



## Ministero della Cultura

### Analisi e Mappatura degli Stakeholder

#### Analisi

##### 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 ed illegalità si è ritenuto necessario rilevare specifiche informazioni in merito ai "soggetti portatori di interesse della comunità" (cd. *stakeholder*), che rappresentano la collettività di riferimento dell'Amministrazione, sono i soggetti che contribuiscono alla realizzazione della missione istituzionale e sono perciò in grado di influenzare il raggiungimento degli obiettivi del Ministero, ma sono anche i soggetti interessati alle attività dell'amministrazione senza poterle "influenzare".

Degli *stakeholder* fanno parte sicuramente gli utenti, attuali o potenziali, e i dipendenti, ma anche altre amministrazioni pubbliche o la collettività, incluso le istituzioni pubbliche di vario livello, i gruppi organizzati quali associazioni di utenti o cittadini, associazioni di categoria, sindacati, associazioni del territorio (associazioni culturali, ambientali, sociali), oppure gruppi non organizzati (imprese, enti non profit, cittadini e collettività, mass media).

Va evidenziato che spesso gli *stakeholder* sono potenziali partner dell'amministrazione e la loro analisi può consentire di mettere a fuoco opportunità di collaborazione e di sviluppo di strategie comuni.

L'Amministrazione non può 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.

##### L'individuazione degli stakeholder del MIC

L'individuazione e la scelta degli *stakeholder* rappresenta un passaggio fondamentale nella "relazione pubblica" che si vuole attivare con la propria comunità. In sostanza, lo *stakeholder* è un soggetto (una persona, un'organizzazione o un gruppo di persone) che ritiene di detenere un "titolo" per entrare in relazione con una determinata organizzazione. Un soggetto le cui opinioni o decisioni, i cui atteggiamenti o comportamenti, possono oggettivamente favorire od ostacolare il raggiungimento di uno specifico obiettivo dell'organizzazione.

Gli *stakeholder* rappresentano quindi una molteplicità complessa e variegata di "soggetti portatori di interesse della comunità". Per rilevare le categorie degli stakeholder è necessario analizzare il contesto e la collettività di riferimento che l'Amministrazione si trova a governare.

Gli *stakeholder* del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo sono riconducibili alle seguenti categorie:

<b>STAKEHOLDER INTERNI</b>
Soggetti interni all'organizzazione del Ministero, a prescindere dal rapporto di lavoro o giuridico che li lega alla stessa
<b>STAKEHOLDER ESTERNI</b>



## Ministero della Cultura

<b>Stakeholder chiave</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Soggetti pubblici, privati, associazioni non profit, in alcuni casi impegnati a soddisfare bisogni pubblici affini a quelli dell'amministrazione. L'identificazione di questi <i>stakeholder</i> ha come beneficio il costante monitoraggio e il parallelo aggiornamento dell'azione amministrativa. L'azione di coinvolgimento consisterà sovente nel rendere questi soggetti più interessati e partecipi alle decisioni dell'amministrazione;</li><li>- Regioni, Comuni, Province etc., si identificano nella carica istituzionale di riferimento (Sindaco, Presidente etc.).</li></ul>
<b>Stakeholder collettivi</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Abitanti del territorio nel quale insistono beni culturali e paesaggistici;</li><li>- Utenti sul territorio dei Beni culturali e paesaggistici (studiosi, ricercatori, studenti, stagisti, turisti, escursionisti);</li><li>- Destinatari del <i>Bonus 18App</i>.</li></ul>
<b>Stakeholder delle istituzioni;</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ministeri;</li><li>- Comando Carabinieri Nucleo Tutela del Patrimonio Culturale;</li><li>- Guardia di Finanza;</li><li>- Ispettori e Conservatori onorari;</li><li>- Sindaci dei Comuni nei quali insistono Beni culturali e paesaggistici;</li><li>- Presidenti e gli organi delle regioni, province e comuni nei quali insistono beni culturali e paesaggistici.</li></ul>
<b>Stakeholder sociali</b>	<p>Esponenti della società civile individuabili tra:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Esecutori di lavori, forniture e servizi pubblici;</li><li>- Soggetti interessati o controinteressati all'erogazione di vantaggi patrimoniali e/o di ogni altra <i>utilitas</i>;</li><li>- Associazioni delle Guide Ufficiali;</li><li>- Camere di Commercio e le Unioni camerali;</li><li>- Associazioni economiche di categoria;</li><li>- Ordini professionali;</li><li>- Onlus;</li><li>- <i>Business community</i>;</li><li>- Organizzazioni Sindacali;</li><li>- Associazioni esponenziali di interessi amministrativi protetti, diffusi o collettivi.</li></ul>
<b>Stakeholder della cultura</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Università;</li><li>- Accademie;</li><li>- Enti Culturali;</li><li>- Associazioni di categoria;</li><li>- Associazioni di volontariato;</li><li>- Media.</li></ul>



## Ministero della Cultura

### Matrice degli stakeholder

Rispetto alle categorie sopra individuate, al fine di attuare la mappatura degli stakeholder per ciascuna area/provvedimento a rischio corruzione, la metodologia scelta dal MiC individua due parametri per la loro identificazione<sup>1</sup>:

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*:

	Influenza	
	Bassa	Alta
Interesse	Basso	<b>Stakeholder appetibili</b> categorie che è opportuno coinvolgere
	Alto	<b>Stakeholder essenziali</b> categorie che è necessario coinvolgere
		<b>Stakeholder deboli</b> categorie che è doveroso coinvolgere

- 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.

Sulla base di tale matrice, è stata attuata una ricognizione degli stakeholder interni ed esterni di tutte le strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione: i dirigenti e responsabili di struttura hanno indicato, relativamente alle aree a maggior rischio corruzione, i portatori di interesse le cui opinioni o decisioni, i cui atteggiamenti o comportamenti, potrebbero oggettivamente favorire od ostacolare il raggiungimento di uno specifico obiettivo della struttura.

Sono state ottenute sei categorie di *stakeholder* (suddivisi in interni ed esterni e, per ciascuno di essi, in stakeholder deboli, appetibili ed essenziali).

I risultati della ricognizione saranno messi in relazione alle relative aree/procedimenti/attività, e al valore di rischio

<sup>1</sup> Metodologia proposta già nel PTPC 2014-2016



## Ministero della Cultura

individuato per essi.

Il risultato finale sarà una matrice di valori (Matrice di Rilevanza) contenente informazioni quantitative e qualitative, derivanti da un'analisi del valore ponderale attribuito a ciascun gruppo di portatori di interesse da parte di soggetti interni ed esterni al MiC.

In Appendice è riportato un primo approfondimento sulla mappatura degli *stakeholder* riguardante l'individuazione degli *stakeholder* esterni essenziali, cioè quelle categorie di portatori di interesse che hanno alta influenza ed alto interesse e che quindi è necessario coinvolgere. In linea con l'attività prevista al paragrafo 8 di questo documento, per tale approfondimento sono prese in considerazione le aree/procedimenti individuate nel PNA 2016 "Tutela e valorizzazione dei beni culturali", di cui in Appendice è riportato un estratto.

L'esempio è riferito all'area "Verifiche e dichiarazione di interesse culturale" (vedi Appendice "Mappatura degli *stakeholder*").

Un ulteriore approfondimento di analisi mette in relazione tali *stakeholder* con aree specifiche di rischio corruzione relativamente alla tipologia di istituto, dalla quale è possibile evincere quali sono gli *stakeholder* essenziali (suddivisi per essenziali, deboli e appetibili) che sono portatori di interesse per specifiche tipologie di istituto, la numerosità rilevata permette di conoscere anche il peso che tali SH hanno.

### Mappatura degli stakeholder

#### Stakeholder esterni essenziali (alta influenza e alto interesse)

Rispetto a ciascuna delle 17 aree/procedimenti individuati dal MiC, sono stati individuate le categorie di *stakeholder*. Nella tabella che segue si rappresenta la numerosità delle segnalazioni per area/procedimento e la tipologia di *stakeholder*.

*Stakeholder esterni essenziali (alta influenza e alto interesse) - dati in valore assoluto*

Aree / procedimenti a rischio corruzione	SH sociali	SH chiave	SH collettivi	SH cultura	SH istituzioni	SH turismo	altri SH	Totale complessive
Attestati di libera circolazione	18	5	5		4			32
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	17	12		5	36		2	72
Autorizzazione all'alienazione di beni immobili appartenenti al demanio culturale	14	7		4	27		1	53
Autorizzazioni cartelli pubblicitari	7	1		3	11		1	23
Autorizzazioni di interventi di qualsiasi genere di beni privati di interesse culturale (trasferimenti, spostamenti, smembramenti, rimozione e demolizione)	41	19	1	10	23		1	95
Autorizzazioni paesaggistiche	21	3	3	18	33	4		82
Concessione di attività e servizi di valorizzazione	21	3	5	13	13	2	4	61
Concessione in uso o locazione di immobili pubblici di interesse culturale per le finalità di valorizzazione e utilizzazione anche a fini economici	26	22	2	4	27	2	8	91
Espropriazione e acquisto coatto di beni privati	27	7	1		27			62
Procedure concorsuali esterne ed interne	2	1	1		3		1	8
Procedure di gestione di contratti ed appalti	75	5	1	15	104		23	223
Procedure relative a concessione di contributi	28	6	4	31	32		2	103
Procedure relative ad incarichi e consulenze esterne	34	4	3	14	6		1	62
Procedure relative agli acquisti di beni, servizi e forniture	112	1	7	18	222		56	416
Procedure relative all'attività di vigilanza	16	6	9	11	38		2	82



## Ministero della Cultura

Uscita ed esportazione illecita di beni culturali	2	1			7		1	11
Verifiche e dichiarazioni di interesse culturale	22	12	3	11	36		3	87
<b>Totale complessivo</b>	<b>483</b>	<b>115</b>	<b>45</b>	<b>157</b>	<b>649</b>	<b>8</b>	<b>106</b>	<b>156</b>

### Stakeholder esterni essenziali (dati in percentuale)

La tabella A riporta la rilevazione degli *stakeholder* sulle 17 aree a maggior rischio corruzione:

i dati sono sintetizzati per area/procedimento e per tipologia di SH, secondo la classifica degli SH esterni del Piano della performance, e indicati in percentuale sul totale complessivo.

Oltre il 70% risulta essere relativo agli SH delle istituzioni (41,52%) e sociali (30,90%).

In particolare risultano particolarmente rappresentativi nelle aree “Procedure relative agli acquisti di beni, servizi e forniture” (14,20% SH delle istituzioni e 7,17% SH sociali), e “Procedure di gestione di contratti ed appalti” (6,65% SH delle istituzioni e 4,80% SH sociali).

**tab. A - Stakeholders esterni essenziali (alta influenza e alto interesse) - dati % sul totale complessivo di SH rilevati**

Aree / procedimenti a rischio corruzione	SH sociali	SH chiave	SH collettivi	SH cultura	SH istituzioni	SH turismo	altri SH	Totale complessivo
Attestati di libera circolazione	1,15%	0,32%	0,32%		0,26%			2,05%
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	1,09%	0,77%		0,32%	2,30%		0,13%	4,61%
Autorizzazione all'alienazione di beni immobili appartenenti al demanio culturale	0,90%	0,45%		0,26%	1,73%		0,06%	3,39%
Autorizzazioni cartelli pubblicitari	0,45%	0,06%		0,19%	0,70%		0,06%	1,47%
Autorizzazioni di interventi di qualsiasi genere di beni privati di interesse culturale (trasferimenti, spostamenti, smembramenti, rimozione e demolizione)	2,62%	1,22%	0,06%	0,64%	1,47%		0,06%	6,08%
Autorizzazioni paesaggistiche	1,34%	0,19%	0,19%	1,15%	2,11%	0,26%		5,25%
Concessione di attività e servizi di valorizzazione	1,34%	0,19%	0,32%	0,83%	0,83%	0,13%	0,26%	3,90%
Concessione in uso o locazione di immobili pubblici di interesse culturale per le finalità di valorizzazione e utilizzazione anche a fini economici	1,66%	1,41%	0,13%	0,26%	1,73%	0,13%	0,51%	5,82%
Espropriazione e acquisto coatto di beni privati	1,73%	0,45%	0,06%		1,73%			3,97%
Procedure concorsuali esterne ed interne	0,13%	0,06%	0,06%		0,19%		0,06%	0,51%
Procedure di gestione di contratti ed appalti	4,80%	0,32%	0,06%	0,96%	6,65%		1,47%	14,27%
Procedure relative a concessione di contributi	1,79%	0,38%	0,26%	1,98%	2,05%		0,13%	6,59%
Procedure relative ad incarichi e consulenze esterne	2,18%	0,26%	0,19%	0,90%	0,38%		0,06%	3,97%
Procedure relative agli acquisti di beni, servizi e forniture	7,17%	0,06%	0,45%	1,15%	14,20%		3,58%	26,62%
Procedure relative all'attività di vigilanza	1,02%	0,38%	0,58%	0,70%	2,43%		0,13%	5,25%
Uscita ed esportazione illecita di beni culturali	0,13%	0,06%			0,45%		0,06%	0,70%
Verifiche e dichiarazioni di interesse culturale	1,41%	0,77%	0,19%	0,70%	2,30%		0,19%	5,57%
<b>Totale complessivo</b>	<b>30,90%</b>	<b>7,36%</b>	<b>2,88%</b>	<b>10,04%</b>	<b>41,52%</b>	<b>0,51%</b>	<b>6,78%</b>	<b>100,00%</b>

La tabella B riporta valori % calcolati sul totale di ciascuna tipologia di SH, evidenziando per ogni colonna la



## Ministero della Cultura

percentuale più alta e la corrispondente area/procedimento identificata.

**tab. B - Stakeholders esterni essenziali (alta influenza e alto interesse) -** dati % calcolati sul totale di ogni categoria di SH

Aree / procedimenti a rischio corruzione	SH sociali	SH chiave	SH collettivi	SH cultura	SH istituzioni	SH turismo	altri SH
Attestati di libera circolazione	3,7%	4,3%	11,1%		0,6%		
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	3,5%	10,4%		3,2%	5,5%		1,9%
Autorizzazione all'alienazione di beni immobili appartenenti al demanio culturale	2,9%	6,1%		2,5%	4,2%		0,9%
Autorizzazioni cartelli pubblicitari	1,4%	0,9%		1,9%	1,7%		0,9%
Autorizzazioni di interventi di qualsiasi genere di beni privati di interesse culturale (trasferimenti, spostamenti, smembramenti, rimozione e demolizione)	8,5%	16,5%	2,2%	6,4%	3,5%		0,9%
Autorizzazioni paesaggistiche	4,3%	2,6%	6,7%	11,5%	5,1%	50,0%	
Concessione di attività e servizi di valorizzazione	4,3%	2,6%	11,1%	8,3%	2,0%	25,0%	3,8%
Concessione in uso o locazione di immobili pubblici di interesse culturale per le finalità di valorizzazione e utilizzazione anche a fini economici	5,4%	19,1%	4,4%	2,5%	4,2%	25,0%	7,5%
Espropriazione e acquisto coatto di beni privati	5,6%	6,1%	2,2%		4,2%		
Procedure concorsuali esterne ed interne	0,4%	0,9%	2,2%		0,5%		0,9%
Procedure di gestione di contratti ed appalti	15,5%	4,3%	2,2%	9,6%	16,0%		21,7%
Procedure relative a concessione di contributi	5,8%	5,2%	8,9%	19,7%	4,9%		1,9%
Procedure relative ad incarichi e consulenze esterne	7,0%	3,5%	6,7%	8,9%	0,9%		0,9%
Procedure relative agli acquisti di beni, servizi e forniture	23,2%	0,9%	15,6%	11,5%	34,2%		52,8%
Procedure relative all'attività di vigilanza	3,3%	5,2%	20,0%	7,0%	5,9%		1,9%
Uscita ed esportazione illecita di beni culturali	0,4%	0,9%			1,1%		0,9%
Verifiche e dichiarazioni di interesse culturale	4,6%	10,4%	6,7%	7,0%	5,5%		2,8%
<b>Totale complessivo</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>



## Ministero della Cultura

La tabella C riporta valori % calcolati sul totale di ciascuna area/procedimento, evidenziando per ogni riga la percentuale più alta e la corrispondente tipologia di SH.

**tab. C - Stakeholders esterni essenziali (alta influenza e alto interesse) - dati % calcolati sul totale di ogni area/procedimento**

Aree / procedimenti a rischio corruzione	SH sociali	SH chiave	SH collettivi	SH cultura	SH istituzioni	SH turismo	altri SH	Totale complessivo
Attestati di libera circolazione	56,3%	15,6%	15,6%		12,5%			100,0%
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	23,6%	16,7%		6,9%	50,0%		2,8%	100,0%
Autorizzazione all'alienazione di beni immobili appartenenti al demanio culturale	26,4%	13,2%		7,5%	50,9%		1,9%	100,0%
Autorizzazioni cartelli pubblicitari	30,4%	4,3%		13,0%	47,8%		4,3%	100,0%
Autorizzazioni di interventi di qualsiasi genere di beni privati di interesse culturale (trasferimenti, spostamenti, smembramenti, rimozione e demolizione)	43,2%	20,0%	1,1%	10,5%	24,2%		1,1%	100,0%
Autorizzazioni paesaggistiche	25,6%	3,7%	3,7%	22,0%	40,2%	4,9%		100,0%
Concessione di attività e servizi di valorizzazione	34,4%	4,9%	8,2%	21,3%	21,3%	3,3%	6,6%	100,0%
Concessione in uso o locazione di immobili pubblici di interesse culturale per le finalità di valorizzazione e utilizzazione anche a fini economici	28,6%	24,2%	2,2%	4,4%	29,7%	2,2%	8,8%	100,0%
Espropriazione e acquisto coatto di beni privati	43,5%	11,3%	1,6%		43,5%			100,0%
Procedure concorsuali esterne ed interne	25,0%	12,5%	12,5%		37,5%		12,5%	100,0%
Procedure di gestione di contratti ed appalti	33,6%	2,2%	0,4%	6,7%	46,6%		10,3%	100,0%
Procedure relative a concessione di contributi	27,2%	5,8%	3,9%	30,1%	31,1%		1,9%	100,0%
Procedure relative ad incarichi e consulenze esterne	54,8%	6,5%	4,8%	22,6%	9,7%		1,6%	100,0%
Procedure relative agli acquisti di beni, servizi e forniture	26,9%	0,2%	1,7%	4,3%	53,4%		13,5%	100,0%
Procedure relative all'attività di vigilanza	19,5%	7,3%	11,0%	13,4%	46,3%		2,4%	100,0%
Uscita ed esportazione illecita di beni culturali	18,2%	9,1%			63,6%		9,1%	100,0%
Verifiche e dichiarazioni di interesse culturale	25,3%	13,8%	3,4%	12,6%	41,4%		3,4%	100,0%