



Il Ministro dell'Interno e delle attività culturali e del turismo

MINISTERO DELL'INTERNO E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO SECRETARIATO GENERALE	
- 7 AGO. 2015	
Prot. N°	9405
Class.	10.08.00/11

MBAC-UDCM
GABINETTO
0018996-07/08/2015
Cl. 10.03.00/3.4

→ Al Segretario Generale - Responsabile
per l'anticorruzione

SEDE

e p.c. all'Autorità Nazionale Anticorruzione

All'Organismo indipendente di
valutazione

LORO SEDI

OGGETTO: Indirizzi in tema di prevenzione della corruzione, trasparenza amministrativa, controlli e rendicontazione.

Il nuovo assetto del Ministero, definito con il dPCM n. 171 del 29 agosto 2014, è ormai in fase avanzata di attuazione. Sono stati adottati tutti i decreti attuativi previsti dalla riforma e sono stati conferiti gli incarichi dirigenziali di livello generale e di livello non generale relativi alle strutture riorganizzate. È in via di completamento la procedura internazionale per la selezione dei 20 Direttori dei Musei autonomi individuati nell'art. 30 comma 3 lettere a) e b) del dPCM citato.

Risulta pertanto necessario definire ed attuare tutte le misure volte alla prevenzione della corruzione, in coerenza con la mutata organizzazione. La strategia della prevenzione della corruzione, adottata in attuazione della legge n. 190 del 2012, si articola infatti in misure organizzative che sono connotate dal carattere dell'urgenza, a legislazione invariata, e hanno natura programmatica e strutturale.

Si invita pertanto la S.V. sia nell'ambito della autonomia decisionale e funzionale definita dal dPCM n. 171/2014, sia nell'ambito della funzione di Responsabile della Prevenzione della Corruzione, ad assicurare al massimo livello prevenzione, vigilanza e controllo, nonché successiva rendicontazione in materia di anticorruzione, secondo le seguenti linee di indirizzo:

1) COORDINAMENTO DEGLI STRUMENTI PROGRAMMATORI – DIRIGENTI E SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

È necessario che gli strumenti programmatori annuali, con proiezione triennale, siano ben coordinati tra loro, con rinvii e richiami, in una logica complessiva e coordinata dell'azione amministrativa che si estrinseca in un ciclo della *performance* integrato con gli strumenti e i processi relativi alla qualità dei servizi, alla trasparenza, all'integrità e alla prevenzione, anche in attuazione della delibera ANAC (già CiVIT) n. 6 del 17 gennaio 2013.

Conseguentemente, il sistema di valutazione dei dirigenti deve essere coordinato con il sistema delle misure anticorruzione. Gli obblighi di prevenzione della corruzione rientrano infatti anche tra i comportamenti organizzativi dei dirigenti. Nella prospettiva di una corretta valutazione della *performance* individuale e organizzativa e a seguito della riorganizzazione dell'Amministrazione, andrà necessariamente adeguato il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* con la prescrizione di una rigorosa valutazione dei comportamenti e un significativo aumento nella loro soglia percentuale, ora definita al 25%. In tale contesto potranno



Il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo

trovare valorizzazione gli obblighi dalla cui violazione discendono forme di responsabilità dirigenziale.

Inoltre, il Sistema di misurazione e valutazione della performance dovrà essere aggiornato al mutato assetto organizzativo del Ministero, con particolare riferimento al ruolo strategico degli istituti della cultura. Occorre quindi elaborare parametri di valutazione, anche in coerenza con gli standard adottati a livello internazionale, per consentire la valutazione dei direttori degli istituti della cultura del Ministero – quali musei, archivi e biblioteche – e dei loro risultati.

Risulta infine necessario e urgente abbandonare l'attuale Sistema di valutazione, incentrato sulla auto-valutazione da parte dei dirigenti, e passare modalità di valutazione più rigorose, operate da soggetti esterni, nel rispetto della normativa vigente in materia.

2) TRASPARENZA AMMINISTRATIVA E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

La trasparenza dell'attività amministrativa è uno degli strumenti fondamentali per la lotta alla corruzione. Tale assunto, ribadito in più sedi normative, deve trovare la più profonda e capillare attuazione nel Ministero, in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche.

Le misure del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità delle P.A. (PTTI ex art. 10, comma 2, del D.Lgs 13 marzo 2013, n. 33) devono essere collegate con le misure e gli interventi del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), del quale costituisce una sezione.

I due atti generali sono tra loro complementari e costituiscono i fondamenti del sistema di prevenzione dei fenomeni di "mala amministrazione".

Il PTTI rende, infatti, accessibili le informazioni sui servizi erogati e sui relativi costi e il controllo sociale sull'esercizio dell'attività amministrativa e sull'erogazione dei servizi medesimi. È pertanto essenziale che le previsioni e gli obblighi del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità vengano rispettati e se ne disponga il capillare controllo.

Ai fini della prevenzione della corruzione assume particolare rilievo la previsione di cui all'art. 12, comma 1-ter del D.L. 31 maggio 2014, n. 84, convertito dalla legge 29 luglio 2014, n. 106 che, nella logica complessiva e coordinata dell'azione amministrativa è opportuno richiamare: *"Per assicurare la trasparenza e la pubblicità dei procedimenti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nonché per favorire le attività di studio e ricerca in materia di beni culturali e paesaggistici, tutti gli atti aventi rilevanza esterna e i provvedimenti adottati dagli organi centrali e periferici del Ministero... nell'esercizio delle funzioni di tutela e valorizzazione di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio...sono pubblicati integralmente nel sito internet del Ministero e in quello, ove esistente, dell'organo che ha adottato l'atto...."*

Il citato d.P.C.M. n. 171 del 2014 ha dato diretta applicazione alla sopramenzionata disposizione legislativa, stabilendo all'articolo 36, comma 2, che: *"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. Sulla base dei dati di cui al precedente periodo, la Direzione generale Organizzazione redige statistiche sul funzionamento degli organi periferici, da pubblicare su apposita sezione del sito del Ministero, anche ai fini di eventuali proposte, elaborate*



Il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo

dalle Direzioni generali competenti, di conseguenti atti di indirizzo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001”.

Tali disposizioni assumono valenza strategica non solo per il Ministero, ma anche per l'azione di Governo in materia di trasparenza e semplificazione amministrative. Occorre dunque assicurarsi che tale obbligo di legge sia adempiuto, verificandone l'applicazione e adottando le necessarie misure ove necessario.

È infatti opportuno ricordare che l'articolo 2, comma 9-bis, della legge n. 241 del 1990 stabilisce che *“Per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell'amministrazione è pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile nella homepage, l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi [...]. Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria”*.

Si segnala, inoltre, il riferimento espresso alle autorizzazioni in materia paesaggistica che, a norma dell'art. 1, c. 16 della l. n. 190 del 2012, rientrano nei procedimenti a rischio corruzione.

In genere il rischio connesso ai procedimenti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, per altro profilo, dipende dalla loro stessa natura, con la compresenza di soggetti controinteressati, l'esercizio di una elevata discrezionalità tecnica e amministrativa, l'attribuzione di vantaggi economici al/i destinatario/i del provvedimento, o, diversamente, sacrifici di natura patrimoniale, a seconda della natura ampliativa o ablativa che li connota, l'insorgenza di eventuali contenziosi.

In aggiunta, va attentamente considerato il profilo dei contratti, con particolare riferimento agli appalti e, più in generale, al rapporto con i privati. Si tratta infatti di un ambito di interesse strategico per il Ministero e dove è importante vigilare sui comportamenti degli uffici nella prospettiva della prevenzione di fenomeni corruttivi.

Infine, occorre tener conto della Determina ANAC n. 6 del 28 aprile 2015, “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. “whistleblower”). Al riguardo, elemento importante è la individuazione di un soggetto, estraneo rispetto alle singole strutture dirigenziali centrali e/o periferiche, deputato a ricevere ed analizzare le segnalazioni ricevute, con la previsione di meccanismi decisionali di tipo collegiale almeno sull'attività istruttoria e sull'eventuale trasmissione di documenti e/o informazioni alle autorità competenti.

3) TRASPARENZA DEGLI ENTI VIGILATI (ARTT. 22 DEL D.LGS. N.33/2013 E ITER DEL D.L. N. 84/2013)

La trasparenza dell'attività amministrativa è strumento fondamentale per la lotta alla corruzione anche per gli enti vigilati, sovvenzionati, privati in controllo pubblico, nonché per le società partecipate e controllate. È perciò necessario dare concretezza a tale principio anche per quel che riguarda gli enti vigilati da questo Ministero.

A seguito della riforma, è stato riveduto il sistema dei poteri di vigilanza, incardinati nelle diverse Direzioni generali e nel Segretariato generale e, per gli aspetti contabili, nella Direzione generale Bilancio. In particolare, è stato adottato il d.m. 27 marzo 2015, “Ricognizione degli enti vigilati dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e individuazione delle strutture del Ministero titolari dell'esercizio delle relative funzioni di vigilanza”.



Il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo

È obbligo dei soggetti vigilanti, ex art. 22 del D. Lgs 14 marzo 2013, n. 33, garantire pertanto l'integrale comunicazione pubblica degli atti concernenti gli Enti vigilati.

4) ROTAZIONE NEGLI INCARICHI

Con la legge n. 190, ex art. 1, commi 5 e 11, anche in attuazione della Convenzione dell'ONU il 31 ottobre 2003, la formazione, in particolare, sui temi dell'etica e della legalità, e la rotazione dei funzionari sono stati riconosciuti come strumenti fondamentali per l'attuazione degli obblighi della prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni nei diversi Paesi. Il legislatore ha recepito tale irrinunciabile strumento organizzativo in vari enunciati che si pongono come norme a chiusura del sistema di prevenzione della corruzione, prescindendo dalla effettiva commissione di eventi corruttivi. Questo Ministero ha espressamente recepito il principio della rotazione degli incarichi in apposito d.m. 27 novembre 2014, sui criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali.

Per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali di livello generale e non generale, rinnovati a seguito della riforma del Ministero, il principio della rotazione è stato largamente applicato.

Analogo principio deve essere applicato agli altri dipendenti. Le disposizioni dinanzi citate considerano ai fini della rotazione le aree e i settori a rischio corruzione e i lavoratori ivi applicati, prescindendo dal possesso di eventuali qualifiche dirigenziali da parte dei dipendenti. Tanto nell'evidente considerazione che per l'applicazione delle stesse, poiché mirate alla prevenzione della corruzione, rilevano le attività effettivamente svolte, in particolare, nei settori e nelle aree a rischio. In questo contesto assumono particolare rilevanza il conferimento di deleghe formali generali, o, attribuite, in via di fatto, nonché le posizioni dominanti, al di fuori di qualsiasi organizzazione gerarchica e funzionale.

Il ricorso all'istituto della rotazione, poiché attuativo di norme internazionali e nazionali, prescinde da eventuali giudizi di merito nei riguardi dei soggetti interessati ai conseguenti provvedimenti, rilevando quale criterio l'applicazione del lavoratore in una area a rischio da un periodo di tempo significativo.

I dirigenti, cui competono l'attuazione dei riferiti obblighi di legge e le connesse responsabilità, garantiranno, nelle procedure di rotazione, la coerenza e la continuità degli indirizzi e le necessarie competenze, senza penalizzazione dell'efficienza operativa degli uffici.

5) RENDICONTAZIONE AGLI STAKEHOLDER

L'art. 3, comma 1, del D. Lgs n.150/2009, recante i principi generali, prescrive "la trasparenza dei risultati della pubblica amministrazione e delle risorse impiegate per il loro perseguimento".

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, nella direttiva del 17 febbraio 2006 sulla rendicontazione sociale delle P.A. afferma che "il bilancio sociale serve a rendere conto ai cittadini in modo trasparente e chiaro cosa l'amministrazione fa per loro".

È pertanto necessario provvedere, da parte di tutti gli Istituti del Ministero, nonché degli enti vigilati e sovvenzionati e delle società, alla rendicontazione agli stakeholder, come individuati nel PTTI, circa le attività svolte e i risultati raggiunti nella prevenzione della corruzione.

Al riguardo, si segnala l'importanza per tutti gli uffici periferici del Ministero di curare il rapporto con il pubblico, al fine di comunicare l'attività svolta dall'amministrazione, anche in



Il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo

applicazione dell'art. 12, comma 1-ter, del d.l. n. 83 del 2014, dell'articolo 36, comma 2, del d.P.C.M. n. 171 del 2014, nonché del d.m. 23 dicembre 2014.

6) *CONTROLLI*

Ferme restando le ispezioni disposte ad evento, occorre definire, anche avvalendosi del supporto metodologico dell'OIV e della collaborazione del Comando Carabinieri tutela del patrimonio culturale per gli aspetti di competenza, un programma di accertamenti ispettivi, rivolti agli uffici dipendenti e agli enti vigilati o sovvenzionati.

Il programma, con proiezione almeno annuale, sarà secretato con riguardo alle tematiche oggetto di indagine, alle tipologie di uffici e aree geografiche assoggettate a ispezione, ai tempi e alle modalità di accertamenti, e dovrà investire, a scandaglio, tutti i profili della gestione degli uffici.

Tale programma è complementare a quello che, in via autonoma, svolge l'Ispettorato Generale di Finanza del Ministero dell'Economia e Finanze volto alle verifiche amministrative e contabili negli Istituti statali.

Appare superfluo evidenziare che gli esiti degli accertamenti, impregiudicate eventuali responsabilità dirigenziali, disciplinari e amministrative, necessariamente costituiranno parametro significativo di valutazione dei risultati dei Capi degli uffici.

Alla luce degli indirizzi suesposti si invita la S.V. a provvedere:

- A definire i tempi del cronoprogramma degli interventi che si prescrivono.
- Ad effettuare il relativo monitoraggio sulla attuazione degli stessi.
- Ad adottare eventuali misure organizzative per l'attuazione degli indirizzi suddetti, con il coinvolgimento delle strutture del Ministero, sia negli istituti dipendenti che negli enti pubblici sovvenzionati o sottoposti alla vigilanza del MIBACT, di quelli privati in controllo pubblico, delle fondazioni e società controllate o partecipate dall'amministrazione.
- A proporre, in caso di inosservanza degli stessi da parte degli uffici dipendenti, dei conseguenti provvedimenti ritenuti opportuni, anche a norma dell'art. 21 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.
- Ad adeguare il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e del Piano triennale di prevenzione della corruzione, di cui costituisce sezione, ai presenti indirizzi.


IL MINISTRO