



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:

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



Ministero della Cultura

Stakeholder chiave	- 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; - Regioni, Comuni, Province etc., si identificano nella carica istituzionale di riferimento (Sindaco, Presidente etc.).
Stakeholder collettivi	- Abitanti del territorio nel quale insistono beni culturali e paesaggistici; - Utenti sul territorio dei Beni culturali e paesaggistici (studiosi, ricercatori, studenti, stagisti, turisti, escursionisti); - Destinatari del <i>Bonus 18App</i>.
Stakeholder delle istituzioni;	- Ministeri; - Comando Carabinieri Nucleo Tutela del Patrimonio Culturale; - Guardia di Finanza; - Ispettori e Conservatori onorari; - Sindaci dei Comuni nei quali insistono Beni culturali e paesaggistici; - Presidenti e gli organi delle regioni, province e comuni nei quali insistono beni culturali e paesaggistici.
Stakeholder sociali	Esponenti della società civile individuabili tra: - Esecutori di lavori, forniture e servizi pubblici; - Soggetti interessati o controinteressati all'erogazione di vantaggi patrimoniali e/o di ogni altra <i>utilitas</i>; - Associazioni delle Guide Ufficiali; - Camere di Commercio e le Unioni camerali; - Associazioni economiche di categoria; - Ordini professionali; - Onlus; - <i>Business community</i>; - Organizzazioni Sindacali; - Associazioni esponenziali di interessi amministrativi protetti, diffusi o collettivi.
Stakeholder della cultura	- Università; - Accademie; - Enti Culturali; - Associazioni di categoria; - Associazioni di volontariato; - Media.



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 identificazione¹:

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	Stakeholder essenziali
		categorie che è doveroso coinvolgere	categorie che è necessario 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 destinarie 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

¹ 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	Tot ale 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
Totale complessivo	483	115	45	157	649	8	106	156

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%
Totale complessivo	30,90%	7,36%	2,88%	10,04%	41,52%	0,51%	6,78%	100,00%

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%
Totale complessivo	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%



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%