra citati attestano il monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali.

La attestazione contiene i seguenti elementi di approfondimento e di verifica degli adempimenti realizzati:

- ✓ verifica dell'omogeneità degli illeciti connessi al ritardo;
- ✓ attestazione dell'omogeneità dei controlli 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 cogenza del sopra citato sistema.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

Con cadenza almeno semestrale i dirigenti, con particolare riguardo alle attività a rischio di corruzione, informano il Responsabile della prevenzione della corruzione, in merito al mancato rispetto dei tempi procedurali, costituente fondamentale elemento sintomatico del corretto funzionamento e rispetto del piano di prevenzione della corruzione, e di qualsiasi altra anomalia accertata costituente la mancata attuazione del presente piano, adottando le azioni necessarie per eliminarle oppure proponendo al Responsabile della prevenzione della corruzione, le azioni sopra citate ove non rientrino nella competenza normativa, esclusiva e tassativa dirigenziale.

Al fine di prevenire e controllare il rischio derivante da possibili atti di corruzione, il Responsabile della prevenzione della corruzione può richiedere in qualsiasi momento ai dipendenti che hanno istruito e/o adottato provvedimenti di interesse di fornire per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e le ragioni giuridiche che sottendono all'adozione del provvedimento. Il Responsabile della prevenzione della corruzione può in ogni momento verificare e chiedere delucidazioni, in forma orale o scritta, a tutti i dipendenti rispetto a comportamenti anche solo potenzialmente oggetto di corruzione e illegalità.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione provvede a redigere una informativa semestrale che ha la finalità di:

- verificare la legittimità degli atti adottati;
- monitorare il rispetto dei termini previsti dalla legge o dai regolamenti per la conclusione dei procedimenti;
- 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, 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.

I risultati del monitoraggio devono essere consultabili nel sito *web* istituzionale dell'Amministrazione.

7. Meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni

Per le attività e i procedimenti a rischio corruzione individuate nella tabella delle aree sopra riportata, occorre prevedere, come richiesto dall'articolo 1, del comma 9, lett. b) della legge n. 190 del 2012 e successive modificazioni, dei meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione. L'attuazione graduale delle disposizioni del piano ha, infatti, anche l'obiettivo di abbassare il grado di rischio dei procedimenti maggiormente esposti.

Tra i meccanismi di formazione delle decisioni, si annoverano i seguenti:



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

7.1 Conflitto di interessi

I Dirigenti incaricati dei compiti di cui agli 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, i dipendenti destinati a operare in settori e/o attività particolarmente esposti alla corruzione e i responsabili delle posizioni organizzative, attestano di essere a conoscenza del presente piano triennale di prevenzione della corruzione 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.

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).

L'Amministrazione è tenuta a "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, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione". A tal fine, i soggetti destinatari di tali provvedimenti e benefici economici, al momento della sottoscrizione dei primi e dell'accettazione dei secondi dovranno sottoscrivere apposita dichiarazione sostitutiva di certificazione ex articoli 46 e 47 del d.P.R. n. 445 del 2000 e successive modificazioni, in cui attestino l'inesistenza di rapporti di parentela o affinità con dirigenti o con titolari di posizioni di responsabilità all'interno del Ministero per i beni e le attività culturali.

7.2 Prevenzione della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici

Ai sensi dell'articolo 35-bis del decreto legislativo n.165 del 2001, introdotto dall'articolo 1, 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;



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

- ✓ 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;
- ✓ 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.

7.3 Monitoraggio dei 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.

7.4 Rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti

I dirigenti devono monitorare che venga rispettato il termine entro cui concludere il procedimento, così come previsto dalle rispettive norme di legge o di regolamento e ne devono dare comunicazione al Responsabile come innanzi detto.

7.5) Protocolli di legalità

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.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

8. Specificazione delle Responsabilità

8.1 Responsabilità del “Responsabile della Prevenzione della corruzione”

L'articolo 1, comma 8, della legge n. 190 del 2012 configura una responsabilità dirigenziale nel caso di mancata predisposizione del Piano e di mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione.

Il comma 12 del medesimo articolo 1 prevede inoltre una forma più generale di responsabilità ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo n.165 del 2001 e successive modificazioni (responsabilità dirigenziale), disciplinare e amministrativa (per danno erariale e per danno all'immagine della P.A.) che si realizza nel caso in cui venga commesso, all'interno dell'Amministrazione, un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, a meno che il Responsabile della prevenzione della corruzione non provi:

a) di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver adottato le procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti sulla scorta di quanto prescrivono i commi 9 e 10;

b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

La sanzione prevista nel caso in cui venga commesso l'illecito non può essere inferiore alla sospensione del servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese a un massimo di sei mesi.

Si può ben comprendere, quindi, come le possibili conseguenze in caso di mancata attuazione degli adempimenti sub **a)** e **b)** siano alquanto consistenti per il Responsabile, sul quale parrebbe incombere una sorta di responsabilità oggettiva - nascente dalla sua posizione di garanzia e collegata con quella dei dirigenti e dei responsabili di Struttura che con lo stesso hanno l'obbligo di collaborare - per il solo fatto che all'interno dell'amministrazione sia stato commesso un reato di corruzione, che costringe lo stesso a dover provare non solo di aver ottemperato agli obblighi come sopra enunciati, ma anche di aver vigilato.

Il comma 14 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2012 prevede la responsabilità del Responsabile ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare anche nel caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano.

² La legge n. 190 del 2012 modifica altresì la legge n. 20 del 1994 introducendo il comma 1-sexies che prevede che *“Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente”*.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

8.2 Responsabilità dei dipendenti

Il comma 14 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012 afferma che anche in capo a ciascun dipendente vige il dovere di rispettare le misure di prevenzione previste dal Piano. 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 responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi, ai sensi dell'articolo 6-bis della legge n. 241/1990, così come modificato dal comma 41 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012, in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, al Dirigente responsabile della Struttura presso cui opera; nel caso si tratti di Dirigenti, questi dovranno comunicare il conflitto di interessi all'Organo di indirizzo politico.

8.3 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 caso di violazione si profila anche per quest'ultimo l'illecito disciplinare.

Ogni dipendente è altresì obbligato a rispettare il Codice di comportamento, il cui schema di regolamento è stato approvato dal Consiglio dei Ministri 8 marzo 2013 e sulla base del quale si provvederà ad apportare le opportune modifiche al vigente Codice di comportamento.

Tale aggiornamento verrà predisposto entro il 30 giugno 2013.

Verrà, inoltre, predisposto un Codice di comportamento per i soggetti esecutori di lavori, servizi e forniture in favore del Ministero. Tale Codice farà parte integrante dei contratti.

8.4 Tutela del dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite

L'articolo 1, comma 51, della legge n. 190 del 2012 ha introdotto nell'ambito del decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive modificazioni, una disposizione (articolo 54-bis) a tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti: fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione.

Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. La denuncia è sottratta alla disciplina di accesso agli atti di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni. L'Amministrazione svilupperà entro l'anno una procedura operativa che definisca le modalità di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

9. Azioni caratterizzanti

Il PPC si basa su tre azioni di fondamentale importanza, che vanno implementate con la massima urgenza.

9.1 Obblighi di trasparenza

Ai fini della legge n.190 del 2012, la trasparenza dell'attività amministrativa che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo n. 150 del 2009 è assicurata attraverso sia pubblicazione nel sito web istituzionale delle informazioni relative ai 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.

Tutti i provvedimenti adottati relativi a procedimenti classificati a rischio alto o critico nel presente Piano devono essere pubblicati entro 15 giorni nella sezione "Trasparenza, Valutazione e Merito" del sito istituzionale del Ministero; le informazioni da pubblicare devono comprendere almeno il numero e la data del provvedimento, l'oggetto, il soggetto in favore del quale è rilasciato, la durata e l'importo se si tratta di contratto o affidamento di lavoro, servizi e forniture.

In particolare va garantita la massima trasparenza con riferimento a:

- ✓ attività oggetto di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

- ✓ le 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 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni; le stazioni appaltanti sono in ogni caso tenute a pubblicare nel sito web istituzionale: 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. Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. L'amministrazione trasmette in formato digitale tali informazioni all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che le pubblica nel proprio sito web (articolo 1, comma 32, della legge n.190 del 2012).
- ✓ 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.

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.

Le informazioni pubblicate vanno trasmesse in via telematica alla CiVIT a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione. L'amministrazione deve provvedere altresì al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione verifica che la pubblicazione sia effettuata regolarmente; la mancata o tardiva pubblicazione costituisce parametro di valutazione della *performance* dei dirigenti.

9.2 Rotazione degli incarichi

La legge n. 190 del 2012 e successive modificazioni, all'articolo 5 lett. b) nonché all'articolo 10 lett. b) prevede, quale ulteriore misura preventiva del rischio corruzione, la rotazione degli incarichi.

Tale azione rappresenta quella di maggiore impatto nella struttura organizzativa soprattutto degli uffici periferici. Una delle maggiori difficoltà nell'attuazione della misura è rappresentata infatti dalla consueta ripartizione in zone territoriali delle competenze di tutela affidate ai cosiddetti "funzionari di zona". Tale modello organizzativo risponde senza dubbio alla necessità di disporre, nell'esercizio della tutela, di adeguate approfondite conoscenze del contesto territoriale. E' però anche un modello che favorisce la costituzione di posizioni dominanti nell'esercizio della



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

funzione autorizzativa e suscettibili di episodi corruttivi nel rapporto con i cittadini e con gli enti pubblici.

Entro il 30 giugno 2013 verrà emanata apposita disposizione sulla rotazione degli incarichi per i dipendenti.

Successivamente, il RPC verifica, con il supporto dei “referenti per l’anticorruzione”, 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.

I criteri sulla base dei quali prevedere la rotazione degli incarichi dovranno essere individuati con il Piano nazionale anticorruzione. In assenza di tali linee di indirizzo, si provvede comunque a definire gli obiettivi e le modalità con cui verrà predisposta la rotazione degli incarichi.

Il RPC concorda con i “referenti per l’anticorruzione” e, a cascata, con i Dirigenti e i Direttori degli uffici, la rotazione, ove possibile, dei dipendenti coinvolti nell’istruttoria o nel rilascio dei provvedimenti classificati a rischio alto o critico. Al fine di scongiurare un rallentamento nell’esercizio delle attività, la rotazione degli incarichi dei funzionari non potrà di norma avvenire in concomitanza con quella dei dirigenti.

Ad ogni buon conto, i sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio dovranno comunque garantire continuità e coerenza agli indirizzi già intrapresi e le necessarie competenze delle strutture.

Entro il 31 ottobre di ogni anno ogni dirigente invia al RPC una relazione dettagliata sulle attività poste in essere da ciascun dirigente in merito all’attuazione effettiva delle regole di legalità o integrità indicate nel presente Piano, nonché i rendiconti sui risultati realizzati in particolare rispetto alla rotazione degli addetti.

Il Responsabile propone anche, ove possibile, la rotazione con cadenza triennale, degli incarichi dei dirigenti e degli incaricati di posizioni organizzative particolarmente esposti alla corruzione.

Tale prescrizione sarà oggetto di specifica previsione nell’ambito del provvedimento di ridefinizione dei criteri per l’affidamento, l’avvicendamento e la revoca degli incarichi dirigenziali a modifica del DM 16 maggio 2007.

9.3 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 conoscenza delle leggi e del PPC, nonché le indicazioni per riconoscere e gestire i segnali di allarme. Tale attività formativa si sviluppa mediante un programma di *training* e di aggiornamento periodico, obbligatori per tutti i dipendenti, attraverso corsi fruibili in modalità e-



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

learning e workshop interattivi per confronti e approfondimenti su temi specifici e situazioni pratiche.

I dipendenti che direttamente o indirettamente svolgono un'attività all'interno degli uffici a rischio di corruzione, dovranno partecipare a un programma formativo integrativo specifico.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione individua le procedure appropriate per formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, secondo le indicazioni ricevute dagli uffici; garantisce la formazione continua e l'aggiornamento, sia attraverso riunioni periodiche con tutti i dipendenti coinvolti che attraverso l'affiancamento ai dirigenti nelle azioni di controllo durante l'espletamento delle attività a rischio di corruzione.

Il programma di formazione avrà ad oggetto anche l'esame specifico della normativa penale in materia di reati contro la pubblica amministrazione, in particolare l'articolo 1, comma 75, della legge n. 190 del 2012 e successive modificazioni, che introduce modifiche al codice penale nella parte relativa ai reati contro la pubblica amministrazione e in materia di corruzione e concussione, introducendo tra l'altro i reati di "induzione indebita a dare o promettere utilità" e di "traffico di influenze illecite".

Il RPC elabora un piano dettagliato di formazione.

Nel piano di formazione si indicano:

- ✓ le materie oggetto di formazione corrispondenti alle attività a rischio e ai temi della legalità e dell'etica, facendo riferimento, ove possibile, ai corsi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA);
- ✓ i dipendenti, i funzionari, i dirigenti che svolgono attività nell'ambito delle materie sopra citate;
- ✓ il grado di informazione e di conoscenza dei dipendenti nelle materie/attività a rischio di corruzione;
- ✓ le metodologie formative, prevedendo la formazione applicata ed esperienziale (analisi dei rischi tecnici) e quella amministrativa (analisi dei rischi amministrativi); ciò con vari meccanismi di azione (analisi dei problemi da visionare, approcci interattivi, soluzioni pratiche ai problemi ecc.);
- ✓ deve essere previsto un monitoraggio sistematico della formazione e dei risultati acquisiti;
- ✓ le attività formative devono essere distinte in processi di formazione "base" e di formazione "continua" per aggiornamenti, azioni di controllo durante l'espletamento delle attività a rischio di corruzione.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

Entro il terzo trimestre dell'anno 2013 sarà prevista una giornata di informazione alle Organizzazioni sindacali, in merito al Piano triennale della prevenzione della corruzione.

Entro il terzo trimestre dell'anno 2013 di concerto con la Scuola superiore per la pubblica amministrazione (SSPA), saranno organizzate giornate di formazione per i responsabili dei CRA e i Direttori regionali.

Entro il 30 novembre 2013 verrà approvato il piano di formazione nazionale.

10. Relazione sull'attività svolta

Entro il 15 dicembre di ogni anno, il RPC pubblica nella sezione "Trasparenza, Valutazione e Merito" del sito istituzionale del Ministero la relazione annuale recante il riepilogo delle iniziative di prevenzione e contrasto alla corruzione in essere, nonché i risultati dell'attività e la trasmette all'Organo di indirizzo politico, ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della legge 190 del 2012 e successive modificazioni.

Roma, 29 marzo 2013

Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Antonio Pasqua RECCIA



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale

CRONOPROGRAMMA

ADEMPIMENTI	SCADENZA
Adozione del piano triennale anticorruzione	31 marzo 2013
Nomina dei referenti anticorruzione	30 aprile 2013
Istituzione della Struttura permanente di supporto al RPC	30 aprile 2013
Individuazione delle aree e dei procedimenti maggiormente esposti al rischio corruzione	31 marzo 2013
valutazione del loro livello di rischio (somministrazione a tutti gli Istituti di un questionario)	31 dicembre 2013
individuazione degli stakeholder e rispettivo posizionamento rispetto al livello di rischio	31 dicembre 2013
graduale estensione del sistema "SILeg-DB" a tutti gli Uffici periferici dell'Amministrazione (2013-2015)	31 dicembre 2015
Adeguamento Piano della trasparenza	30 giugno 2013
Circolare sulla rotazione degli incarichi	30 giugno 2013
Riepilogo trimestrale sull'effettiva applicazione delle regole di legalità o integrità indicate nel piano	a regime
Attestazione semestrale di monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali	a regime
Relazione sull'attività svolta	entro il 15 dicembre
Giornata di informazione alle Organizzazioni sindacali	terzo trimestre 2013
Giornate informative/formative per i responsabili dei CRA e i Direttori regionali (di concerto con la Scuola superiore per la pubblica amministrazione (SSPA)	terzo trimestre 2013
Approvazione Piano di formazione nazionale	30 novembre 2013