



COMUNE di PALERMO

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DEI FENOMENI CORRUTTIVI

Triennio 2021 -2023

Responsabile Anticorruzione
Dott. ANTONIO LE DONNE
Segretario Generale

Scale:
Metri:
0 100 200 300
Piedi di 2 piedi:
0 200 400 600 800

- Abbreviature**
M.Monte, P.Piazza
Sul.Saltini, Str.Strada, T.Via, Via Paolo
d.-del, della, della, delle, etc.
- Alberghi (Hotels)**
a. Hotel Trinacria C.6
b. Hotel des Palmes F.4
c. Hotel de France C.5
d. Hotel d'Italia C.5
e. Hotel Central D.3
f. Hotel Oliver F.3
g. Hotel Palazzo D.4
h. Hotel Rebecchino C.2

- 77. Biblioteca comunale C.5
- 78. Conservatorio di S. Spirito D.6
- 79. Liceo V. Emanuele e Bibl. D.5
- 80. Letteria (Nazionale) C.6
- 81. Monte di Pietà D.3
- 82. Museo Nazionale E.4
- 83. Ospizio di Beneficenza B.C.5
- 84. Palazzo Arcivescovile D.2
- 85. delle Finanze D.6
- 86. del Municipio C.4
- 87. Reale C.1
- 88. Posta C.3
- 98. Tribunale C.5.6
- 98^b. Corte d'Assise C.5
- 99. Università C.3
- 100. Telegrafo D.3
- 101. Stadi di Cottone F.3
- 102. di Ruggero Sette F.4
- 103. Stadio di Florio E.5
- 104. S. Ruffino D.2
- 105. S. Ruffino D.2
- 106. S. Ruffino D.2
- 107. S. Ruffino D.2
- 108. S. Ruffino D.2
- 109. S. Ruffino D.2
- 110. S. Ruffino D.2
- 111. S. Ruffino D.2
- 112. S. Ruffino D.2
- 113. S. Ruffino D.2
- 114. S. Ruffino D.2
- 115. S. Ruffino D.2
- 116. S. Ruffino D.2
- 117. S. Ruffino D.2
- 118. S. Ruffino D.2
- 119. S. Ruffino D.2
- 120. S. Ruffino D.2

- 1. S. Agata V. Scarsella D.5
- 2. S. Agostino D.5
- 3. S. Anna e Licio Umberto C.4
- 4. S. Antonio B.5
- 5. S. Antonio D.4
- 6. Badia del Monte (Pala) F.4
- 7. Badia Nuova D.2
- 8. S. Basilio D.4
- 9. S. Benedetto del Bascidani (Bascidani) C.1
- 10. de Bonifratelli C.3
- 11. de Cappuccinelli E.2
- 12. S. Carlo C.4
- 13. Carmine v. Madonna C.3
- 14. S. Caterina C.4
- 15. Cattedrale (Duomo) D.2
- 16. S. Chiara C.3
- 17. S. Cita H.5
- 18. d. Consolazione H.3
- 19. d. Concezione E.2
- 20. S. Corvo D.2
- 21. de Crociferi D.5
- 22. S. Domenico D.4
- 23. S. Elisabetta C.2
- 24. S. Eulalia D.4
- 25. S. Francesco di Paola F.5
- 26. S. Saverio B.2
- 27. S. Saverio B.2
- 28. la Gancia C.5
- 29. S. Maria d. Vittoria B.6
- 30. S. Giorgio d. Guovani E.5
- 31. S. Giovanni C.5
- 32. degli Ercolani C.1
- 33. dell'Origione C.5
- 34. S. Giuliano E.3
- 35. S. Giuseppe de' Teatini C.5
- 36. S. Gregorio E.2.5
- 37. S. Lorenzo C.5
- 38. S. Lucia C.5
- 39. Valverde D.6
- 40. Madonna del Carmine B.3
- 41. C. maggiore B.3
- 42. S. Maria di Gesù della Magliana B.5
- 43. S. Marco D.5
- 44. S. Margherita D.4
- 45. S. Maria T. Annunziata B.1
- 46. dei Miracoli C.5
- 47. S. Maria della Catena D.5
- 48. delle Grazie B.4
- 49. della Mercede H.7
- 50. del Monastero G.5
- 51. Nuova D.5
- 52. della Pila C.6
- 53. dello Spasimo C.5
- 54. Martorana C.4
- 55. S. Matteo D.4
- 56. S. Michele Arcangelo C.3
- 57. Monte Santo B.4
- 58. Monte Vergini D.5
- 59. S. Niccolò d. Albergaria C.5
- 60. Idemita C.4
- 61. Noviziato E.2
- 62. S. Oliva F.3
- 63. Oratorio del SS. Rosario D.4
- 64. S. Pasquale B.3
- 65. S. Pietro D.2
- 66. r. S. Maria D.4
- 67. delle Riponite B.4
- 68. S. Rosalia B.4
- 69. S. Salvatore C.5
- 70. de Scalzi B.4
- 71. Schiavazzo B.C.6
- 72. de S. Angela D.2
- 73. della Stimmate E.3
- 74. S. Teresa C.1
- 75. S. Trinità C.2
- 76. S. Vito D.4
- 77. S. Vito E.3
- 78. Tempio Inglese F.4

- 1. S. Agata V. Scarsella D.5
- 2. S. Agostino D.5
- 3. S. Anna e Licio Umberto C.4
- 4. S. Antonio B.5
- 5. S. Antonio D.4
- 6. Badia del Monte (Pala) F.4
- 7. Badia Nuova D.2
- 8. S. Basilio D.4
- 9. S. Benedetto del Bascidani (Bascidani) C.1
- 10. de Bonifratelli C.3
- 11. de Cappuccinelli E.2
- 12. S. Carlo C.4
- 13. Carmine v. Madonna C.3
- 14. S. Caterina C.4
- 15. Cattedrale (Duomo) D.2
- 16. S. Chiara C.3
- 17. S. Cita H.5
- 18. d. Consolazione H.3
- 19. d. Concezione E.2
- 20. S. Corvo D.2
- 21. de Crociferi D.5
- 22. S. Domenico D.4
- 23. S. Elisabetta C.2
- 24. S. Eulalia D.4
- 25. S. Francesco di Paola F.5
- 26. S. Saverio B.2
- 27. S. Saverio B.2
- 28. la Gancia C.5
- 29. S. Maria d. Vittoria B.6
- 30. S. Giorgio d. Guovani E.5
- 31. S. Giovanni C.5
- 32. degli Ercolani C.1
- 33. dell'Origione C.5
- 34. S. Giuliano E.3
- 35. S. Giuseppe de' Teatini C.5
- 36. S. Gregorio E.2.5
- 37. S. Lorenzo C.5
- 38. S. Lucia C.5
- 39. Valverde D.6
- 40. Madonna del Carmine B.3
- 41. C. maggiore B.3
- 42. S. Maria di Gesù della Magliana B.5
- 43. S. Marco D.5
- 44. S. Margherita D.4
- 45. S. Maria T. Annunziata B.1
- 46. dei Miracoli C.5
- 47. S. Maria della Catena D.5
- 48. delle Grazie B.4
- 49. della Mercede H.7
- 50. del Monastero G.5
- 51. Nuova D.5
- 52. della Pila C.6
- 53. dello Spasimo C.5
- 54. Martorana C.4
- 55. S. Matteo D.4
- 56. S. Michele Arcangelo C.3
- 57. Monte Santo B.4
- 58. Monte Vergini D.5
- 59. S. Niccolò d. Albergaria C.5
- 60. Idemita C.4
- 61. Noviziato E.2
- 62. S. Oliva F.3
- 63. Oratorio del SS. Rosario D.4
- 64. S. Pasquale B.3
- 65. S. Pietro D.2
- 66. r. S. Maria D.4
- 67. delle Riponite B.4
- 68. S. Rosalia B.4
- 69. S. Salvatore C.5
- 70. de Scalzi B.4
- 71. Schiavazzo B.C.6
- 72. de S. Angela D.2
- 73. della Stimmate E.3
- 74. S. Teresa C.1
- 75. S. Trinità C.2
- 76. S. Vito D.4
- 77. S. Vito E.3
- 78. Tempio Inglese F.4

- 1. S. Agata V. Scarsella D.5
- 2. S. Agostino D.5
- 3. S. Anna e Licio Umberto C.4
- 4. S. Antonio B.5
- 5. S. Antonio D.4
- 6. Badia del Monte (Pala) F.4
- 7. Badia Nuova D.2
- 8. S. Basilio D.4
- 9. S. Benedetto del Bascidani (Bascidani) C.1
- 10. de Bonifratelli C.3
- 11. de Cappuccinelli E.2
- 12. S. Carlo C.4
- 13. Carmine v. Madonna C.3
- 14. S. Caterina C.4
- 15. Cattedrale (Duomo) D.2
- 16. S. Chiara C.3
- 17. S. Cita H.5
- 18. d. Consolazione H.3
- 19. d. Concezione E.2
- 20. S. Corvo D.2
- 21. de Crociferi D.5
- 22. S. Domenico D.4
- 23. S. Elisabetta C.2
- 24. S. Eulalia D.4
- 25. S. Francesco di Paola F.5
- 26. S. Saverio B.2
- 27. S. Saverio B.2
- 28. la Gancia C.5
- 29. S. Maria d. Vittoria B.6
- 30. S. Giorgio d. Guovani E.5
- 31. S. Giovanni C.5
- 32. degli Ercolani C.1
- 33. dell'Origione C.5
- 34. S. Giuliano E.3
- 35. S. Giuseppe de' Teatini C.5
- 36. S. Gregorio E.2.5
- 37. S. Lorenzo C.5
- 38. S. Lucia C.5
- 39. Valverde D.6
- 40. Madonna del Carmine B.3
- 41. C. maggiore B.3
- 42. S. Maria di Gesù della Magliana B.5
- 43. S. Marco D.5
- 44. S. Margherita D.4
- 45. S. Maria T. Annunziata B.1
- 46. dei Miracoli C.5
- 47. S. Maria della Catena D.5
- 48. delle Grazie B.4
- 49. della Mercede H.7
- 50. del Monastero G.5
- 51. Nuova D.5
- 52. della Pila C.6
- 53. dello Spasimo C.5
- 54. Martorana C.4
- 55. S. Matteo D.4
- 56. S. Michele Arcangelo C.3
- 57. Monte Santo B.4
- 58. Monte Vergini D.5
- 59. S. Niccolò d. Albergaria C.5
- 60. Idemita C.4
- 61. Noviziato E.2
- 62. S. Oliva F.3
- 63. Oratorio del SS. Rosario D.4
- 64. S. Pasquale B.3
- 65. S. Pietro D.2
- 66. r. S. Maria D.4
- 67. delle Riponite B.4
- 68. S. Rosalia B.4
- 69. S. Salvatore C.5
- 70. de Scalzi B.4
- 71. Schiavazzo B.C.6
- 72. de S. Angela D.2
- 73. della Stimmate E.3
- 74. S. Teresa C.1
- 75. S. Trinità C.2
- 76. S. Vito D.4
- 77. S. Vito E.3
- 78. Tempio Inglese F.4

Piano di prevenzione dei fenomeni di corruzione del Comune di Palermo
redatto ai sensi della Legge n.190/2012 e succ. mod. e integrazioni
recante:

*“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e
dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*

Triennio 2021-2023

Responsabile della prevenzione dei fenomeni corruttivi

Dott. Antonio Le Donne

Segretario generale

INDICE IPERTESTUALE

| | |
|---|----|
| <i>INDICE IPERTESTUALE</i> | 3 |
| <i>Premessa</i> | 4 |
| <i>Quadro normativo sistematico di riferimento</i> | 5 |
| <i>Oggetto e finalità</i> | 6 |
| <i>Definizione di corruzione</i> | 7 |
| <i>Titolo II Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione</i> | 8 |
| <i>Il Responsabile della prevenzione della corruzione e le procedure di formazione e di adozione del Piano</i> | 15 |
| <i>Il Referente per la prevenzione della corruzione presso le Aree Organizzative dell'Amministrazione</i> | 17 |
| <i>Misure di carattere generale per prevenire il rischio di corruzione</i> | 18 |
| <i>Rotazione del personale impiegato nei Settori a rischio</i> | 21 |
| <i>Rotazione Straordinaria</i> | 22 |
| <i>Divieto di pantouflage</i> | 23 |
| <i>Ulteriori misure di carattere generale per prevenire il rischio di corruzione riguardanti tutto il personale</i> | 24 |
| <i>Tutela del dipendente che segnala illeciti</i> | 26 |
| <i>Conflitto di interessi</i> | 27 |
| <i>Metodologia per l'individuazione delle attività a più alto rischio di corruzione</i> | 30 |
| <i>Attività preliminare di analisi del contesto esterno</i> | 32 |
| <i>Attività preliminare di analisi del contesto organizzativo interno</i> | 56 |
| <i>Metodologia adottata per la Valutazione del Rischio</i> | 57 |
| <i>Disciplina delle verifiche in tema di inconferibilità ed incompatibilità ai sensi e per gli effetti del d.lgs n. 39/2013</i> | 63 |

Premessa

In attuazione della Convenzione dell'ONU contro la corruzione, ratificata dal Parlamento con Legge n. 116 del 3.8.2009, lo Stato Italiano ha adottato la Legge n. 190 del 6.11.2012 contenente “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”.

Per effetto di tale normativa, sono stati introdotti numerosi strumenti per la prevenzione e la repressione del fenomeno corruttivo in seno alle pubbliche amministrazioni e sono stati individuati i soggetti preposti all’attuazione delle misure di carattere preventivo e repressivo previste nella materia di che trattasi.

La legge n. 190/2012 e succ. modif. ed integraz. prevede la emanazione di un **Piano Nazionale Anticorruzione**, attraverso il quale siano individuate le strategie prioritarie per la prevenzione e il contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione a livello nazionale e, nell’ambito del quale, siano enunciate precise linee guida, cui ciascuna pubblica amministrazione deve attenersi nell’adottare il proprio piano triennale di prevenzione della corruzione.

Il piano triennale di prevenzione della corruzione deve essere adottato dalle pubbliche amministrazioni, in conformità a quanto previsto dall’art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012, entro il **31 gennaio** di ogni anno.

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, nella seduta del 2 dicembre 2020, tenuto conto dell’emergenza sanitaria da Covid-19 e al fine di consentire ai RPCT di svolgere adeguatamente tutte le attività connesse all’elaborazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, ha ritenuto di differire alla 31 marzo 2021 il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione dei Piani Triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021-2023.

Allo stato attuale, il Piano Nazionale Anticorruzione è stato predisposto dall’**Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.)** per effetto dell’emanazione dell’articolo 19 comma 15 del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90 “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari” che ha trasferito interamente all’Autorità le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di prevenzione della corruzione di cui all’articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190.

Il precitato Piano Nazionale Anticorruzione è stato aggiornato, da ultimo, dall’Anac con deliberazione n. 1064 del 13 novembre 2019, previo parere favorevole del Comitato Interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.

In conformità alla citata legge n.190/2012 e s.m.i., il Comune di Palermo ha nominato quale Responsabile della prevenzione dei fenomeni corruttivi, giusta determinazione sindacale n. 114/DS del 10/09/2018 il Segretario Generale dell’Ente.

Il presente Piano tiene, altresì, conto delle “**linee guida diramate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della Funzione Pubblica - Servizio Studi e Consulenza Trattamento del Personale con circolare n. 1/2013**”.

Il presente Piano di prevenzione della corruzione è stato, altresì, predisposto tenendo conto delle indicazioni contenute in seno alla “**Determinazione n.12 del 28 ottobre 2015**”, emanata dall’Autorità Nazionale Anticorruzione, mediante la quale sono state fornite indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione approvato con **delibera del 11 settembre 2013 n. 72**, nonché alla luce delle ulteriori indicazioni fornite dalla predetta Autorità Nazionale in sede di ulteriore aggiornamento operato con con “**Deliberazioni dell’Anac n. 831 del 3 agosto 2016, n. 1074 del 21 novembre 2018 e n. 1064 del 13 novembre 2019.**”.

Quadro normativo sistematico di riferimento

L'azione di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi si basa sul rispetto di una serie di adempimenti ed obblighi che trovano la propria fonte in un sistema integrato di norme, avente il fine precipuo di presidiare il rischio del verificarsi di fenomeni di carattere corruttivo, nonché di far emergere eventuali analoghi fenomeni di malcostume ed illegalità in seno alle pubbliche amministrazioni.

Il sistema integrato di norme di cui sopra è costituito dalle seguenti fonti:

Linee guida emanate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione a carattere vincolante e a carattere non vincolante riguardanti la materia dei contratti di concessione, i contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché gli ulteriori ambiti di attività diversi da quelli dei contratti innanzi citati sui quali la predetta Autorità Nazionale Anticorruzione esercita il proprio potere di regolazione.

Decreto Legislativo 19 aprile 2017, n. 56 recante “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50”.

Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97 recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012 n.190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015 n.124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.”

Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante “Attuazione delle direttive 2014/23/UE,2014/24/UE,2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione sugli appalti pubblici e sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.”e succ. modif. e integrazioni

Legge 7 agosto 2015 n. 124 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”;

Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito in legge 11 agosto 2014 n.114, recante norme sulle “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”;

Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1 commi 49 e 50 della legge 6 novembre 2012 n. 190;

D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 Regolamento recante: “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165”, come sostituito dall'articolo 44, della legge 6 novembre 2012 n. 190;

Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante norme sul “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”;

Linee di indirizzo del 13 marzo 2013 del “Comitato Interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” per la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione;

Circolare n. 1 del 25/1/2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica;

D.P.C.M. 16/1/2013 contenente le linee di indirizzo del Comitato interministeriale per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del Piano nazionale anticorruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n.190;

Legge 17 dicembre 2012, n. 221 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese;

Legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”;

Legge 28 giugno 2012, n. 110 Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999;

D.L. 18-10-2012 n. 179 “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”. Art. 34-bis. “Autorità nazionale anticorruzione”;

Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95 “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario)”. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135;

Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”;

Legge 3 agosto 2009, n. 116 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale.”;

Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;

Codice Penale Italiano articoli dal 318 a 322;

Codice antimafia e anticorruzione della Pubblica Amministrazione (cosiddetto **Codice Vigna**) emanato dalla Regione Siciliana il 24 novembre del 2009.

Oggetto e finalità

Ai sensi della Legge n. 190/2012 e succ. modif. ed integraz. “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*” il Comune di Palermo adotta un Piano triennale di prevenzione della corruzione con la funzione di fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici, dei procedimenti amministrativi e dei processi di lavoro, al rischio di corruzione.

La finalità del suddetto piano è quella di pervenire, a seguito di un’analisi dei rischi dei fenomeni corruttivi potenzialmente verificabili, condotta secondo una metodologia appropriata, che sarà di seguito illustrata, all’individuazione degli interventi di carattere organizzativo, volti a prevenire il medesimo rischio, individuando ed attuando, al contempo, idonee ed efficaci misure di prevenzione, ritenute prioritarie sotto il profilo della loro concreta attuazione organizzativa e di un’efficace azione di prevenzione.

Nell’ottica sopracitata, il Piano si propone lo scopo di individuare i fattori di rischio specifico e le relative misure di prevenzione, con riferimento alle macroattività già classificate dal legislatore nazionale come aree maggiormente esposte al rischio di fenomeni corruttivi, quali quelle puntualmente enunciate delle autorizzazioni e concessioni, degli appalti di lavori, delle forniture e dei servizi, dei contratti pubblici, dei benefici economici, delle concessioni ed erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari, nonché l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, quelle dei concorsi e delle prove selettive per l’assunzione del personale e delle progressioni di carriera, ma si propone, altresì lo scopo di apprestare misure preventive idonee a presidiare il rischio di corruzione anche in

relazione ad ulteriori aree del contesto organizzativo dell'Ente, per le quali l'analisi dei rischi evidenzia potenziali vulnerabilità (*c.d. zone scoperte*), ivi comprese le Aree di macroattività denominate in seno alla citata deliberazione dell'Anac n. 12 del 28 ottobre 2015, quali "Aree generali di rischio" (*gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio, controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, incarichi e nomine, affari legali e contenzioso*) cui deve aggiungersi quella *relativa al governo del territorio espressamente citata nel P.N.A. approvato con deliberazione dell'Anac n. 831 del 3 agosto 2016.*

Carattere complementare alle finalità come sopra enunciate riveste, inoltre, l'ulteriore finalità afferente la definizione di procedure appropriate finalizzate a selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

In relazione a quanto sopra affermato, la predisposizione e l'emanazione del presente Piano non può essere vista, pertanto, come mero adempimento formale da compiersi entro una scadenza temporale definita e secondo un termine di completamento finale, bensì come un processo organizzativo di carattere dinamico implicante la progettazione, l'attuazione e l'implementazione di un insieme di strumenti finalizzati alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, che vengono, così come affermato dalle Linee di indirizzo del Comitato ministeriale di cui al D.P.C.M. 16 gennaio 2013, "via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al feedback ottenuto dalla loro applicazione".

I destinatari del presente Piano Anticorruzione, ovvero i soggetti chiamati a darvi attuazione in seno al Comune di Palermo sono individuati, oltre che nel Responsabile Anticorruzione, negli:

- a) amministratori;
- b) dipendenti;
- c) concessionari e incaricati di pubblici servizi e i soggetti di cui all'art. 1, comma 1-ter, della L. 241/90;
- d) esperti e collaboratori esterni a qualunque titolo incaricati.

I soggetti di cui sopra sono tenuti ad apprestare ogni utile ed idonea collaborazione nei confronti del Responsabile della prevenzione come sopra individuato, nonché a fornire allo stesso tutte le informazioni necessarie ai fini di un efficace ed efficiente presidio dei rischi di fenomeni corruttivi così come individuati in seno al presente piano di prevenzione.

Definizione di corruzione

Per quanto concerne la definizione concettuale del fenomeno corruttivo, la legge n.190/2012 non contiene una definizione della "corruzione", che viene quindi data per presupposta.

La definizione concettuale del fenomeno corruttivo viene esplicitata in seno alla sopracitata **circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della Funzione Pubblica n.1/2013**, laddove si afferma testualmente che il concetto di corruzione "*deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che, come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite*".

Fattispecie di reato prese in considerazione dal PNA approvato con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. Si è tenuto conto altresì della modifica prevista dal D.L. 16 luglio 2000 n.76 (decreto semplificazioni).

Capo I Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione

Art. 314 cod. pen. (Peculato):

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria, è punito con la reclusione da quattro anni a dieci anni e sei mesi.

Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita.

Art. 316 cod. pen. (Peculato mediante profitto dell'errore altrui):

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, il quale, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, giovandosi dell'errore altrui, riceve o ritiene indebitamente, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Art. 316 – bis cod. pen. (Malversazione a danno dello Stato):

Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità europee contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni.

Art. 316 – ter cod. pen. (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato):

Salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'articolo 640-bis, chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Quando la somma indebitamente percepita è pari o inferiore a euro 3.999,96 si applica soltanto la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro da euro 5.164 a euro 25.822. Tale sanzione non può comunque superare il triplo del beneficio conseguito.

Art. 317 cod. pen. (Concussione):

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da sei mesi a dodici anni.

Art. 318 cod. pen. (Corruzione per l'esercizio della funzione):

Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Art. 319 cod. pen. (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio):

Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.

Art. 319-ter cod. pen. (Corruzione in atti giudiziari):

Se i fatti indicati negli artt. 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.

Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni.

Art. 319-quater cod. pen. (Induzione indebita a dare o promettere utilità)

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da sei anni a dieci anni e sei mesi.

Nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni.

Art. 320 cod. pen. (Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio):

Le disposizioni degli articoli 318 e 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio. In ogni caso, le pene sono ridotte in misura non superiore a un terzo.

Art. 321. Pene per il corruttore.

Le pene stabilite nel primo comma dell'articolo 318, nell'articolo 319, nell'articolo 319-bis, nell'art. 319-ter, e nell'articolo 320 in relazione alle suddette ipotesi degli articoli 318 e 319, si applicano anche a chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro od altra utilità.

Art. 322 cod. pen. (Istigazione alla corruzione):

Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo.

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'art. 319, ridotta di un terzo.

La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri.

La pena di cui al secondo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 319.

Art. 322-bis cod. pen. (Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri):

Le disposizioni degli articoli 314, 316, da 317 a 320 e 322, terzo e quarto comma, si applicano anche:

- 1) ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee;
- 2) ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee;
- 3) alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee;
- 4) ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee;

- 5) a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio;
- 5-bis)** ai giudici, al procuratore, ai procuratori aggiunti, ai funzionari e agli agenti della Corte penale internazionale, alle persone comandate dagli Stati parte del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale le quali esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti della Corte stessa, ai membri ed agli addetti a enti costituiti sulla base del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale.

Le disposizioni degli articoli 319-quater, secondo comma, 321 e 322 primo e secondo comma, si applicano anche se il denaro o altra utilità è dato, offerto o promesso:

- 1) alle persone indicate nel primo comma del presente articolo;
- 2) a persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali, qualora il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria.

Le persone indicate nel primo comma sono assimilate ai pubblici ufficiali, qualora esercitino funzioni corrispondenti, e agli incaricati di un pubblico servizio negli altri casi.

Art. 323 cod. pen. (Abuso di ufficio):

Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno carattere di rilevante gravità.

Art. 325 cod. pen. Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio.

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che impiega, a proprio o altrui profitto, invenzioni o scoperte scientifiche, o nuove applicazioni industriali, che egli conosca per ragione dell'ufficio o servizio, e che debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa non inferiore a euro 516.

Art. 326 cod. pen. Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie d'ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni. Se il fatto è commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni.

Art. 331 cod. pen. Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità.

Chi, esercitando imprese di servizi pubblici o di pubblica necessità, interrompe il servizio, ovvero sospende il lavoro nei suoi stabilimenti, uffici o aziende, in modo da turbare la regolarità del servizio, è punito con la reclusione da sei mesi a un anno e con la multa non inferiore a euro 516.

I capi, promotori od organizzatori sono puniti con la reclusione da tre a sette anni e con la multa non inferiore a euro 3.098.

Si applica la disposizione dell'ultimo capoverso dell'articolo precedente.

Art. 334 cod. pen. Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa.

Chiunque sottrae, sopprime, distrugge, disperde o deteriora una cosa sottoposta a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa e affidata alla sua custodia, al solo scopo di favorire il proprietario di essa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 51 a euro 516.

Si applicano la reclusione da tre mesi a due anni e la multa da euro 30 a euro 309 se la sottrazione, la soppressione, la distruzione, la dispersione o il deterioramento sono commessi dal proprietario della cosa affidata alla sua custodia.

La pena è della reclusione da un mese ad un anno e della multa fino a euro 309, se il fatto è commesso dal proprietario della cosa medesima non affidata alla sua custodia.

Capo II - Dei delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione

Art. 346-bis. cod. pen. (Traffico di influenze illecite):

Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da un anno a tre anni.

La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale.

La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio.

Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie. Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita.

Altre tipologie di reato:

Art. 51 codice di procedura penale comma 3 bis (Uffici del Pubblico Ministero. Attribuzioni del procuratore distrettuale):

Quando si tratta dei procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto e settimo comma, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473* e 474*, 600*, 601*, 602*, 416-bis*, 416-ter** e 630* del codice penale, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni

*Art. 473 cod. pen. Contraffazione, alterazione o uso di marchio segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni.

*Art.474 cod. pen. Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi.

*Art.600 cod. pen. Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù.

*Art.601 cod. pen. Tratta di persone

*Art.602 cod. pen. Acquisto e alienazione di schiavi

*416-bis cod.pen. (Associazione di tipo mafioso)

*Art.416-ter. cod. pen. Scambio elettorale politico-mafioso

*Art.630 cod. pen. Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione

previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall'articolo 74¹ del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309, dell'articolo 291-quater² del testo unico approvato con

¹ Art.74 comma 1 *Quando tre persone o più si associano allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'art. 73, chi promuove, costituisce, dirige, organizza o finanzia l'associazione è punito per ciò solo con la reclusione non inferiore a venti anni.*

OMISSIS

Articolo 73 - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope: 1. Chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 17, coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede, distribuisce, commercia, trasporta, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alla tabella I prevista dall'articolo 14, è punito con la reclusione da sei a venti anni e con la multa da euro 26.000 a euro 260.000.

1-bis. Con le medesime pene di cui al comma 1 è punito chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 17, importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque illecitamente detiene:

a) sostanze stupefacenti o psicotrope che per quantità, in particolare se superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della salute emanato di concerto con il Ministro della giustizia sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento nazionale per le politiche antidroga-, ovvero per modalità di presentazione, avuto riguardo al peso lordo complessivo o al confezionamento frazionato, ovvero per altre circostanze dell'azione, appaiono destinate ad un uso non esclusivamente personale;

b) medicinali contenenti sostanze stupefacenti o psicotrope elencate nella tabella II, sezione A, che eccedono il quantitativo prescritto. In questa ultima ipotesi, le pene suddette sono diminuite da un terzo alla metà.

2. Chiunque, essendo munito dell'autorizzazione di cui all'articolo 17, illecitamente <cede, mette o procura che altri metta in commercio le sostanze o le preparazioni indicate nelle tabelle I e II di cui all'articolo 14, è punito con la reclusione da sei a ventidue anni e con la multa da (euro 26.000 a euro 300.000).

2-bis. Le pene di cui al comma 2 si applicano anche nel caso di illecita produzione o commercializzazione delle sostanze chimiche di base e dei precursori di cui alle categorie 1, 2 e 3 dell'allegato I al presente testo unico, utilizzabili nella produzione clandestina delle sostanze stupefacenti o psicotrope previste nelle tabelle di cui all'articolo 14.(abrogato dall'articolo 1, comma 1, lettera b), del Decreto legislativo 50/11 - ndr)

3. Le stesse pene si applicano a chiunque coltiva, produce o fabbrica sostanze stupefacenti o psicotrope diverse da quelle stabilite nel decreto di autorizzazione.

4. Quando le condotte di cui al comma 1 riguardano i medicinali ricompresi nella tabella II, sezioni A, B e C, di cui all'articolo 14 e non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 17, si applicano le pene ivi stabilite, diminuite da un terzo alla metà.(vedi modifica introdotta dall'articolo 10, comma 1, lettera s), della legge 38/10 - ndr)

5. Quando, per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dal presente articolo sono di lieve entità, si applicano le pene della reclusione da uno a sei a anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000.

5-bis. Nell'ipotesi di cui al comma 5, limitatamente ai reati di cui al presente articolo commessi da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, il giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non debba concedersi il beneficio della sospensione condizionale della pena, può applicare, anziché le pene detentive e pecuniarie, quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste. Con la sentenza il giudice incarica l'Ufficio locale di esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. L'Ufficio riferisce periodicamente al giudice. In deroga a quanto disposto dall'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, il lavoro di pubblica utilità ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva irrogata. Esso può essere disposto anche nelle strutture private autorizzate ai sensi dell'articolo 116, previo consenso delle stesse. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dall'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, su richiesta del Pubblico ministero o d'ufficio, il giudice che procede, o quello dell'esecuzione, con le formalità di cui all'articolo 666 del codice di procedura penale, tenuto conto dell'entità dei motivi e delle circostanze della violazione, dispone la revoca della pena con conseguente ripristino di quella sostituita. Avverso tale provvedimento di revoca è ammesso ricorso per Cassazione, che non ha effetto sospensivo. Il lavoro di pubblica utilità può sostituire la pena per non più di due volte).

6. Se il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro, la pena è aumentata.

7. Le pene previste dai commi da 1 a 6 sono diminuite dalla metà a due terzi per chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti.

² **291-quater. (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri).** - 1. *Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'articolo 291-bis, coloro che promuovono, costituiscono, dirigono, organizzano o finanziano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a otto anni [c.p.p. 33-bis, 513-bis, 280, 381, 384, 4072a)].* 2. *Chi partecipa all'associazione è punito con la reclusione da un anno a sei anni [c.p.p. 33-bis, 513-bis, 4072a)].* 3. *La pena è aumentata [c.p. 64] se il numero degli associati è di dieci o più.* 4. *Se l'associazione è armata ovvero se ricorrono le circostanze previste dalle lettere d) od e) del comma 2 dell'articolo 291-ter, si applica la pena della reclusione da cinque a quindici anni nei casi previsti dal comma 1 del presente articolo, e da quattro a dieci anni nei casi previsti dal comma 2 [c.p. 633]. L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento delle finalità dell'associazione, di armi [c.p. 585] o materie esplodenti, anche se occultate o tenute in luogo di deposito.* 5. *Le pene previste dagli articoli 291-bis, 291-ter e dal presente articolo sono diminuite da un terzo alla metà [c.p. 633] nei confronti dell'imputato [c.p.p. 60] che, dissociandosi dagli altri, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata ad ulteriori conseguenze anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori del reato o per la individuazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti.*

decreto del Presidente della repubblica 23 gennaio 1973, n.43, e dell'articolo 260³ del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, le funzioni indicate nel comma 1 lettera a) sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente.

Art.51 codice di procedura penale comma 3 quater (Uffici del Pubblico Ministero. Attribuzioni del procuratore distrettuale)

Quando si tratta di procedimenti per i **delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo** le funzioni indicate nel comma 1, lettera a), sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente.

416 cod. pen. (Associazione per delinquere)

Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni.

Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione da uno a cinque anni.

I capi soggiacciono alla stessa pena stabilita per i promotori.

Se gli associati scendono in armi le campagne o le pubbliche vie, si applica la reclusione da cinque a quindici anni.

La pena è aumentata se il numero degli associati è di dieci o più.

Se l'associazione è diretta a commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602, nonché all'articolo 12, comma 3-bis*, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si applica la reclusione da cinque a quindici anni nei casi previsti dal primo comma e da quattro a nove anni nei casi previsti dal secondo comma.

Se l'associazione è diretta a commettere taluno dei delitti previsti dagli articoli 600-bis*, 600-ter*, 600-quater*, 600-quater-1*, 600-quinquies*, 609-bis*, quando il fatto è commesso in danno di un minore di anni diciotto, 609-quater*, 609-quinquies*, 609-octies*, quando il fatto è commesso in danno

³ ART. 260 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti)

1. Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti e' punito con la reclusione da uno a sei anni.2. Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni.3. Alla condanna conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-bis e 32-ter del codice penale, con la limitazione di cui all'articolo 33 del medesimo codice.4. Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente.

* **Articolo 12, comma 3-bis D.lgs 25 luglio 1998** -Se i fatti di cui al comma 3 sono commessi ricorrendo due o più delle ipotesi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del medesimo comma, la pena ivi prevista è aumentata.

Articolo 12, comma 3 D.lgs 25 luglio 1998 -Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona nel caso in cui:

- a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone;
- b) la persona trasportata è stata esposta a pericolo per la sua vita o per la sua incolumità per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;
- c) la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;
- d) il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti;
- e) gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplosive

* 600-bis -Prostituzione minorile

* 600-ter -Pornografia minorile

* 600-quater -Detenzione di materiale pornografico

* 600-quater.1. -Pornografia virtuale

* 600-quinquies -Iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile

* 609-bis -Violenza sessuale, quando il fatto è commesso in danno di un minore di anni diciotto

* 609-quater -Atti sessuali con minorenne

* 609-quinquies -Corruzione di minorenne

di un minore di anni diciotto, e 609-undecies* , si applica la reclusione da quattro a otto anni nei casi previsti dal primo comma e la reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal secondo comma.

416-bis cod. pen. (Associazione di tipo mafioso)

Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni.

Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da dodici a diciotto anni.

L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.

Se l'associazione è armata si applica la pena della reclusione da dodici a venti anni nei casi previsti dal primo comma e da quindici a ventisei anni nei casi previsti dal secondo comma.

L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento della finalità dell'associazione, di armi o materie esplosive, anche se occultate o tenute in luogo di deposito.

Se le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto, o il profitto di delitti, le pene stabilite nei commi precedenti sono aumentate da un terzo alla metà.

Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego. [Decadono inoltre di diritto le licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso i mercati anonari all'ingrosso, le concessioni di acque pubbliche e i diritti ad esse inerenti nonché le iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o di forniture pubbliche di cui il condannato fosse titolare].

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra, alla 'ndrangheta e alle altre associazioni, comunque localmente denominate, anche straniere, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso.

Art. 1 lett. c) del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235:

Sono da ricomprendersi nel novero delle tipologie di reato per i quali il **P.N.A. 2016** ha esteso l'ambito di operatività per le finalità di prevenzione della corruzione anche tutti i reati per i quali è intervenuta **condanna con sentenza definitiva a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi, consumati o tentati per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell'articolo 278 del codice di procedura penale.**

Art. 10 comma 1 lett. a) del d.lgs. 31 dicembre 2012 n.235:

Sono da ricomprendersi nel novero delle tipologie di reato per i quali il **P.N.A. 2016** ha esteso l'ambito di operatività per le finalità di prevenzione della corruzione anche tutti i delitti concernenti la **fabbricazione , l' importazione , l'esportazione , la vendita o cessione , nonché, nei casi in cui sia**

*609-ocies -Violenza sessuale di gruppo quando il fatto è commesso in danno di un minore di anni diciotto

*609-undecies -Adescamento di minorenni

inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplosive, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati.

Art. 10 comma 1 lett. d) del d.lgs.31 dicembre 2012 n.235:

Sono da ricomprendersi nel novero delle tipologie di reato per i quali il **P.N.A. 2016** ha esteso l'ambito di operatività per le finalità di prevenzione della corruzione anche tutti **i reati in cui è intervenuta condanna con sentenza definitiva alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso di poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio diversi da quelli indicati nella lettera c).**

Art. 10 comma 1 lett. e) del d.lgs.31 dicembre 2012 n.235:

Sono da ricomprendersi nel novero delle tipologie di reato per i quali il **P.N.A. 2016** ha esteso l'ambito di operatività per le finalità di prevenzione della corruzione anche tutti **i reati in cui è intervenuta condanna con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo.**

Art. 10 comma 1 lett. f) del d.lgs. 31 dicembre 2012 n.235:

Sono da ricomprendersi nel novero delle tipologie di reato per i quali il **P.N.A. 2016** ha esteso l'ambito di operatività per le finalità di prevenzione della corruzione anche **i reati commessi da coloro nei confronti il tribunale ha applicato con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all' articolo 4, comma 1 lettera a) e b) del decreto legislativo 6 settembre 2011 n.159.**

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e le procedure di formazione e di adozione del Piano

Il Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Palermo è nominato dal Sindaco di Palermo mediante l'emanazione di apposita determinazione sindacale.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, in conformità alla previsione normativa di cui all'art. 1 comma 7 della legge n.190/2012, è attualmente individuato nella figura del Segretario Generale Dott. Antonio Le Donne giusta D.S. 114/DS del 10 settembre 2018.

In relazione alla notevole dimensione organizzativa dell'Ente comunale, nonché della complessità degli adempimenti da porre in essere, si è ritenuto di mantenere la diversificazione tra il ruolo di Responsabile della Prevenzione della corruzione, come sopra ascrivito al Segretario Generale Reggente, da quello di Responsabile della Trasparenza per il quale ruolo, invece, si è proceduto alla individuazione del Vice Segretario Generale.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione predispone ogni anno, entro il 31 dicembre, il Piano triennale di prevenzione della corruzione.

Il processo di redazione del Piano deve essere un processo trasparente e inclusivo, pertanto sebbene sia predisposto dal Responsabile della corruzione, è opportuno che coinvolga le figure dirigenziali; pertanto entro un termine stabilito dal Responsabile della prevenzione, ciascun Capo Area/Dirigente di Servizio, trasmette al Responsabile della Prevenzione le proprie proposte aventi ad oggetto l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio di corruzione, indicando, altresì, le concrete misure organizzative da adottare dirette a contrastare il rischio rilevato.

Il Responsabile della Prevenzione, anche sulla scorta delle indicazioni raccolte come indicato elabora e predispose il Piano di prevenzione della corruzione che sarà sottoposto alla Giunta Comunale che dovrà approvare entro il 31 gennaio di ciascun anno, salvo diverso altro termine fissato da disposizioni specifiche, con propria deliberazione, nel rispetto dei criteri generali già stabiliti con deliberazione di consiglio comunale n.3 del 31.01.2014 avente ad oggetto: *"Criteri generali per l'approvazione del piano triennale di prevenzione dei fenomeni corruttivi e del programma triennale per la trasparenza e l'integrità"*.

Il PTPC, prima di essere proposta alla Giunta, verrà reso disponibile agli eventuali stakeholders mediante avviso pubblico pubblicato sul sito istituzionale.

Il Piano, una volta approvato, è pubblicato in forma permanente sul sito internet istituzionale dell'ente nella Sezione Amministrazione Trasparente in apposita sottosezione denominata - Disposizioni Generali e/o Altri Contenuti - *"Prevenzione della Corruzione"* in modo che sia liberamente consultabile dai componenti degli organi di indirizzo politico, dai dipendenti dell'ente e dai cittadini che siano interessati.

Nella medesima sottosezione del sito viene pubblicata, a cura del Responsabile della prevenzione, secondo la scadenza indicata dall'A.N.A.C., la relazione recante i risultati dell'attività svolta.

Il Piano può essere modificato anche in corso d'anno, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione, allorché siano state accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi o modifiche in ordine all'attività dell'amministrazione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione svolge un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPC e al monitoraggio. In particolare:

- elaborare la proposta di piano della prevenzione, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico Giunta Comunale (art. 1, comma 8);
- definire e pianificare, le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8) anche su proposta dei Capi Area e/o Dirigenti di Servizi;
- verificare l'efficace attuazione del piano e della sua idoneità (art. 1, comma 10 lett. a);
- proporre modifiche al piano in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione (art. 1, comma 10, lett. a);
- verificare, d'intesa con i Capi Area e/o Dirigenti di Settore competenti, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (art. 1, comma 10, lett. b); per l'assolvimento delle predette attribuzioni il Responsabile della prevenzione della corruzione si avvarrà delle attestazioni rese dai Dirigenti. Rientra nelle prerogative del Responsabile della Prevenzione della Corruzione effettuare controlli a campione per verificare la correttezza dell'operato dei Dirigenti, anche, ove occorra, attraverso la costituzione di apposite commissioni ispettive.
- individuare il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, comma 10, lett. c);
- pubblicare, entro la scadenza stabilita dall'ANAC, sul sito on line del Comune una relazione recante i risultati dell'attività (art. 1, comma 14).

La violazione, da parte dei dipendenti dell'Amministrazione, delle misure di prevenzione, nonché del dovere di comunicare al Responsabile della prevenzione ogni informazione necessaria ai fini di un efficace ed efficiente presidio dei rischi di fenomeni corruttivi, così come individuati in seno al presente piano di prevenzione, costituisce illecito disciplinare.

Il Responsabile della prevenzione dei fenomeni corruttivi provvederà alla pubblicazione sul sito istituzionale del Piano triennale dei fenomeni corruttivi.

Il Responsabile della prevenzione dei fenomeni corruttivi provvederà ad individuare di concerto con i Sig.^{ri} Capi Area/Dirigenti di Servizi idonee modalità finalizzate a comunicare ed a diffondere i contenuti del presente Piano a tutto il personale dipendente a qualunque titolo del Comune di Palermo, ivi compreso il

personale esterno a qualunque titolo titolare di incarichi conferiti all'esterno (esperti, collaboratori esterni, consulenti e dirigenti con contratto a tempo determinato).

Nel caso in cui, nello svolgimento della sua attività, il Responsabile riscontri dei fatti che possono presentare una rilevanza disciplinare, deve darne tempestiva informazione al Dirigente preposto all'Ufficio a cui il dipendente è addetto o al Dirigente sovraordinato, se trattasi di dirigente e all'ufficio procedimenti disciplinari, affinché possa essere avviata con tempestività l'azione disciplinare.

Ove il Responsabile riscontri dei fatti suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, deve presentare tempestiva denuncia alla competente Procura della Corte dei Conti per le eventuali iniziative in ordine all'accertamento del danno erariale (art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art. 1, comma 3, l. n. 20 del 1994).

Ove riscontri, poi, dei fatti che rappresentano notizia di reato, deve presentare denuncia alla Procura della Repubblica o ad un ufficiale di polizia giudiziaria con le modalità previste dalla legge (art. 331 c.p.p.) e deve darne tempestiva informazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

In relazione all'approvazione della deliberazione di Giunta Comunale n. 175 del 31.07.2020, il Responsabile anticorruzione del Comune di Palermo come sopra individuato, ha avviato una serie di iniziative aventi carattere propedeutico all'attività di riallineamento del piano medesimo all'intervenuta rimodulazione del nuovo assetto organizzativo della struttura e delle competenze degli uffici comunali.

Le precitate attività di carattere propedeutico sono state articolate in diverse fasi e più precisamente:

- a) **Analisi del contesto esterno e del contesto organizzativo interno** con particolare riferimento alla ricognizione dei procedimenti amministrativi e dei processi di lavoro delle singole strutture organizzative dell'Amministrazione comunale;
- b) **Attività di mappatura** dei rischi di fenomeni corruttivi con individuazione dei potenziali rischi specifici attribuibili alle singole strutture organizzative dell'ente coinvolgendo le funzioni dirigenziali competenti;
- c) **Analisi qualitativa** dei rischi come sopra individuati, mediante coinvolgimento delle funzioni dirigenziali e con i funzionari di riferimento delle singole strutture;
- d) **Elaborazione del sistema matriciale** di qualificazione di rischio utile ad individuare le linee di priorità degli interventi organizzativi a presidio dei rischi medesimi in conformità alle indicazioni metodologiche linee guida del P.N.A 2019;
- e) Identificazione delle contromisure di carattere preventivo da inserire nel Piano anticorruzione del Comune di Palermo per il triennio 2021/2023;
- f) Elaborazione di specifici indicatori di performance, in modo tale da stabilire la necessaria interconnessione tra l'attuazione delle misure di prevenzione in chiave anticorruzione e il sistema di misurazione e valutazione della performance dei dirigenti.

A tal riguardo, con apposite direttive indirizzate a ciascun Capo Area ed ai Dirigenti di rispettiva competenza, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha emanato precise linee guida riguardanti l'espletamento degli adempimenti da porre in essere ai fini del citato riallineamento, fissando, al contempo, i relativi termini di scadenza per il compimento degli stessi.

Il Responsabile anticorruzione, per ottemperare agli adempimenti da porre in essere, si è avvalso di una struttura specifica denominata U.O. "Supporto al Responsabile della prevenzione della corruzione".

Il Referente per la prevenzione della corruzione presso le Aree Organizzative dell'Amministrazione

La complessità della struttura organizzativa del Comune di Palermo ha implicato la necessità di procedere all'individuazione di uno o più referenti della prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna Area organizzativa individuata in seno al Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi.

L'individuazione dei suddetti Referenti è stata operata in via autonoma dal Responsabile della prevenzione della corruzione, scegliendo gli stessi tra il personale dipendente che riveste almeno il profilo professionale di esperto e/o funzionario. Nel corso del 2020 sia a seguito di pensionamenti che per la riorganizzazione di cui alla citata D.G. n.175 è stato effettuato un monitoraggio dei referenti presso ciascuna Area e agli stessi è stata richiesta apposita autodichiarazione (nota n. 829420 del 15.09.2020) su eventuali elementi ostativi a ricoprire tale ruolo.

L'azione dei Referenti è strettamente subordinata alle indicazioni e istruzioni del Responsabile medesimo, che rimane il riferimento comunale per l'implementazione della politica di prevenzione nell'ambito dell'Amministrazione comunale e degli adempimenti che ne derivano.

I Referenti sono competenti, ove in tal senso richiesti dal Responsabile della prevenzione, ad **implementare e supportare le azioni e le iniziative di prevenzione e contrasto alla corruzione** con specifico riguardo alle attività riguardanti la revisione del piano triennale di prevenzione della corruzione, il monitoraggio e l'attuazione delle misure di prevenzione sia di carattere generale che di carattere specifico, fermo restando che la responsabilità degli adempimenti da porre in essere in conformità alle previsioni contenute nel piano di prevenzione è ascritta alla sfera gestionale di competenza dirigenziale.

Lo svolgimento del ruolo di impulso in materia di prevenzione della corruzione, che la legge affida al Responsabile della prevenzione, richiede che l'organizzazione amministrativa sia resa trasparente, con evidenza, per ciascuna funzione dirigenziale, delle relative responsabilità per procedimento, processo e prodotto, in modo tale che le pertinenti attività gestionali siano orientate e strutturate anche al perseguimento di obiettivi operativi che in termini di concorso e collaborazione all'azione di prevenzione e contrasto alla corruzione, costituiranno puntuale oggetto di valutazione in seno al sistema di misurazione e valutazione della performance dirigenziale.

L'Amministrazione comunale assicura, quindi, al Responsabile il supporto delle professionalità operanti nei settori a più alto rischio di corruzione e, in generale, di tutte le unità organizzative e del personale in esse operanti.

La legge affida ai dirigenti poteri di controllo e obblighi di collaborazione e monitoraggio in materia di prevenzione della corruzione.

Ai Referenti anticorruzione sono ascritti puntuali **doveri di informazione e segnalazione** nei confronti del Responsabile della prevenzione, finalizzati ad un efficace presidio dei rischi di corruzione identificati in seno al presente piano.

Lo sviluppo e l'applicazione delle misure previste nel presente piano saranno quindi il risultato di un'azione sinergica del Responsabile della prevenzione, delle funzioni dirigenziali e dei referenti anticorruzione secondo un processo di ricognizione in sede di formulazione degli aggiornamenti del piano e di monitoraggio nella fase di attuazione.

Eventuali violazioni alle prescrizioni del presente Piano da parte dei dipendenti dell'Amministrazione costituiscono illecito disciplinare, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012.

Misure di carattere generale per prevenire il rischio di corruzione

Oltre alle specifiche misure indicate nelle allegate schede, che costituiscono parte integrante e sostanziale del presente piano, si individuano, in via generale, per il triennio 2021-2023, le seguenti attività obbligatorie finalizzate a contrastare il rischio di corruzione nelle strutture organizzative dell'Amministrazione.

L'attuazione delle infradescritte misure generali di prevenzione, che si aggiungono alle cosiddette *"misure specifiche"*, è demandata ai Dirigenti e/o Capi Area indicati quali soggetti attuatori nelle schede del

presente piano di prevenzione, contenenti gli indicatori di performance delle misure di prevenzione di carattere generale e la relativa disciplina di dettaglio.

Meccanismi di formazione e attuazione delle decisioni:

Per ciascuna tipologia di attività e procedimento rientrante nelle tipologie di cui all'art.1 comma 16 della L.190/2012, nonché per i processi qualificati a rischio P1 e P2 in seno al piano di prevenzione della corruzione, dovrà essere redatta, a cura del Dirigente di Servizio competente, una *checklist* delle relative fasi e dei passaggi procedurali, completa dei relativi riferimenti normativi (legislativi e regolamentari), dei tempi di conclusione del procedimento e di ogni altra indicazione utile a standardizzare e a tracciare l'*iter* amministrativo.

Meccanismi di controllo delle decisioni e di monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti:

I Dirigenti effettuano il monitoraggio dei termini per la conclusione dei procedimenti di competenza, sia per le tipologie di procedimento indicate nell'art. 1 comma 16 della legge n.190/2012 e sia per quelli classificati a rischio P1e P2 in seno al piano di prevenzione della corruzione, anche in caso di gestione di singole fasi del procedimento.

Un prospetto riepilogativo circa la previsione dei termini di conclusione dei procedimenti di competenza, deve essere predisposto da ciascun dirigente competente con cadenza temporale annuale.

Il predetto prospetto viene pubblicato nel sito on-line dell'Ente nella sezione Amministrazione Trasparente – Monitoraggio Tempi Procedimentali.

Monitoraggio dei rapporti, tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere:

I Dirigenti comunicano al Responsabile della prevenzione un report circa il monitoraggio delle attività e dei procedimenti a rischio del settore di appartenenza, verificando, anche sulla scorta dei dati ricavabili da appositi questionari da compilarsi a cura dei dipendenti, eventuali relazioni di parentela o affinità fino al secondo grado, sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dei soggetti che con l'Ente stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere e i Capi Area/Dirigenti di Servizio e i dipendenti che hanno parte, a qualunque titolo, in detti procedimenti.

Entro il 31 marzo, i Dirigenti procedono ad acquisire i questionari compilati da tutti i dipendenti e individuano i casi di conflitto d'interessi anche potenziali. Successivamente i medesimi Dirigenti predispongono un report contenente i dati, le informazioni e le notizie dei casi dei predetti conflitti individuati a seguito dell'esame dei questionari entro la data del 30 giugno.

Individuazione di specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge:

I dirigenti individuano, ove possibile, per ciascun procedimento e/o attività a rischio, gli obblighi di trasparenza aggiuntivi rispetto a quelli già previsti dalla legge.

Archiviazione informatica e comunicazione:

Gli atti ed i documenti relativi alle attività ed ai procedimenti di cui all'articolo 1 comma 16 della legge n.190/2012, nonché quelli relativi ai processi classificati a rischio P1 e P2 devono essere archiviati in modalità informatica mediante scannerizzazione.

Ogni comunicazione interna inerente tali attività e procedimenti, inoltre, deve avvenire esclusivamente mediante posta elettronica.

Formazione dei dipendenti:

Tutti i dipendenti e gli operatori dell'Amministrazione comunale che, direttamente o indirettamente, svolgono un'attività all'interno degli uffici indicati nel Piano Triennale di prevenzione della corruzione, rientrante nelle tipologie contemplate in seno art. 1 comma 16 della L.190/2012, nonché nei processi classificati a rischio P1 e P2 partecipano a programmi formativi aventi carattere differenziato e specialistico in rapporto alla diversa natura delle Aree organizzative dell'Amministrazione comunale in cui operano i soggetti coinvolti nell'attività gestionale dei processi di lavoro e dei procedimenti amministrativi classificati a rischio di corruzione.

A livello generale l'attività di pianificazione della formazione riguarderà, la conoscenza specifica dei contenuti del presente Piano di Prevenzione della corruzione. Tali contenuti saranno relativi ai processi e ai procedimenti gestiti nell'Area di appartenenza dei dipendenti con particolare e specifico riferimento oltre che ai temi afferenti la diffusione e la conoscenza della normativa relativa alla prevenzione e repressione della corruzione, anche ai processi operativi finalizzati all'identificazione dei fattori di rischio corruttivo avente carattere specifico, nonché all'attuazione degli indicatori di risultato connessi alla predisposizione e applicazione delle misure di prevenzione.

Tale percorso di formazione dovrà essere definito d'intesa con i dirigenti dei servizi interessati. Il percorso in argomento, dovrà essere indirizzato, anche al personale sottoposto alla rotazione, e sarà rivolto all'accrescimento delle competenze specifiche e dello sviluppo del senso etico, potendo riguardare anche le norme penali in materia di reati contro la pubblica amministrazione ed in particolare i contenuti della Legge 190/2012, gli aspetti etici e della legalità dell'attività amministrativa, oltre ad ogni altra tematica che si renda opportuna ed utile per prevenire e contrastare la corruzione in relazione alla concreta attività gestionale ed operativa svolta dai dipendenti in seno a processi di lavoro e procedimenti classificati a rischio di corruzione.

La rotazione deve essere preceduta, di regola, da un periodo di affiancamento cui provvede il medesimo Dirigente del Servizio o il Capo Area, nel caso di trasferimento da un servizio nell'ambito della medesima area.

Per profili professionali specialistici la formazione dovrà di regola basarsi sulle materie ed attività oggetto dell'incarico, mediante l'organizzazione di specifici corsi di formazione.

In relazione a quanto precede, costituisce priorità, quella di avviare l'attività formativa per il personale dipendente che espleta la propria attività operativa nelle sotto indicate macro aree di attività, che sono tra le altre, considerate dal legislatore altamente esposte a rischi di corruzione in seno alla legge n. 190/2012:

- Concessioni e autorizzazioni (art. 1 comma 16 lett. a. L.190/2012);
- Attività gestionali in cui si procede, a qualunque titolo, alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi (art. 1 comma 16 lett. b L. 190/2012);
- Procedure di reclutamento del personale quali ad esempio, concorsi, prove selettive e progressioni di carriera (art. 1. Comma 16 lett. d L. 190/2012).

Per le ulteriori aree considerate ad alto rischio di fenomeni corruttivi quali ad esempio quelle contemplate dalla lettera c) dell'art. 1 comma 16 della L. n. 190/2012, nonché per le ulteriori aree generali così come previste nell'aggiornamento al PNA di cui alla Determinazione ANAC n. 12/2015, saranno pianificate le attività di formazione specialistiche in argomento nel corso degli esercizi futuri.

In tale ottica le attività di formazione dovranno riguardare nell'ordine gli ambiti di seguito indicati:

- a) **Attività di formazione/informazione** continua sui contenuti della normativa riguardante la prevenzione della corruzione di carattere obbligatorio e/o facoltativo indirizzata a tutto il personale da erogarsi in occasione di intervenuti mutamenti di legislazione o emanazione di direttive, linee guida e indicazioni di varia tipologia da parte dell'ANAC o delle altre Autorità Nazionali o Regionali preposte al presidio dei fenomeni corruttivi.

- b) **Attività di formazione specialistica** obbligatoria indirizzata al personale sottoposto alla misura generale di prevenzione consistente nella rotazione addetto ai processi/procedimenti individuati a più elevato rischio di corruzione contrassegnati da un indice di priorità P1 e P2.
- c) **Attività di formazione specialistica** mirata ed indirizzata a particolari ruoli, quali Dirigenti, Alte Professionalità, Posizioni Organizzative e Funzionari che si occupano in modo specifico di problematiche connesse alle attività propedeutiche alla predisposizione del Piano di prevenzione.

Rotazione del personale impiegato nei Settori a rischio

Nell'ambito delle misure dirette a prevenire il rischio di corruzione, assume rilievo l'applicazione del principio di rotazione del personale addetto alle aree a rischio connotate da una priorità d'intervento contrassegnata con valore P1 e P2 e in quelle rientranti nelle tipologie di cui all'art. 1 comma 16 della L.190/2012.

La ratio delle previsioni normative ad oggi emanate è quella di evitare che possano consolidarsi posizioni di privilegio e/o di incrostazioni nella gestione diretta di attività e processi di lavoro e di evitare che il medesimo dipendente pubblico tratti lo stesso tipo di procedimenti e processi per lungo tempo, relazionandosi sempre con i medesimi utenti.

La rotazione del personale dipendente sarà attuata sulla scorta di un'approfondita pianificazione operativa da elaborarsi, secondo quanto di seguito esplicitato, di concerto tra il Responsabile Anticorruzione, i Capi Area e il Dirigente del Settore Risorse Umane.

Il Responsabile Anticorruzione definirà di concerto con i Capi Area le linee d'azione a cui dovrà essere conformata la pianificazione di cui sopra, tenendo conto sia della dotazione organica delle Aree e dei Settori dell'Amministrazione, sia dell'esigenza di mantenere continuità operativa ed adeguati livelli di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa.

Il principio di rotazione si applica in via prioritaria alle Aree ed ai Settori più esposti a rischio di corruzione, facendo in modo che siano prioritariamente alternate le figure dei **responsabili di procedimento**, nonché dei **componenti delle commissioni di gara e di concorso** e delle **Commissioni di valutazione di iniziative progettuali** per le quali l'Amministrazione comunale, con proprio avviso pubblico, ha manifestato il proprio interesse.

La rotazione non sarà applicata ai profili professionali nei quali è previsto il possesso di titoli di studio specialistici posseduti da una sola unità lavorativa nell'Ente.

La scelta del personale da assegnare ai settori individuati a rischio, ai sensi dell'art.1 comma 16 della legge n.190/2012, deve prioritariamente ricadere su quello appositamente selezionato e formato.

A tal fine, i Capi Area/ Dirigenti di Servizio propongono al Responsabile della Prevenzione della Corruzione i nominativi del personale da inserire nei programmi di formazione da svolgere nell'anno successivo, ai fini dell'assegnazione nei settori a rischio.

Devesi specificare altresì che la competenza e la responsabilità dell'attuazione della rotazione del personale è ascritta ai Capi Area, i quali una volta individuati i soggetti che saranno sottoposti alla rotazione in argomento, sia all'interno delle aree organizzative, sia all'esterno delle stesse, comunicheranno al Responsabile della prevenzione della corruzione l'esito dell'effettuata rotazione, nonché la programmazione dei dipendenti che saranno sottoposti a rotazione nell'anno successivo a quello di riferimento.

Il principio di rotazione è applicato ai dipendenti che prestano servizio nelle Aree ove vengono gestiti i procedimenti e/o i processi più esposti a rischio di corruzione contraddistinti dai coefficienti totali di rischio connotati da indice di priorità P2 e da indice di priorità P1 ed in quelle Aree ove vengono gestiti procedimenti e/o processi rientranti nelle tipologie di cui all'art. 1 comma 16 della L.190/2012.

La predetta rotazione sarà attuata dai Capi Area facendo in modo che siano alternate le figure dei Responsabili dei procedimenti, nonché dei componenti delle commissioni di gara e di concorso e delle

commissioni di valutazione di iniziative progettuali per le quali l'Amministrazione comunale, con proprio avviso pubblico, ha manifestato il proprio interesse.

Ogni singolo Capo Area potrà valutare se sottoporre alla rotazione in argomento anche il restante personale appartenente ai profili professionali A – B, nonché il personale appartenente alla categoria C non rivestente l'incarico di Responsabile del procedimento.

La rotazione del personale, sia nel caso che venga effettuata all'interno dell'Area, sia nel caso che venga effettuata all'esterno dell'Area, mediante trasferimento delle unità di personale in altra e diversa Area sarà attuata secondo un intervallo temporale di permanenza nel medesimo incarico compreso tra **un minimo di anni 3** ed **un massimo di anni 5**, fatto salvo il caso in cui vi sia un unico dipendente avente un particolare profilo professionale nell'Ente.

La rotazione del personale di cui trattasi dovrà essere effettuata nella misura del 33% del totale dei Responsabili dei procedimenti, nonché dei componenti delle commissioni di gara e di concorso e delle commissioni di valutazione di iniziative progettuali, tenendo conto del principio dell'anzianità assoluta di servizio prestato all'interno dell'Area nel senso che in presenza di dipendenti che abbiano maturato una decorrenza nella permanenza maggiore rispetto a quella fissata nel Piano di Prevenzione, dovrà ruotare in ogni caso il dipendente avente maggiore permanenza nel medesimo ufficio.

Il predetto canone potrà essere derogato ove il personale con minore anzianità di permanenza nel servizio, o più in generale nella titolarità dell'incarico, abbia riportato condanne in sede penale, o sanzioni di tipo disciplinari connesse agli incarichi svolti, circostanze queste che rendono oltremodo inopportuna la permanenza nel medesimo ufficio.

Il trasferimento di personale da una Unità Organizzativa ad un'altra all'interno della medesima Area dovrà essere vincolato ad un concreto e sostanziale mutamento delle mansioni assegnate al personale sottoposto a rotazione, non rivestendo alcuna valenza la mera ridenominazione organizzativa presso la quale il dipendente presta servizio.

I dipendenti sottoposti alla misura generale della rotazione del personale potranno rientrare nell'area di provenienza non prima che sia decorso un periodo minimo di diciotto (18) mesi continuativi dalla data di trasferimento.

Ciascun Capo Area, comunica al Responsabile della prevenzione della corruzione le attività poste in essere in ambito di rotazione del personale che presta servizio nell'Area e/o nel Settore di competenza.

Il piano di rotazione del personale degli uffici maggiormente esposti ai rischi di fenomeni corruttivi, dovrà essere attuato da ciascun Capo Area entro il 31 dicembre di ciascun anno.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, anche attraverso l'istituzione di commissioni ispettive, si riserva la facoltà di effettuare verifiche a campione sulle modalità di attuazione della rotazione, ferma la possibilità di concertare con i Sigg.^{ri} Capi Area eventuali trasferimenti di personale tra Aree organizzative diverse dell'Amministrazione;

La precitata misura obbligatoria di prevenzione consistente nella rotazione del personale deve essere, altresì, attuata anche al personale appartenente ai reparti del Corpo di Polizia Municipale che risulta adibito ai servizi di viabilità e polizia urbana, mediante una modalità che prevede il cambiamento della zona a cui le pattuglie vengono assegnate e/o il cambiamento della composizione delle pattuglie, ferma la misura del 5% prevista dal piano non reputandosi necessaria un'assegnazione a diverso servizio.

Rotazione Straordinaria

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, ha già chiarito nel PNA 2016 (paragrafo 7.2.1.), la differenza e i rapporti tra l'istituto della rotazione del personale c.d. ordinaria introdotto come misura di prevenzione della corruzione dall'art. 1, co. 5, lett. b) della l. 190/2012, e l'istituto della rotazione c.d. "straordinaria" previsto dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater d.lgs. 165 del 2001.

Vale la pena evidenziare che il Piano Nazionale Anticorruzione (da ultimo approvato con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, pubblicato il 07.12.2019) alla pag. 41 - paragrafo 1.2 dedicato alla problematica della “rotazione straordinaria” prevede che: *“L’istituto della rotazione c.d. straordinaria è misura di prevenzione della corruzione, da disciplinarsi nel PTPCT o in sede di autonoma regolamentazione cui il PTPCT deve rinviare. L’istituto è previsto dall’art. 16, co. 1, lett. l-quater) d.lgs. n. 165/2001, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva». Tale misura, c.d. rotazione straordinaria, solo nominalmente può associarsi all’istituto generale della rotazione ...omissis nell’Allegato n. 2 “Rotazione ordinaria del Personale” al presente PNA”.*

Divieto di pantouflage

I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell’attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

L’ANAC con proprio orientamento n. 4 del 04.02.2015 si è espressa nel senso che *“in conformità a quanto previsto nel bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014 dell’Autorità, le stazioni appaltanti devono prevedere nella lex specialis di gara, tra le condizioni ostative alla partecipazione, oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, il divieto di cui all’art.53, comma 16 – ter, del d.lgs. 165/2001. Tale obbligo sussiste, altresì, per le stazioni appaltanti italiane operanti in Paesi esteri, tenute al rispetto ed all’applicazione delle norme sancite dal d.lgs. 163/2006 nell’affidamento di contratti pubblici, compatibilmente con l’ordinamento del Paese nel quale il contratto deve essere eseguito”.*

In virtù della sopracitata previsione l’Ufficio Contratti e tutti i soggetti che stipulano in seno all’Amministrazione a qualunque titolo contratti pubblici dovranno attenersi a tale orientamento prevedendo nei relativi bandi di gara ed avvisi, tra le condizioni ostative alla partecipazione, la violazione del divieto di cui all’articolo 53, comma 16 –ter del d.lgs 165/2001.

In particolare occorre prevedere l’inserimento nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici, anche mediante procedura negoziata, una apposita clausola che impedisca la partecipazione (condizione soggettiva) ai soggetti che hanno concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della medesima pubblica amministrazione nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto.

Occorre, altresì, inserire in tutti i contratti di appalto la seguente clausola:” *Ai sensi dell’art. 53, comma 16 –ter del decreto legislativo n. 165/2001, l’aggiudicatario sottoscrivendo il presente contratto attesta di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi, per il triennio successivo alla cessazione del rapporto, ad ex dipendenti del comune committente, che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della pubblica amministrazione nei propri confronti e si obbliga a non attribuirne durante l’esecuzione dello stesso”.*

Analogamente l’Ufficio Acquisizione Risorse Umane dovrà inserire in tutti i contratti di assunzione del personale una apposita clausola che prevede il divieto in capo al dipendente di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l’apporto decisionale del dipendente stesso.

La violazione delle suindicate previsioni comporta la nullità dei contratti conclusi e degli incarichi attribuiti in violazione di tale divieto, e viene altresì, individuata un’ ipotesi di incapacità negoziale nei confronti della p.a. per tre anni in capo ai privati che hanno concluso tali contratti o attribuito gli incarichi in questione.

Ulteriori misure di carattere generale per prevenire il rischio di corruzione riguardanti tutto il personale

Ai sensi dell'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001, così come introdotto dall'art.1 comma 46 della L. 190/2012, 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:

1. non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
2. non possono 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;
3. non possono 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.

Il dipendente, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, è tenuto a comunicare – non appena ne viene a conoscenza – al Responsabile della prevenzione, di essere stato sottoposto a procedimento di prevenzione ovvero a procedimento penale per reati di previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

Il personale dipendente che viene sottoposto a indagini e/o procedimenti penali e/o procedimenti disciplinari per i reati di cui al Titolo II, Capo I del Codice Penale, deve essere trasferito dalla Unità Organizzativa di appartenenza entro e non oltre giorni sette dalla formale acquisizione della notizia relativa all'avvio e/o pendenza delle indagini da parte della competente Procura della Repubblica.

Il personale dipendente che viene sottoposto ad indagini e/o procedimenti penali per reati diversi da quelli di cui al Titolo II, Capo I del Codice Penale potrà essere trasferito ad altra struttura e/o Unità Organizzativa previa valutazione che sarà effettuata dal Responsabile della Prevenzione e dal Capo Area circa la natura, tipologia del reato e la sua connessione e/o interferenza con le funzioni in atto espletate dal dipendente medesimo.

A tutti i dipendenti a qualunque titolo in servizio presso il Comune di Palermo, anche facenti parte del bacino del precariato, è sottoposto, con cadenza temporale annuale, un questionario, ove dovranno essere indicati e attestati, mediante dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà rese ai sensi e per gli effetti di cui al D.P.R. 445/00:

- i rapporti di collaborazione, sia retribuiti che a titolo gratuito, svolti nell'ultimo quinquennio e se sussistono ancora rapporti di natura finanziaria o patrimoniale con il soggetto per il quale la collaborazione è stata prestata;
- la partecipazione ad associazioni e organizzazioni;
- i conflitti di interessi, se del caso anche potenziali dei dipendenti e riferibili ad eventuali attività professionali o economiche svolte dalle persone con loro conviventi, dagli ascendenti e dai discendenti e dai parenti e gli affini entro il secondo grado;
- eventuali relazioni di parentela o affinità fino al secondo grado, sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dei soggetti che con l'Ente stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, limitatamente agli ambiti di lavoro di competenza.

I dati acquisiti dai questionari avranno in ogni caso carattere riservato, nel rispetto di quanto previsto in materia di tutela della privacy.

Sarà cura del Dirigente dell'Ufficio di appartenenza, adottare, nel caso in cui si ravvisino possibili conflitti d'interessi, le opportune iniziative in sede di assegnazione dei compiti d'ufficio, ai sensi dell'art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dall'art. 1, comma 42, della L. 190/2012.

I questionari compilati dai Dirigenti sono trasmessi al Responsabile della prevenzione della corruzione ai fini della relativa attività di valutazione.

Restano ferme le disposizioni previste dal D.lgs. 165/2001 in merito alle incompatibilità dei dipendenti pubblici, e in particolare l'articolo 53, comma 1 bis, relativo al divieto di conferimento di incarichi di direzione di strutture organizzative deputate alla gestione del personale (cioè competenti in materia di reclutamento, trattamento e sviluppo delle risorse umane) a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici ovvero in movimenti sindacali oppure che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni.

Ai sensi dell'articolo 53, comma 3-bis, del D.lgs. 165/2001 è altresì vietato ai dipendenti comunali svolgere anche a titolo gratuito i seguenti incarichi:

- a) Attività di collaborazione e consulenza a favore di soggetti ai quali abbiano, nel biennio precedente, aggiudicato ovvero concorso ad aggiudicare, per conto dell'Ente, appalti di lavori, forniture o servizi;
- b) Attività di collaborazione e consulenza a favore di soggetti con i quali l'Ente ha in corso di definizione qualsiasi controversia civile, amministrativa o tributaria;
- c) Attività di collaborazione e consulenza a favore di soggetti pubblici o privati con i quali l'Ente ha instaurato o è in procinto di instaurare un rapporto di partenariato.

A tutto il personale del Comune di Palermo, indipendentemente dalla categoria e dal profilo professionale, nonché agli esperti e collaboratori esterni a qualunque titolo incaricati, si applica il “**Codice di comportamento dei dipendenti pubblici**”, ai sensi dell'art. 54 del D.lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art.1, comma 44, della L. n. 190/2012. Il codice si applica, altresì, alle ditte fornitrici di beni, servizi e lavori.

A tutto il personale del Comune di Palermo, indipendentemente dalla categoria e dal profilo professionale, nonché agli esperti e collaboratori esterni a qualunque titolo incaricati, si applica, altresì, il **Codice di comportamento dei dipendenti pubblici del Comune di Palermo** approvato con deliberazione di giunta comunale **n. 39 del 27/03/2014**.

Alla stregua dell'art. 4, comma 5, del “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici del Comune di Palermo”, per regali o altre utilità di modico valore si intendono quelle di valore non superiore, in via orientativa, ad euro 150,00, anche sotto forma di sconto. Tale valore non deve essere superato nemmeno dalla somma di più regali o utilità nel corso dello stesso anno solare, da parte dello stesso soggetto.

I regali e le altre utilità, comunque ricevuti fuori dai casi consentiti, sono messi a disposizione dell'Amministrazione per le valutazioni di competenza.

Tutti i dipendenti dell'ente, all'atto dell'assunzione e, per quelli in servizio, con cadenza temporale annuale, sono tenuti a prendere visione dei contenuti del Piano di Prevenzione dei fenomeni corruttivi la cui consultazione può essere effettuata sul sito on-line del Comune di Palermo Sez. Amministrazione Trasparente-Disposizioni Generali e/o Altri Contenuti-Prevenzione della corruzione.

In relazione ai contenuti della direttiva recante il n. 6/2013 emanata dalla CIVIT (A.N.A.C) in data 17.01.2013 ed avente ad oggetto: “*Linee guida relative al ciclo di gestione della performance per l'annualità 2013*” l'attuazione sotto il profilo organizzativo delle misure di prevenzione di cui al presente Piano costituisce, in aggiunta agli ordinari obiettivi operativi e comportamentali assegnati ai dirigenti, ulteriore obiettivo operativo che sarà oggetto di valutazione ai fini del sistema di misurazione e valutazione della performance dirigenziale.

Quanto precede nell'ottica di promuovere un ciclo della performance dei dirigenti e dei dipendenti del Comune di Palermo “**integrato**” che comprenda gli ambiti relativi alla performance, agli standard di qualità dei servizi, alla trasparenza e integrità e, successivamente all'adozione del presente Piano di prevenzione dei

fenomeni corruttivi, all'attuazione di tutte le misure di prevenzione e contrasto della corruzione in esso previste.

L'Organismo Indipendente di Valutazione dovrà tenere conto del grado di raggiungimento delle misure previste nel presente Piano.

Tutela del dipendente che segnala illeciti

In conformità alle puntuali previsioni contenute in seno alla Legge 30 novembre 2017 n.179 recante “**Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato**”, il dipendente che riferisce al proprio Dirigente condotte che presume 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.

Le segnalazioni saranno valutate preliminarmente dal Capo Area e/o Dirigente di Servizio destinatario della segnalazione e, qualora questi ritenga che le stesse abbiano rilevanza disciplinare, procederà secondo la normativa vigente.

Nel caso in cui il Responsabile della prevenzione della corruzione, nell'esercizio delle funzioni attribuite con il presente piano, venga a conoscenza di fatti che possano presentare una rilevanza disciplinare, dovrà darne informazione al Dirigente di Servizio e/o al Capo Area nel quale presta servizio il/i dipendenti coinvolti.

Il Dirigente di Servizio e/o il Capo Area procederà con le modalità infra descritte. In sede di procedimento disciplinare a carico dell'eventuale responsabile del fatto illecito, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, senza il suo consenso, a condizione che la contestazione dell'addebito disciplinare sia (o possa essere) fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione.

È onere dell'ufficio procedente trovare fonti di prova diverse da quelle della segnalazione e solo in caso di impossibilità o di particolare motivata difficoltà, la contestazione potrà essere fondata sulla denuncia del segnalante.

Le segnalazioni potranno essere indirizzate direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ai sensi e per gli effetti della legge 30 novembre 2017 n.179 “*Qualora la contestazione sia fondata in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità*”. (articolo 1 comma 3 L.n.179/2017).

Al fine di agevolare lo strumento della segnalazione quale metodo per favorire l'emersione degli eventuali fenomeni corruttivi in seno alle strutture organizzative dell'Amministrazione, è stata, altresì, attuata e resa operativa, mediante l'attività di supporto della Società a partecipazione comunale SISPI SpA, una procedura informatizzata che consente a ciascun dipendente comunale di effettuare puntuali segnalazioni circa l'esistenza di fenomeni di corruzione, di fatti illeciti, di fatti di *mala gestio* e irregolarità di cui si sia avuta conoscenza e ciò, nell'assoluto rispetto delle condizioni di tutela e di sicurezza concernenti le generalità anagrafiche del soggetto segnalante e/o di ogni altro elemento che possa ricondurre al suo riconoscimento.

Di seguito si riportano le principali caratteristiche della procedura informatizzata di che trattasi:

- la procedura è accessibile da parte del dipendente che intenda effettuare una segnalazione in ambiente GESEPA – Gestione Servizi, mediante inserimento di username e password già in dotazione a ciascun dipendente e/o da assegnare a richiesta da parte della Sispi S.p.A. per coloro che ne fossero sprovvisti;
- l'accesso potrà essere effettuato dal Menù generale- Sottovoce Whistleblowing- Segnalazioni – link “*Invia una segnalazione*”;
- la procedura in via automatica genera la trasformazione delle generalità del soggetto segnalante in un codice alfanumerico la cui decriptazione può essere effettuata esclusivamente dal Responsabile della prevenzione della corruzione cui la segnalazione è indirizzata ove ci si avvalga della presente procedura informatizzata;
- l'archivio delle segnalazioni sarà accessibile esclusivamente dal Responsabile della prevenzione della corruzione;
- il dipendente segnalante riceverà un messaggio in seno al quale verrà confermata la criptazione dei dati attinenti alle proprie generalità anagrafiche;
- l'eventuale accesso per attività di gestione e manutenzione tecnica-operativa ai dati in oggetto, registrati in forma criptata, sarà svolto esclusivamente dai soggetti individuati quali Amministratori di sistema appositamente nominati dalla partecipata Sispi S.p.A., nell'ambito delle funzioni ad essa attribuite, ai sensi del D.Lgs. 196/2003 e s.m.i. e del Regolamento U.E.2016/679, nonché coerentemente con quanto disposto dal Provvedimento emanato dal Garante per la Protezione dei dati personali il 27/11/2009. L'eventuale estrazione di dati in forma decriptata potrà essere effettuata solo dall'Amministratore di sistema su esplicita e formale richiesta/consenso da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione.
- L'amministratore di sistema è, altresì, vincolato al rispetto del segreto d'ufficio nonché all'obbligo di denuncia alla competente autorità nel caso di violazione del segreto.

Resta, comunque salva la possibilità, per ciascun dipendente, di utilizzare i canali alternativi di segnalazione (e-mail, posta ordinaria, posta riservata, colloqui).

Si tratta più precisamente delle seguenti ulteriori modalità di segnalazione consistenti in:

- a) inoltro di note ed informative al seguente indirizzo di posta elettronica dedicato appositamente attivato dall'Amministrazione: segnalazionianticorruzione@comune.palermo.it;
- b) inoltro di note ed informative a mezzo del servizio postale universale o tramite posta interna;
- c) dichiarazione scritta da parte del soggetto segnalante rilasciata direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Per quanto concerne eventuali segnalazioni che dovessero riguardare le attività di qualunque genere ascrivibili a qualsiasi titolo alle piattaforme ricomprese nel PON METRO della Città Metropolitana di Palermo, il Responsabile della prevenzione della corruzione provvederà a trasmettere le medesime al Responsabile dell'Organismo Intermedio ai fini della successiva veicolazione e formale informativa ai competenti organismi dell'Autorità di Gestione.

Conflitto di interessi

Tutti i dipendenti, esperti, collaboratori esterni, consulenti e dirigenti a contratto devono, nei loro rapporti esterni con clienti, fornitori, contraenti e concorrenti, comunque curare gli interessi dell'Amministrazione comunale rispetto ad ogni altra situazione che possa concretizzare un vantaggio personale anche di natura non patrimoniale.

I dipendenti destinati a operare nei settori e/o attività particolarmente esposte alla corruzione devono astenersi da quelle attività contemplate in seno all'articolo 6 bis della legge n. 241/1990, in caso di conflitto di interessi, segnalando tempestivamente ogni situazione di conflitto anche potenziale.

La disposizione in parola stabilisce che:

Art. 6-bis (Conflitto di interessi) (introdotto dall'art. 1, comma 41, legge n. 190 del 2012):

1. Il 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 in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

Per conflitto di interessi, reale o potenziale, si intende qualsiasi relazione intercorrente tra un dipendente, esperto, collaboratore esterno, consulente e dirigente a contratto e soggetti, persone fisiche o giuridiche, in cui siano coinvolti interessi che possano risultare di pregiudizio per il Comune di Palermo.

A tal uopo si ritiene opportuno richiamare gli infradescritti articoli di seguito specificati contenuti nel D.P.R. 62/2013 "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165":

Art. 5. Partecipazione ad associazioni e organizzazioni

- 1. Nel rispetto della disciplina vigente del diritto di associazione, il dipendente comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio. Il presente comma non si applica all'adesione a partiti politici o a sindacati.*
- 2. Il pubblico dipendente non costringe altri dipendenti ad aderire ad associazioni od organizzazioni, né esercita pressioni a tale fine, promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera.*

Art. 6. Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse

- 1. Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:
a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;
b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.*
- 2. Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.*

Art. 7. Obbligo di astensione

- 1. Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia*

amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

Da ultimo, per l'effetto dell'emanazione del Decreto Legislativo 18 aprile 2016 n. 50 "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" il Legislatore, con specifico riferimento alla materia dei contratti ha provveduto a definire in maniera puntuale la nozione di conflitto di interesse mediante la previsione contenuta all'art. 42 del medesimo decreto rubricato (Conflitto di interesse) che testualmente recita:

- 1. Le stazioni appaltanti prevedono misure adeguate per contrastare le frodi e la corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici.*
- 2. Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.*
- 3. Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 2 è tenuto a darne comunicazione alla stazione appaltante, ad astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni. Fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale, la mancata astensione nei casi di cui al primo periodo costituisce comunque fonte di responsabilità disciplinare a carico del dipendente pubblico.*
- 4. Le disposizioni dei commi da 1, 2 e 3 valgono anche per la fase di esecuzione dei contratti pubblici.*
- 5. La stazione appaltante vigila affinché gli adempimenti di cui ai commi 3 e 4 siano rispettati.*

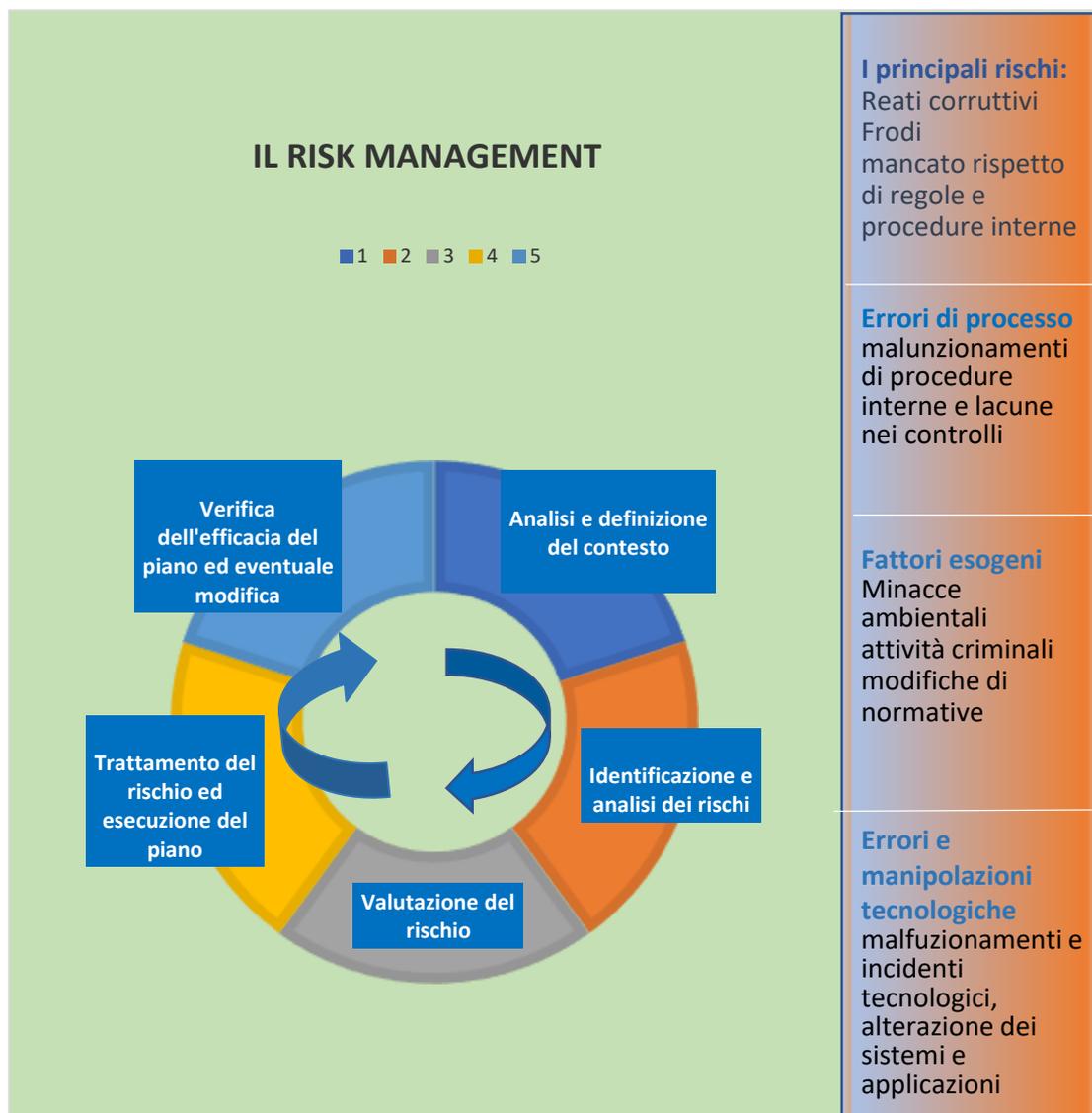
Nell'ottica di prevenire potenziali situazioni di conflitto di interesse regolanti la materia dei contratti il Responsabile della Prevenzione ha emanato le direttive di seguito sottoelencate:

- 1) nota prot. n. 173974 del 04.03.2015 avente ad oggetto "Legge 6 novembre 2012 n. 190. Direttiva in materia di conflitto di interessi";
- 2) nota prot. n. 706129 del 16.09.2015 avente ad oggetto "Legge 6 novembre 2012 n. 190. Direttiva in materia di conflitto di interessi - Integrazione direttiva prot. n. 173974 del 04.03.2015".

Il Dirigente dell'Ufficio Acquisizione Risorse Umane procederà con cadenza temporale annuale e comunque entro e non oltre la data del 31.12. di ciascun anno ad effettuare l'attività di revisione del codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Palermo previo raccordo e concertazione con il responsabile della Prevenzione della Corruzione.

Il predetto Dirigente dell'Ufficio Acquisizione Risorse Umane nella fase preliminare della revisione attiverà le idonee iniziative di consultazione pubblica al fine di pervenire ad un diretto coinvolgimento degli stakeholders, nonché procederà ad attivare anche modalità di consultazione tra i portatori di interesse in seno all'Amministrazione.

In ogni caso i conflitti di interesse devono essere resi noti con immediatezza, con dichiarazione scritta da inviarsi al proprio Dirigente e al Responsabile Anticorruzione.



Il presente piano di prevenzione dei fenomeni corruttivi persegue, altresì, la finalità di pervenire all'individuazione di ulteriori aree di attività, procedimenti e/o processi di lavoro ritenute maggiormente esposte al verificarsi di fenomeni corruttivi, in aggiunta a quelle già classificate come tali dal legislatore in seno alla legge n.190/2012, prevedendo e rendendo operative, al contempo, concrete misure di prevenzione elaborate in relazione ai rischi specifici che connotano sotto il profilo della potenziale verifica di fatti corruttivi i singoli procedimenti amministrativi e i processi di lavoro.

La legge n.190/2012, prevede, infatti, che il piano anticorruzione debba individuare le attività, tra cui quelle di cui al comma 16, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16 comma 1 bis lettera L ter- del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165.

Il decreto legislativo n.165/2001 prevede, altresì, che i dirigenti provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva (articolo 16 comma 1 bis lettera L quater).

Le aree già classificate dal legislatore (art.1 comma16) quali aree particolarmente esposte al rischio di fenomeni corruttivi sono le seguenti:

- a) procedimenti di concessione e autorizzazione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50 e succ modif. di cui al decreto legislativo 19 aprile 2017 n.56.
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) 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.

In seno alla Determinazione emanata dall'ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 riguardante l'Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione sono state fornite, altresì, indicazioni finalizzate all'effettuazione dell'analisi, ponderazione e trattamento del rischio dei fenomeni corruttivi anche con riferimento alle cosiddette **Aree Generali** individuate nelle seguenti: area dei contratti pubblici, gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio, controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, incarichi e nomine, affari legali e contenzioso, nonché *quelle relative al governo del territorio espressamente citate nel P.N.A. il cui aggiornamento è stato approvato con deliberazione dell'Anac n. 831 del 3 agosto 2016.*

Nell'ottica di progettare e definire un sistema di prevenzione idoneo a presidiare e fronteggiare adeguatamente il rischio di fenomeni corruttivi, è stata elaborata e posta in essere dal Responsabile Anticorruzione una peculiare ed approfondita metodologia che tiene conto della struttura e del contesto organizzativo dell'Ente, in modo tale da adeguare, nel complesso, il sistema di prevenzione di cui sopra, alle caratteristiche ed alle peculiarità di ciascuna singola struttura organizzativa facente parte dell'organigramma comunale.

La metodologia di che trattasi, che di seguito viene illustrata, attua in via prioritaria, altresì, le linee strategiche di prevenzione e contrasto ai fenomeni di corruzione, che sono state sviluppate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della Funzione Pubblica in relazione alla emanazione del Piano Nazionale Anticorruzione e può essere sintetizzata nella necessità di porre in essere concrete azioni finalizzate a:

- a) far emergere quanto più possibile fenomeni corruttivi in atto o potenzialmente verificabili;
- b) far diminuire quanto più possibile le occasioni favorevoli allo svilupparsi di fenomeni corruttivi;
- c) creare un contesto sfavorevole alla corruzione;
- d) realizzare, a livello organizzativo, un processo dinamico in cui il rischio di fenomeni corruttivi sia costantemente tenuto sotto controllo, al fine di individuarne i possibili scenari e le conseguenti variabili di contesto, in rapporto allo svolgimento ed all'evoluzione dell'attività amministrativa.

La metodologia di cui sopra si compone delle seguenti fasi già espletate preliminarmente alla redazione del presente Piano e di cui si illustrano gli esiti:

1. LO SCENARIO INTERNAZIONALE E NAZIONALE

1. Lo scenario internazionale, nazionale

Una corretta valutazione delle condizioni esterne non può prescindere da un riferimento, sia pure sintetico, allo scenario economico internazionale e italiano, che certamente influisce e condiziona la situazione socio-economica del capoluogo siciliano.

Nelle righe che seguono viene proposta una sintesi delle principali previsioni e analisi economiche dell'Istat⁴.

1.1. Lo scenario internazionale

Le previsioni formulate a inizio 2020 delineavano un quadro internazionale caratterizzato da alcuni elementi di incertezza (escalation negativa dei conflitti tariffari, turbolenze geopolitiche e possibile hard Brexit) che, sebbene in attenuazione, continuavano a influenzare negativamente le prospettive di crescita. Le previsioni indicavano un rallentamento della dinamica del Pil globale in termini reali e si ipotizzava che l'economia mondiale avrebbe continuato a essere trainata dai mercati emergenti e in via di sviluppo, con performance però meno brillanti rispetto a quella degli anni precedenti.

Il dilagare dell'epidemia di Covid-19 (inizialmente in Cina, a partire da fine febbraio in Italia, e successivamente in tutti i paesi, sì da indurre l'OMS a definire l'11 marzo 2020 la diffusione del Covid-19 non più una epidemia confinata ad alcune zone geografiche, ma una pandemia diffusa in tutto il pianeta) e i conseguenti provvedimenti di contenimento decisi dai Governi hanno determinato un impatto profondo sulla popolazione, sulla società e sull'economia, alterando le scelte e le possibilità di produzione, investimento e consumo e il funzionamento del mercato del lavoro. Inoltre, la rapida diffusione dell'epidemia a livello globale ha drasticamente ridotto gli scambi internazionali.

Nella prima parte del 2020, il ciclo economico internazionale è stato pertanto caratterizzato quasi esclusivamente dagli effetti delle misure di contenimento legate alla diffusione della pandemia di COVID-19. Il commercio mondiale ha registrato un crollo e le prospettive formulate a giugno per i mesi successivi segnalavano diverse difficoltà nella ripresa degli scambi.

Dopo una prima metà dell'anno fortemente condizionata dalle misure di contenimento dei contagi, i dati macroeconomici relativi al terzo trimestre 2020 sono stati molto positivi in tutti i principali paesi. La forza della ripresa è stata superiore alle aspettative ma ancora insufficiente, con poche eccezioni, per il ritorno sui livelli pre-crisi. Le prospettive sono però rese incerte dal peggioramento del quadro sanitario e dalle conseguenti nuove misure di contenimento dei contagi adottate da un numero sempre maggiore di paesi.

Le previsioni formulate in autunno prevedono per il 2020 una caduta del PIL mondiale del 4,3%, percentuale che sale al 4,6% per gli Stati Uniti, al 5,5% per il Giappone e al 7,8% per l'Area Euro. Nelle ultime settimane del 2020, il riacutizzarsi dei contagi, in alcuni casi con numeri più alti di quelli registrati in primavera, ha reso necessaria l'adozione di nuove misure di contenimento, che hanno contribuito a rallentare la ripresa economica internazionale. Il nuovo lockdown in alcuni paesi è stato parziale, in altri più rigido, determinando effetti eterogenei tra paesi e settori produttivi.

| Anni 2019-2021, livelli e variazioni percentuali sull'anno precedente | | | |
|---|------|-------|------|
| | 2019 | 2020 | 2021 |
| Prezzo del Brent (dollari a barile) | 64,3 | 41,0 | 41,0 |
| Tasso di cambio dollaro/euro | 1,12 | 1,14 | 1,18 |
| Commercio mondiale in volume* | 0,8 | -10,2 | 6,2 |
| PRODOTTO INTERNO LORDO | | | |
| Mondo | 2,9 | -4,3 | 4,6 |
| Paesi avanzati | 1,8 | -5,6 | 3,7 |
| USA | 2,3 | -4,6 | 3,7 |
| Giappone | 0,7 | -5,5 | 2,7 |
| Area Euro | 1,3 | -7,8 | 4,2 |
| Paesi emergenti e in via di sviluppo | 3,6 | -3,2 | 5,3 |

Fonte: DG-ECFIN Autumn Forecasts (2020) ed elaborazioni Istat
* Importazioni mondiali di beni e servizi in volume

⁴ <http://www.istat.it/it/congiuntura/>

Per il 2021 si prevede un rimbalzo del PIL, pari al 4,6% su scala mondiale, al 3,7% per gli Stati Uniti, al 2,7% per il Giappone e al 4,2% per l'Area Euro. Con riferimento all'Area Euro, l'effettiva ripresa è condizionata dagli effetti della seconda ondata della diffusione del virus e delle relative misure di contenimento adottate. Il superamento della crisi, la ripresa della produzione industriale e dei consumi e un progressivo ritorno alla normalità sono fortemente legati alla velocità e al successo del piano vaccinazioni (sul versante sanitario) e alla implementazione delle azioni legate al Recovery and Resilience Facility Program (sul versante economico).

1.2. Lo scenario nazionale

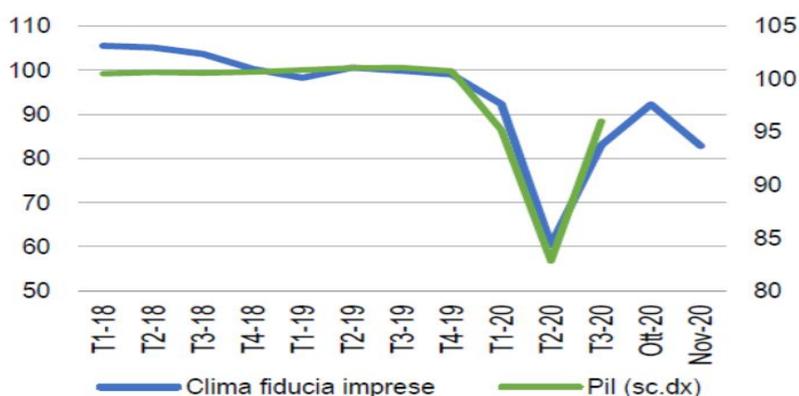
L'Italia è stato il primo paese occidentale ad essere stato travolto dall'emergenza sanitaria legata alla diffusione del Covid-19. L'Italia, tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020, stava attraversando una fase del ciclo economico italiano caratterizzata da segnali di debolezza (-0,2% la variazione congiunturale del Pil nel quarto trimestre 2019). Nei primi mesi del 2020 gli indici di fiducia delle imprese mostravano una sostanziale stabilità mentre quelli delle famiglie evidenziavano una limitata flessione. Inoltre la produzione industriale aveva registrato un deciso rimbalzo congiunturale a gennaio.

In questo quadro le rigide misure di contenimento adottate dal Governo hanno determinato a marzo la sospensione delle attività di settori in cui sono presenti circa 2,1 milioni di imprese (poco meno del 48% del totale), con un'occupazione di 7,1 milioni di addetti di cui 4,8 milioni di dipendenti. Sulla base dei dati riferiti al 2017 tali imprese generano il 41,4% per cento del fatturato complessivo, il 39,5% del valore aggiunto e rappresentano il 63,9% per cento delle esportazioni di beni. Il blocco delle attività ha avuto effetti immediati sulla produzione. Secondo i dati di contabilità nazionale, nel primo trimestre dell'anno il Pil ha registrato una contrazione del 5,5% e nel secondo trimestre addirittura del 13%.

I primi segnali di ripresa si sono rilevati a partire dal mese di maggio, in linea con il processo di progressive riaperture delle attività. Nel terzo trimestre del 2020 il Pil italiano, analogamente a quello dei principali paesi europei, ha fatto registrare una marcata ripresa (+15,9% rispetto al trimestre precedente), diffusa a tutti i principali settori economici. Il rimbalzo del valore aggiunto rispetto ai tre mesi precedenti ha assunto intensità elevate nell'industria in senso stretto (+30,4%) e nelle costruzioni (+45,9%), con risultati ampiamente positivi anche nel commercio, trasporto, alloggio e ristorazione (+25,6%). Il miglioramento dei ritmi produttivi non ha comunque permesso il recupero dei livelli pre-crisi. A novembre è nuovamente cresciuta l'incertezza, come indicato dal deciso peggioramento dell'indice di fiducia delle imprese (-9,9) e dei consumatori (-3,4), anche se questi due indicatori hanno poi mostrato un parziale recupero a dicembre.

In media d'anno si prevede un deciso calo del Pil rispetto al 2019 (-8,9%, secondo la stima dell'Istat diffusa il 2 febbraio 2021), determinato principalmente dal calo della domanda interna e, in misura minore, dalla domanda estera. Per il 2021 si prevede un parziale recupero del Pil (+4,0%), favorito dalla ripresa della domanda interna.

FIGURA 1. PIL E CLIMA DI FIDUCIA DELLE IMPRESE
(valori concatenati e indici, base 2010=100. Medie trimestrali, mesi di ottobre e novembre 2020)

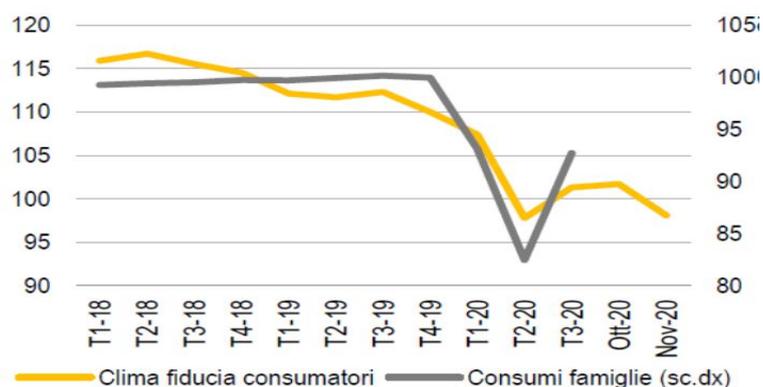


Fonte: Istat

I consumi delle famiglie hanno seguito un andamento simile a quello degli altri principali paesi dell'area euro. Dopo il marcato rallentamento della prima parte dell'anno, la spesa delle famiglie sul territorio economico ha segnato un deciso aumento congiunturale nel terzo trimestre (+15,0%) sostenuto dalla ripresa degli acquisti di beni durevoli e servizi (+46,8% e +16,4% rispettivamente). Anche considerando complessivamente i primi tre trimestri dell'anno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, la caduta della spesa per consumi (-10,6%) è il risultato della contrazione di quelli in beni durevoli, semidurevoli e dei servizi (rispettivamente -15,9%, -16,4% e -14,8%) e di quelli in beni non durevoli (-2,7%).

FIGURA 2. CONSUMI DELLE FAMIGLIE E CLIMA DI FIDUCIA DEI CONSUMATORI

(valori concatenati e indici, base 2010=100. Medie trimestrali, mesi di ottobre e novembre 2020)



Fonte: Istat

In questo contesto, la ripresa della diffusione del Covid-19 è attesa influenzare negativamente i prossimi mesi, anche se gli ultimi provvedimenti varati dal Governo, diversi da quelli adottati a marzo 2020 dovrebbero aver consentito una parziale tenuta dei redditi e un contenimento della disoccupazione. Tuttavia, i dati sulla fiducia di novembre mostrano un generalizzato peggioramento, che ha interessato con maggiore intensità le attese sulla situazione economica e sulla disoccupazione.

Le ultime previsioni sull'andamento dei consumi delle famiglie stimano per il 2020 una caduta di circa il 10,0%, accompagnata da un deciso aumento della propensione al risparmio, e per il 2021 una contenuta ripresa (+4,5%), legata però alla progressiva riduzione dell'incertezza legata all'evoluzione del virus e al successo del piano di vaccinazione.

2. LO SCENARIO REGIONALE

2. Lo scenario regionale

Per un approfondimento sulle condizioni dell'economia regionale, si propone di seguito una sintesi dei contenuti della pubblicazione della Banca d'Italia "Economie regionali – L'economia della Sicilia – Aggiornamento congiunturale", pubblicato a novembre 2020⁵. I dati sono generalmente riferiti ai primi nove mesi del 2020.

L'economia siciliana ha fortemente risentito delle conseguenze della pandemia e delle misure di contenimento adottate dal governo nazionale e dal governo regionale. Il blocco delle attività imposto dal *lockdown* ha comportato per una quota rilevante delle imprese una riduzione del fatturato, in particolare nel settore dei servizi privati. Conseguenze negative si sono registrate anche sul mercato del lavoro, soprattutto nel secondo semestre del 2020.

2.1. Le imprese

L'emergenza sanitaria ha inciso in modo rilevante sull'attività industriale, con un generalizzato calo dei fatturati e delle vendite, soprattutto nella prima metà dell'anno e nei settori coinvolti dalla sospensione delle attività durante il *lockdown*. E' diminuito l'export (-11,3% nei primi sei mesi), soprattutto nel secondo trimestre. In controtendenza i prodotti agricoli e le sostanze e i prodotti chimici, che nel primo semestre hanno visto crescere le vendite all'estero, rispettivamente, del 14,7% e del 5,7%.

⁵ <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/>

Il settore delle costruzioni ha visto una forte contrazione delle attività, quale conseguenza del blocco dei cantieri, con una riduzione delle ore lavorate nel primo semestre del 2020 di oltre il 25% rispetto al primo semestre del 2019.

Anche il mercato immobiliare ha fortemente risentito dell'emergenza sanitaria, con un calo delle compravendite di immobili residenziali del 26,1% nel primo semestre, percentuale più elevata del calo registrato a livello nazionale.

Uno dei settori che più ha risentito delle conseguenze dell'emergenza sanitaria e del conseguente blocco delle attività sono i servizi privati non finanziari, e in particolare le imprese legate al turismo. E, a proposito di turismo, nei primi otto mesi dell'anno, gli arrivi hanno fatto registrare una diminuzione del 58,8% e le presenze una riduzione del 59,7%. La riduzione ha colpito principalmente i flussi di turisti stranieri, che si sono ridotti dell'83,9% sia in termini di arrivi che di presenze, mentre i turisti italiani sono diminuiti del 38,7% in termini di arrivi e del 37,5% in termini di presenze.

2.2. Il mercato del lavoro

Il mercato del lavoro siciliano, che già negli anni passati aveva mostrato segnali di forte sofferenza, non poteva non risentire negativamente dell'emergenza sanitaria. Nei primi sei mesi del 2020 il numero di occupati si è ridotto di oltre 34 mila unità rispetto al primo semestre del 2019 (-2,5%), diminuzione in linea con la media del Mezzogiorno (-2,6%) ma più elevata rispetto alla media nazionale (-1,7%). Fra i settori che hanno inciso maggiormente sulla diminuzione del numero di occupati vi è il settore dei servizi, e in particolare il comparto alberghiero e della ristorazione. Il tasso di occupazione, che nel quarto trimestre del 2019 era pari al 42%, è sceso al 40% nel primo trimestre e al 39,6% nel secondo trimestre del 2020.

La grave situazione sanitaria ha comportato però anche una minore partecipazione al mercato del lavoro. Le forze di lavoro, ovvero la somma degli occupati e delle persone in cerca di lavoro, sono diminuite del 3,6% nel primo trimestre e del 10,4% nel secondo trimestre, e conseguentemente il tasso di attività, che nel quarto trimestre del 2019 era pari al 51,9%, è sceso al 49,6% nel primo trimestre e al 47,1% nel secondo trimestre del 2020.

La minore partecipazione al mercato del lavoro ha comportato una diminuzione del tasso di disoccupazione: dal 18,9% del terzo e quarto trimestre del 2019 (e anche del primo trimestre del 2020), si è passati nel secondo trimestre del 2020 al 15,6%.

E' infine da rilevare che gli effetti negativi dell'emergenza sanitaria sull'occupazione sono stati mitigati dal blocco dei licenziamenti e dall'ampio ricorso alla Cassa integrazione guadagni.

2.3. Le famiglie

Il reddito disponibile delle famiglie siciliane è stato sostenuto dal Reddito di cittadinanza e dal Reddito di emergenza, strumento straordinario di sostegno al reddito approntato durante l'emergenza sanitaria. Secondo i dati dell'INPS (dati aggiornati a settembre 2020), in Sicilia i nuclei familiari che hanno usufruito per almeno un mese del Reddito di cittadinanza sono circa 230 mila, pari all'11,5% delle famiglie siciliane (nel 2019 la percentuale era pari all'8,5%), con un importo mensile medio erogato pari a 622,3 Euro. Con riferimento al Reddito di emergenza (misura in favore delle famiglie che hanno sperimentato condizioni di disagio a causa dell'emergenza sanitaria), secondo i dati dell'INPS (riferiti al 31 luglio), i nuclei familiari che hanno usufruito della misura sono 44.500, pari al 2,2% delle famiglie siciliane, con un importo medio di 582,9 Euro.

Secondo le stime di Confcommercio, la spesa per consumi in Sicilia nel 2020 si è ridotta meno di quanto registrato a livello nazionale, anche se la flessione, per alcuni beni durevoli è molto consistente. Ad esempio, nei primi nove mesi del 2020 le immatricolazioni di autovetture sono scese di oltre il 30% rispetto allo stesso periodo del 2019 (anche a causa della chiusura dei concessionari durante il lockdown).

3. PALERMO: LE TENDENZE DEMOGRAFICHE, ECONOMICHE E SOCIALI

3. Palermo: le tendenze demografiche, economiche e sociali

Ai fini di una completa descrizione delle condizioni esterne relative alla Città di Palermo, vengono approfondite le caratteristiche generali della popolazione, dell'economia del territorio e le caratteristiche sociali, facendo riferimento ai principali risultati dei Censimenti generali della popolazione, delle rilevazioni demografiche, della rilevazione continua sulle forze di lavoro, del Progetto Urbes, e più in generale a dati e informazioni a livello comunale prodotti dall'Ufficio Statistica del Comune nell'ambito della statistica ufficiale.

Alla data di chiusura del documento non sono ancora disponibili dati riferiti al 2020 (eccezion fatta per i dati sull'inflazione e, parzialmente, sul turismo), per cui le analisi che seguono sono riferite al 2019.

Non sarà possibile quindi rilevare gli effetti che la diffusione del Covid-19 ha certamente avuto sulla popolazione (in termini di decessi, ma anche di possibili conseguenza sulle nascite), sull'economia (in termini di perdita di posti di lavoro) e più in generale sull'intera Città, a parte un parziale aggiornamento sui flussi turisti.

3.1. Il territorio

Il Comune di Palermo, con un'estensione territoriale di 160,59 Km², confina, spostandosi in senso orario da Est verso Ovest, con i Comuni di Ficarazzi, Villabate, Misilmeri, Belmonte Mezzagno, Altofonte, Monreale, Torretta e Isola delle Femmine.

Il Consiglio Comunale, con delibera n° 420 del 21 dicembre 1976, aveva ripartito il territorio comunale in 55 unità di primo livello, corrispondenti a zone socio-urbanistiche ben distinte del tessuto urbano. Nella stessa occasione, le 55 unità di primo livello erano state Raggruppate in 25 quartieri, e tale ripartizione è rimasta in vigore fino alla metà degli anni '90, quando, con le delibere n. 300 del 6 dicembre 1995 e n. 140 del 9 luglio 1997, il Consiglio Comunale ha adottato una nuova ripartizione del territorio in otto Circoscrizioni.

In generale, con l'eccezione del quartiere Oreto Stazione, che è stato ripartito fra due Circoscrizioni, le otto Circoscrizioni, ottenute da una diversa aggregazione delle originarie 55 unità di primo livello, risultano dall'unione di due o più dei 25 quartieri.

In particolare, la I circoscrizione, che si identifica con il centro storico di Palermo, assorbe i quartieri Tribunali-Castellamare e Palazzo Reale-Monte di Pietà.

A Sud della città troviamo la II circoscrizione, che assorbe i quartieri Brancaccio-Ciaculli, Settecannoli e parte di Oreto Stazione (Corso dei Mille/S.Erasmo), e la III Circoscrizione, che comprende i quartieri Villagrazia Falsomiele e la parte rimanente di Oreto Stazione (Oreto/Perez e Oreto/Guadagna).

A Ovest la IV circoscrizione, che comprende i quartieri Cuba-Calatafimi, S. Rosalia-Montegrappa, Altarello, Mezzomonreale-Villa Tasca e Boccadifalco; e la V, che comprende i quartieri Zisa, Uditore-Passo di Rigano, Borgo Nuovo, Noce.

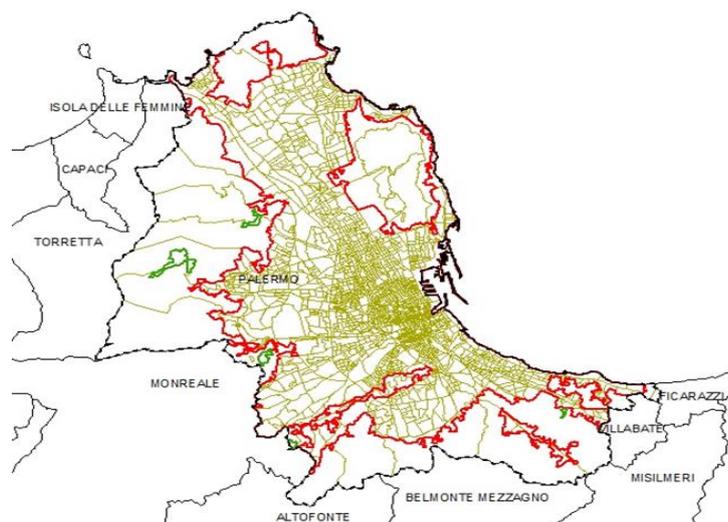


Grafico 3.1.1: I confini di Palermo

La zona Nord è suddivisa fra la VI circoscrizione che assorbe i quartieri S.Giovanni Apostolo e Resuttana-San Lorenzo, la VII con i quartieri Arenella-Vergine Maria, Pallavicino, Tommaso Natale-Sferracavallo e Partanna-Mondello e infine, la VIII che assorbe i quartieri Politeama, Libertà, Montepellegrino e Malaspina-Palagonia.

Le prime elezioni dei Consigli Circoscrizionali si sono svolte il 29 Novembre 1997, dando il via al decentramento amministrativo nelle nuove otto “Municipalità”.

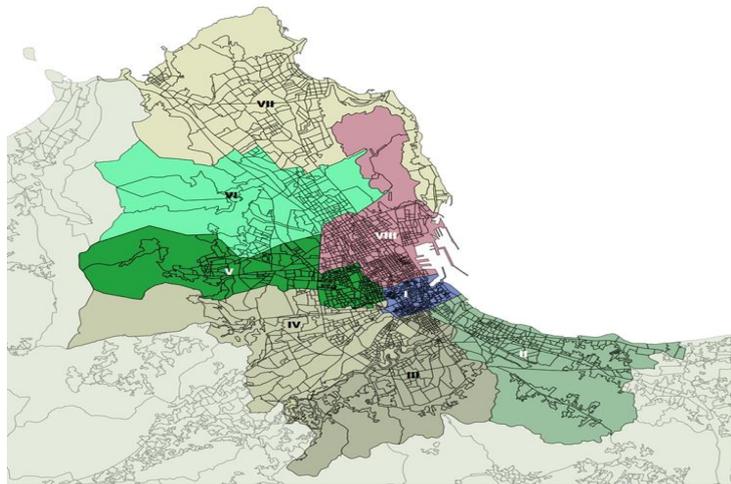


Grafico 3.1.2: Le otto Circoscrizioni

3.2. Il Censimento permanente della popolazione 2019

Il 15 dicembre 2020, con il rilascio da parte dell’Istat dei primi dati relativi alle edizioni del 2018 e del 2019, ha preso avvio la diffusione progressiva e continua dei risultati del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, prevista con cadenza annuale. Rispetto ai censimenti tradizionali vi è un grande vantaggio in termini di frequenza di aggiornamento delle informazioni e di tempestività nel rilascio delle stesse.

Le prime informazioni diffuse riguardano la popolazione per sesso, età e cittadinanza, il grado di istruzione e la condizione professionale.

A Palermo, al 31 dicembre 2019, sono state censite 647.422 persone, di cui 309.030 maschi e 338.392 femmine.

Rispetto al 2018 si è registrata una diminuzione di 5.298 abitanti, pari allo 0,8%, mentre rispetto al Censimento del 2011 la diminuzione è di 10.139 abitanti, pari all’1,5%.

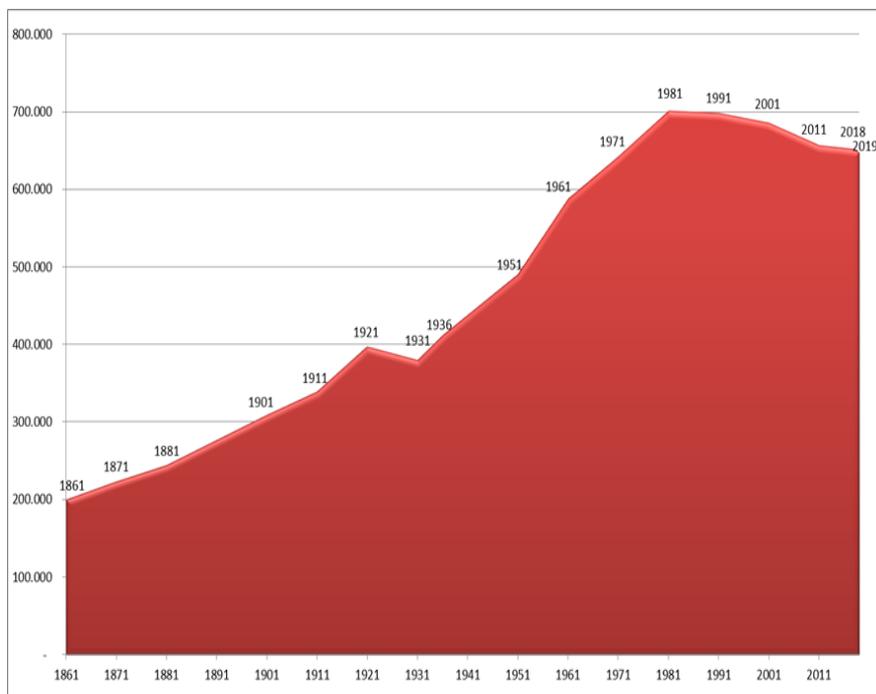


Grafico 3.2.1: Popolazione residente ai Censimenti

Questi dati confermano il trend decrescente del numero di persone residenti a Palermo che si registra già da diversi anni. Osservando i dati riferiti ai censimenti passati, si può notare come il picco sia stato raggiunto nel 1981, con quasi 702 mila persone residenti, che 10 anni dopo si sono ridotte a quasi 699 mila unità, per poi flettere a 686.722 residenti nel 2001 e – infine – a 657.561 residenti nel 2011 e 647.422 nel 2019.

I risultati del censimento confermano Palermo come la quinta città italiana per dimensione demografica, dopo Roma, Milano, Napoli e Torino, e prima di Genova.

Nel 2019 il 14,2% della popolazione residente aveva un’età compresa fra 0 e 14 anni, il 16,6% fra 15 e 29 anni, il 18,8% fra 30 e 44 anni, il 29,2% fra 45 e 64 anni, e il 21,2% un’età pari o superiore ai 65 anni.

Dal 1971 al 2019 si è registrato un progressivo invecchiamento della popolazione: i ragazzi (0-14 anni) si sono più che dimezzati, passando da 186.676 (pari al 29% del totale) nel 1971 a 91.641 (pari al 14,2%) nel 2019, mentre gli anziani (65 anni e più) sono più che raddoppiati, passando da 58.105 (pari al 9%) nel 1971 a 137.447 (pari al 21,2%) nel 2019.

Le sensibili modifiche della struttura per età della popolazione hanno determinato forti variazioni in alcuni indicatori demografici, quali l'indice di dipendenza strutturale, l'indice di vecchiaia e l'indice di ricambio generazionale.

L'indice di dipendenza strutturale dei giovani, dato dal rapporto fra la popolazione di età compresa fra 0 e 14 anni e la popolazione di età compresa fra 15 e 64 anni, che nel 1971 era pari a 46,9 (ovvero vi erano 46,9 ragazzi ogni 100 persone in età lavorativa), nel 1981 è sceso a 41,1, nel 1991 a 31,3, nel 2001 a 25,8, nel 2011 a 22,2, e infine nel 2019 a 21,9, meno della metà del valore iniziale.

Per converso, l'indice di dipendenza strutturale degli anziani, dato dal rapporto fra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione di età compresa fra 15 e 64 anni, nel 1971 era pari a 14,6, e nei Censimenti successivi è via via cresciuto fino ad arrivare a 32,9, più del doppio del valore del 1971.

L'indice di vecchiaia, dato dal rapporto fra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione di età compresa fra 0 e 14 anni, nel periodo in esame si è quasi quintuplicato, passando da 31,1 anziani ogni 100 ragazzi nel 1971 a 150,0 anziani ogni 100 ragazzi nel 2019.

L'indice di ricambio generazionale, dato dal rapporto fra la popolazione di età compresa fra 0 e 14 anni e la popolazione di 65 anni e più, nel 2019 si è ridotto a un quinto del valore registrato nel 1971, passando da 321,3 a 66,7 ragazzi ogni 100 anziani.

I dati relativi alla popolazione residente per titolo di studio (popolazione di sei anni e più fino al 2011, di nove anni e più dal 2018) mettono in luce un progressivo innalzamento del livello di istruzione.

Nel 1971 i laureati erano 20.613, pari al 3,6% del totale; i diplomati 51.479, pari al 9,1%; le persone con licenza media inferiore 84.776, pari al 14,9%; le persone con licenza elementare 206.324, pari al 36,4%; gli alfabeti senza titolo di studio 163.155, pari al 28,8%, gli analfabeti 41.073, pari al 7,2%. In altri termini, quasi nove residenti su dieci non arrivavano al diploma.

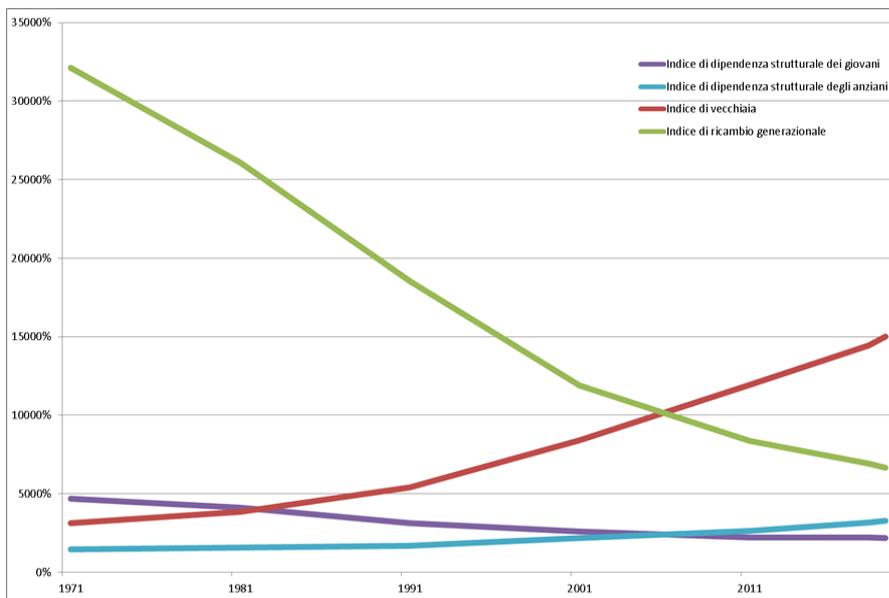


Grafico 3.2.2: Indice di dipendenza strutturale, indice di vecchiaia e indice di ricambio generazionale ai Censimenti dal 1971 al 2019

Nel 2019, dopo quasi cinquant'anni, i laureati sono 90.827, pari al 15,3% del totale; i diplomati 181.576, pari al 30,5%; le persone con licenza media inferiore 193.196, pari al 32,5%; le persone con licenza elementare 98.808, pari al 16,6%; gli alfabeti senza titolo di studio 25.226, pari al 4,2%, gli analfabeti 5.621, pari allo 0,9%. In altri termini, le persone che non arrivano al diploma sono scese da quasi nove a meno di sei su dieci.

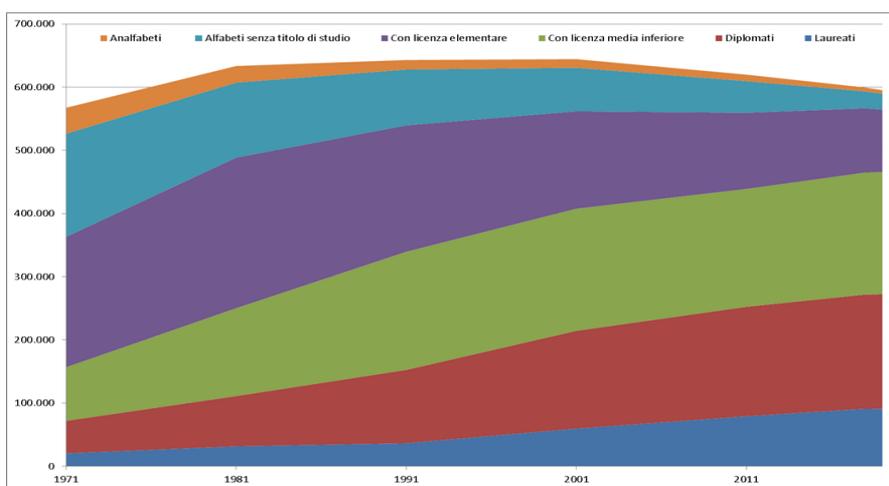


Grafico 3.2.3: Popolazione di 0 anni e più (a partire dal censimento 2018 di 9 anni e più) per titolo di studio a Palermo ai Censimenti dal 1971 al 2019

3.3. Il movimento naturale e il movimento migratorio

Con riferimento al movimento naturale della popolazione, nel corso del 2019 si sono registrati 5.494 nati, in diminuzione di 142 unità (-2,5%) rispetto al 2018. Il numero dei nati si conferma pertanto ai minimi degli ultimi 50 anni⁶. I nati di sesso maschile sono stati 2.835, in diminuzione del 3,9% rispetto al 2018, mentre quelli di sesso femminile 2.659, in diminuzione dell'1,0%.

Il numero dei decessi nel 2019 è stato pari a 6.502 unità, in diminuzione del 2,9% rispetto al 2018. I morti di sesso maschile sono stati 2.919, in diminuzione del 5,9% rispetto al 2018, mentre quelli di sesso femminile 3.583, in diminuzione dello 0,3% rispetto al 2018.

Il saldo naturale, ovvero la differenza fra nati e morti, che nel 1980 era pari a +7.248, e che per tutti gli anni '80 ha oscillato intorno a quota 5 mila, a partire dal 1998 è sceso sotto quota 2.000, e nel 2007 è sceso per la prima volta sotto quota mille. Negli anni successivi il saldo è ulteriormente sceso, fino a quota 459 nel 2009 per poi risalire nel 2010 a 514. Nel 2011 il saldo naturale ha ripreso a diminuire, e nel 2012 per la prima volta è risultato negativo, con il numero di morti superiore di 212 unità rispetto al numero di nati. Anche nel 2019 il numero di morti ha superato il numero di nati, con un saldo negativo di 1.008 unità.

Fra le principali cause di morte del 2019, primeggiano – come negli anni passati – quelle legate a malattie del sistema circolatorio (28,4% del totale dei decessi), ai tumori (24,4% del totale dei decessi), a malattie delle ghiandole endocrine nutrizionali metaboliche e disturbi immunitari (17,1% del totale dei decessi) e a malattie dell'apparato respiratorio (14,1% del totale dei decessi).

Con riferimento al movimento migratorio (al netto delle iscrizioni e delle cancellazioni per altri motivi), si sono registrati 9.360 immigrati, in aumento del 3,5% rispetto al 2018. Con riferimento alla provenienza, sono aumentati gli immigrati da altri comuni italiani (7.878, +5,0%) mentre sono diminuiti gli immigrati dall'estero (1.482, -3,8%).

In termini di composizione percentuale, l'84,2% degli immigrati proviene da altri comuni del territorio nazionale, mentre il 15,8% dall'estero. Rispetto al 2018 è aumentata la quota di immigrati da altri comuni italiani, mentre è diminuita la quota di immigrati dall'estero: le due percentuali erano rispettivamente 83,0% e 17,0%.

Sul fronte delle cancellazioni, si sono registrati 12.893 emigrati, in aumento del 3,9% rispetto al 2018. Con riferimento alla destinazione, sono aumentati gli emigrati verso altri comuni italiani (11.521, +4,6%), mentre sono diminuiti gli emigrati verso l'estero (1.372, -1,7%).

In termini di composizione percentuale, l'89,4% degli emigrati si è diretto verso altri comuni del territorio nazionale, mentre il 10,6% si è diretto verso l'estero. Rispetto al 2018 è leggermente aumentata la quota di emigrati verso altri comuni italiani, mentre è diminuita la quota di emigrati verso l'estero: le due percentuali erano rispettivamente 88,8% e 11,2%.

La struttura per età della popolazione al 31/12/2019 (piramide delle età), descrive la popolazione di Palermo come una popolazione matura decrescente, in cui cioè vi è un debole ricambio, con un numero in diminuzione di anno in anno di nascite ed un ritmo di eliminazione per morte molto debole.

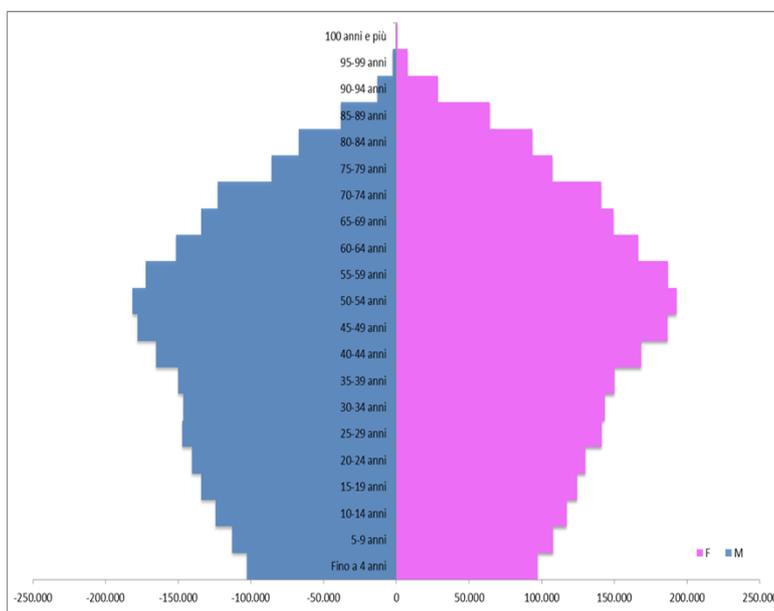


Grafico 3.3.1: Piramide delle età

⁶ Negli anni '60 si registravano oltre 13 mila nati l'anno, e ancora negli anni '80 il numero dei nati superava le 10 mila unità l'anno

3.4. Gli stranieri

A Palermo, al 31 dicembre 2019, risultano iscritti in anagrafe 25.522 cittadini stranieri. Rispetto al 2018 il numero degli stranieri residenti è diminuito di 231 unità (-0,9%). Nel 2014, in conseguenza del completamento delle operazioni di revisione dell'archivio anagrafico sulla base dei risultati del 15° Censimento generale della popolazione, il numero di cittadini stranieri era diminuito del 15,2%. Erano infatti stati cancellati dall'anagrafe tutti i cittadini stranieri che non sono stati censiti nel 2011 e per i quali gli ulteriori accertamenti predisposti dal Servizio Anagrafe hanno dato esito negativo.

Nei cinque anni compresi fra il 2014 e il 2019, il numero degli stranieri è diminuito dell'1,8%. Se però allarghiamo il confronto al decennio compreso fra il 2009 e il 2019, si registra un incremento del 5,4%.

Se poi, per una completa valutazione del fenomeno, consideriamo anche i cittadini stranieri che negli anni hanno acquisito la cittadinanza italiana, la presenza straniera diventa più consistente: sommando gli stranieri residenti (25.522) e gli stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana (4.002), ci avviciniamo a quota 30 mila (29.524), valore più elevato del 17,4% rispetto al 2009 e del 4,4% rispetto al 2014.

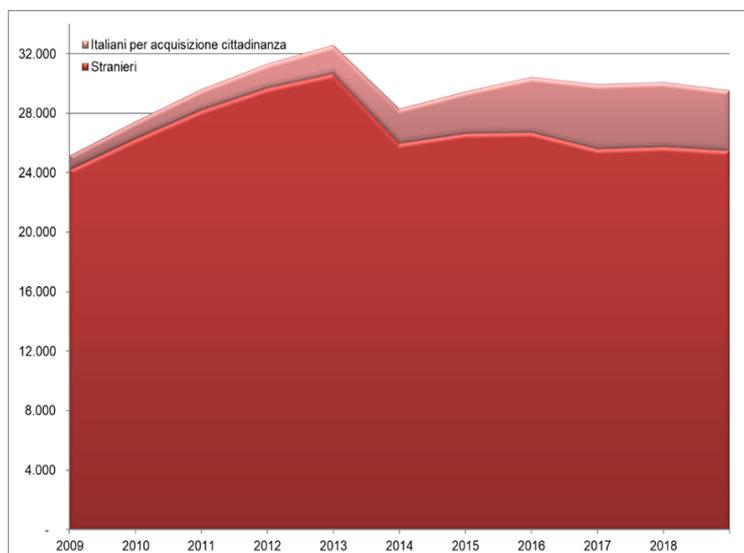


Grafico 3.4.1: Stranieri residenti a Palermo (compresi gli stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana) dal 2009 al 2019

L'incidenza degli stranieri sul totale della popolazione è passata dal 3,7% del 2009, al 4% del 2010, al 4,5% del 2012 e del 2013. Nel 2014, a causa del ridimensionamento determinato dalla revisione anagrafica, l'incidenza è scesa al 3,8%, nei due anni successivi è risalita al 4%, nel 2017 è scesa al 3,8% e nel 2018 è risalita al 3,9%.

A queste percentuali va poi aggiunta l'incidenza dei cittadini stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana, pari allo 0,1% nel 2009 e cresciuta fino allo 0,7% nel 2018 (nel 2019 è pari allo 0,6%).

Nella prima parte dell'ultimo decennio il numero degli stranieri residenti ha fatto registrare elevati tassi di crescita, anche se via via decrescenti. Nella seconda parte del decennio, invece, a parte la diminuzione del 15,2% registrata nel 2014 a causa della revisione anagrafica, si sono alternati anni con variazioni positive e anni con variazioni negative.

3.4.1. Gli stranieri per cittadinanza

L'analisi delle aree geografiche di provenienza fa emergere che oltre un terzo (il 35,5%) degli stranieri residenti a Palermo al 31 dicembre 2019 sono cittadini di un Paese dell'Asia Centro Meridionale. Seguono i cittadini dei Paesi dell'Africa Occidentale (17,9% del totale degli stranieri), quelli dell'Unione Europea (16,4%), quelli dei Paesi dell'Asia Orientale (11,1%), dell'Africa Settentrionale (8,8%) e dell'Africa Orientale (4,2%).

Rispetto al 2018, limitando l'analisi alle variazioni più rilevanti in valore assoluto, i cittadini dell'Africa Occidentale sono diminuiti del 2,1%, i cittadini dell'Africa Settentrionale sono diminuiti del 2,8%, i cittadini dell'Africa Orientale sono diminuiti del 3% e i cittadini dell'Unione Europea sono diminuiti dello 0,5%.

Approfondendo ulteriormente l'analisi, e passando dalle aree geografiche ai singoli Paesi di provenienza, emerge che a Palermo vivono due consistenti comunità straniere, che da sole

assorbono oltre un terzo del totale degli stranieri: i bengalesi (cittadini del Bangladesh) e i singalesi (cittadini dello Sri Lanka)

I primi al 31 dicembre erano 5.405 pari al 21,2% di tutti gli stranieri residenti a Palermo, in aumento dell'1,2% rispetto al 2018.

La diminuzione del numero di stranieri registrato nel 2019 (come già ricordato -231 unità) è stata determinata principalmente dalla diminuzione dei cittadini del Ghana (-95 unità), della Romania (-63) e dello Sri Lanka (-52).

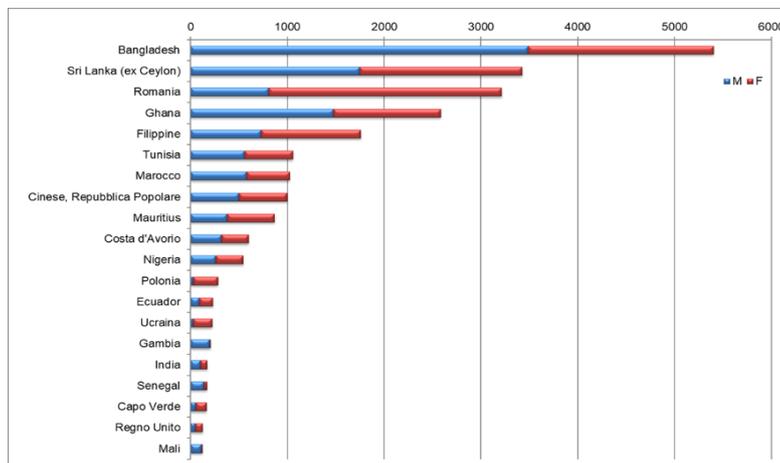


Grafico 3.4.2: Cittadini stranieri residenti a Palermo al 31/12/2019 per sesso e cittadinanza (prime venti comunità)

Gli aumenti più consistenti si sono invece registrati fra i cittadini del Bangladesh (+66 unità), del Regno Unito (+16) e del Mali (+12).

3.4.2. Gli stranieri minorenni

Un interessante sottoinsieme degli stranieri residenti a Palermo è costituito dagli stranieri minorenni, e all'interno di questi dai cosiddetti immigrati di seconda generazione, ovvero i cittadini minorenni nati in Italia da genitori stranieri, e quindi di cittadinanza straniera, in base alla vigente legislazione, che non prevede lo ius soli.

A Palermo, su 4.972 stranieri minorenni, 3.962, pari al 79,7%, sono nati in Italia. Di questi, 3.787, pari al 76,2%, sono nati a Palermo.

L'analisi degli stranieri minorenni per cittadinanza evidenzia come il fenomeno interessi soprattutto le comunità storicamente più radicate e meglio integrate in città: ai primi posti troviamo Bangladesh, Sri Lanka, Ghana, Romania, Filippine, Cina, Marocco e Tunisia. Gli immigrati minorenni di questi otto Paesi, da soli, rappresentano oltre l'80% del totale (84,6%).

3.4.3. Gli stranieri per circoscrizione

Per l'analisi degli stranieri residenti per Circostrizione sono stati presi in esame sia i cittadini con cittadinanza straniera che i cittadini stranieri che negli anni hanno acquisito la cittadinanza italiana, per un totale, come già visto nelle pagine precedenti, di 29.524 residenti.

Dall'analisi dei dati si rileva che la Circostrizione con il maggior numero di cittadini di origine straniera è la Ottava, con 6.919 abitanti (pari al 23,4% del totale dei cittadini di origine straniera residenti a Palermo), seguita dalla Quinta, con 6.379 e dalla Prima, con 5.716. In queste tre Circostrizioni vivono quasi i due terzi (64,4%) del totale dei cittadini di origine straniera residenti a Palermo.

3.5. Le imprese

Secondo i più recenti dati diffusi dall'Istat, relativi al 2018, a Palermo operano 39.016 unità locali delle imprese, in cui lavorano 128.772 addetti.

Le imprese del comparto industriale possono contare su 4.071 unità locali, in cui lavorano 17.324 addetti. I settori industriali con il maggior numero di addetti sono il settore delle attività manifatturiere, con 7.286 addetti (pari al 42,1% del totale degli addetti del comparto industriale) e 1.991 unità locali, il settore delle costruzioni, con 5.724 addetti (33,0% del totale) e 1.865 unità locali, e il settore della fornitura di acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento, con 3.058 addetti (17,7% del totale) e 111 unità locali.

Le imprese del comparto dei servizi possono contare su 34.945 unità locali, in cui lavorano 111.448 addetti. I settori dei servizi con il maggior numero di addetti sono il settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli, con 29.754 addetti (pari al 26,7% del totale degli addetti del comparto dei servizi) e 11.566 unità locali, il settore del noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese, con 18.168 addetti (16,3% del totale) e 1.439 unità locali, il settore della sanità e assistenza sociale,

con 12.054 addetti (10,8% del totale) e 4.259 unità locali, il settore dei servizi di alloggio e di ristorazione, con 10.379 addetti (9,3% del totale) e 2.519 unità locali, e il settore del trasporto e magazzinaggio, con 10.081 addetti (9,0% del totale) e 953 unità locali.

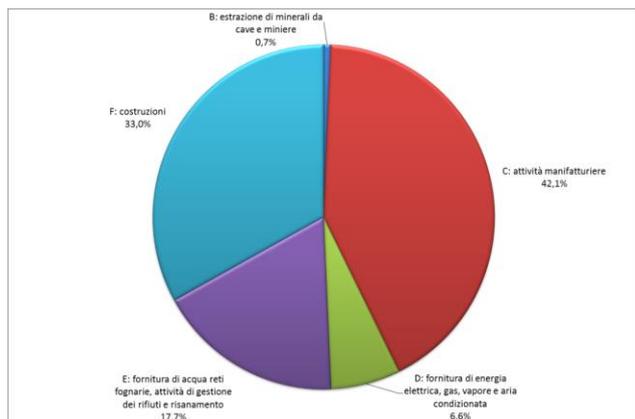


Grafico 3.5.1: Addetti alle unità locali per settore del comparto industriale

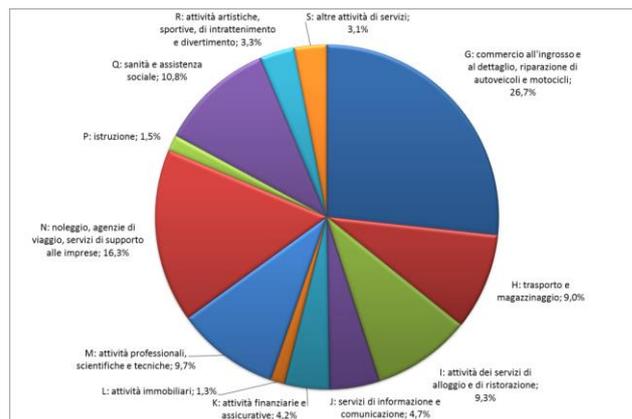


Grafico 3.5.2: Addetti alle unità locali per settore del comparto dei servizi

Con riferimento alla dimensione delle unità locali, il sistema delle imprese attive a Palermo è fortemente caratterizzato da unità locali di piccola dimensione. La quasi totalità delle unità locali, infatti, non arriva a 10 addetti, e soltanto una minima parte supera i 250 addetti.

Più in particolare, 37.370 unità locali, pari al 95,8% del totale, hanno un numero di addetti compreso fra 0 e 9, e complessivamente occupano il 49,6% del totale degli addetti; 1.455 unità locali, pari al 3,7% del totale, hanno un numero di addetti compreso fra 10 e 49, e complessivamente occupano il 20,0% del totale degli addetti; 157 unità locali, pari allo 0,4% del totale, hanno un numero di addetti compreso fra 50 e 249, e complessivamente occupano il 12,5% del totale degli addetti; soltanto 34 unità locali, pari allo 0,1% del totale, hanno un numero di addetti maggiore o uguale a 250, e complessivamente occupano il 17,9% del totale degli addetti.

3.6. Il mercato del lavoro

Per l'analisi del mercato del lavoro vengono utilizzati i dati che l'Istat pubblica annualmente con riferimento ai grandi Comuni italiani.

3.6.1. Gli occupati

A Palermo, nel 2019, gli **occupati**, pari a 184 mila, sono diminuiti dello 0,5% rispetto al 2018, quando erano 185 mila.

Rispetto al 2009, quando vi erano 214 mila occupati, si registra invece un calo del 14%, pari a 30 mila occupati in meno.

Il **tasso di occupazione**, pari al rapporto fra gli occupati (15-64 anni) e la popolazione residente (15-64 anni), nel 2019 è risultato pari al 41,2%, in aumento di 0,2 punti percentuali rispetto al 2018, ma in diminuzione di ben 6,1 punti percentuali rispetto al 2009.

Nei dieci anni in esame, il tasso di occupazione, partito dal 47,3% del 2009, ha fatto registrare una sensibile diminuzione fino al 2013, quando ha raggiunto il 40,2%. Negli anni successivi il tasso di occupazione sembra essersi stabilizzato fra il 40% e il 41%.

Nel confronto con le altre grandi Città, si nota la netta contrapposizione fra le città del centro-nord, con tassi di occupazione che vanno dal 63,9% di Genova al 74,8% di Bologna, e le città del mezzogiorno, con tassi di occupazione che vanno dal 34,7% di Messina al 53,2% di Bari (Città, quest'ultima, che tende sempre più ad avvicinarsi ai valori delle Città del Centro-Nord).

Le tre grandi Città siciliane sono, insieme a Napoli, agli ultimi posti della classifica: Catania 42,5%, Palermo 41,2%, e Messina 34,7%.

A livello nazionale, il tasso di occupazione nel 2019 è risultato pari al 59%, in Sicilia al 41,1% e in provincia di Palermo al 39,6%.

3.6.2. I disoccupati

A fronte della leggera diminuzione del numero degli occupati, nel 2019 a Palermo i **disoccupati** sono aumentati, passando da 39 mila nel 2018 a 40 mila nel 2019, con un incremento dell'1,6%.

Rispetto al 2009, quando i disoccupati erano 37 mila, si registra invece un incremento del 5,9%.

Il **tasso di disoccupazione**, pari al rapporto fra i disoccupati (15-64 anni) e la somma di occupati e disoccupati (15-64 anni), nel 2019 è risultato pari al 17,7%, in aumento di 0,3 punti percentuali rispetto al 2018, e di ben 2,8 punti percentuali rispetto al 2009.

Nei dieci anni in esame, il tasso di disoccupazione, partito dal 14,9% del 2009, è inizialmente diminuito, fino a toccare il 14,1% nel 2011; negli anni successivi ha invece fatto registrare valori di anno in anno sempre più elevati, fino a raggiungere il 21,9% nel 2016, valore più elevato di tutto il decennio, per poi ripiegare al 18,1% nel 2017 e al 17,4% nel 2018.

Nel confronto con le altre grandi Città, si nota anche in questo caso una contrapposizione fra le città del centro-nord, con tassi di disoccupazione che vanno dal 3,3% di Bologna al 10,3% di Genova, e le città del mezzogiorno, con tassi di disoccupazione che vanno dal 17,7% di Palermo al 39,4% di Messina. Fa eccezione Bari, che con il 10,2% presenta un tasso di disoccupazione inferiore a quello di Genova.

Il tasso di disoccupazione di Palermo è, fra tutte le grandi città, il quarto valore più elevato, dopo Messina, Napoli e Catania, anche se i tassi di queste ultime Città sono sensibilmente più elevati rispetto a Palermo: Messina 39,4%, Napoli 29,9% e Catania 23,9%.

A livello nazionale, il tasso di disoccupazione nel 2019 è risultato pari al 10%, in Sicilia al 20% e in provincia di Palermo al 19,1%.

3.6.3. Le non forze di lavoro

La **popolazione inattiva** (tecnicamente “non forze di lavoro”) a Palermo, nel 2019, è diminuita del 2,2%, passando da 218 mila a 213 mila.

Rispetto al 2009, quando ammontava a 198 mila unità, si registra invece un incremento del 7,6%.

Il **tasso di inattività**, pari al rapporto fra la popolazione non appartenente alle forze di lavoro (15-64 anni) e la popolazione residente (15-64 anni), nel 2019 è risultato pari al 49,6%, in diminuzione di 0,4 punti percentuali rispetto al 2018, e in aumento di 5,2 punti percentuali rispetto al 2009.

Nei dieci anni in esame, il tasso di inattività ha fatto registrare nei primi tre anni una repentina crescita, dal 44,4% del 2009 al 50,8% del 2011. Negli anni successivi il tasso di inattività si è stabilizzato intorno a valori fra il 48 e il 50%.

Nel confronto con le altre grandi Città, si nota ancora una volta la netta contrapposizione fra le città del centro-nord, con tassi di inattività che vanno dal 22,4 % di Firenze al 28,9% di Venezia, e le città del mezzogiorno, con tassi di inattività che vanno dal 40,5% di Bari al 49,6% di Palermo. Anche nel 2019 il tasso di inattività registrato a Palermo è il valore più elevato fra tutte le grandi città. A livello nazionale, il tasso di inattività nel 2019 è risultato pari al 34,3%, in Sicilia al 48,4% e in provincia di Palermo al 50,8%.

3.7. Il reddito

Il reddito imponibile ai fini delle addizionali all'IRPEF a Palermo è aumentato, dal 2017 al 2018, del 2%, mentre il numero di contribuenti è aumentato dello 0,7%. Conseguentemente, il reddito medio per contribuente è leggermente cresciuto (è passato da € 26.454,98 a € 26.785,49, +1,2%).

Più basso (ma in aumento rispetto al 2017) il reddito medio se calcolato sul numero di residenti, pari a € 9.724,20 (+2,7%).

Nel confronto con le altre grandi città italiane, Palermo è fortemente penalizzata: in base al reddito medio per contribuente precede soltanto Catania.

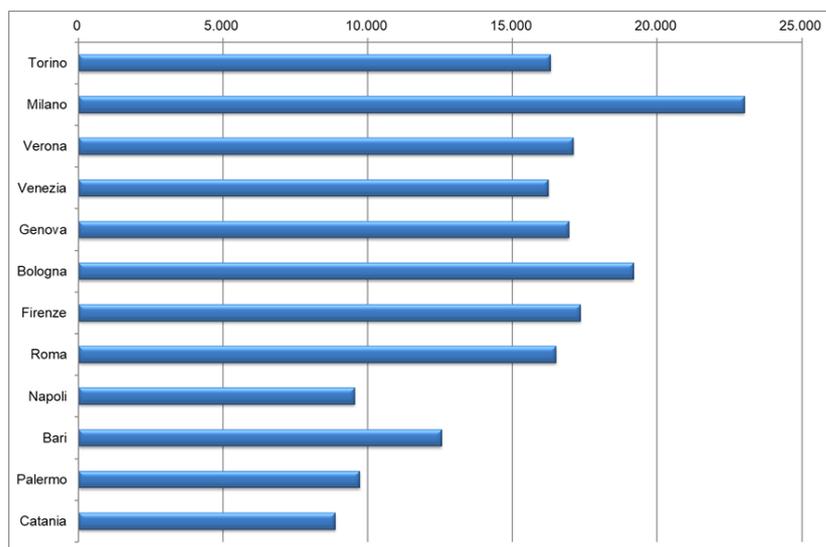


Grafico 3.7.1: Reddito imponibile ai fini delle addizionali all'IRPEF per residente – confronto con le grandi città italiane

Ben più ampie le differenze in base al reddito medio per residente, con le città del sud fortemente penalizzate rispetto alle città del centro-nord. In base a questo indicatore, la città di Palermo precede soltanto Catania e Napoli; le tre città sono comunque le sole con valori inferiori ai 10.000 Euro.

3.8. Le banche

Al 31 dicembre 2019 risultano operanti a Palermo 157 sportelli bancari, con una diminuzione di 13 sportelli rispetto al 2018. Estendendo l'analisi al decennio 2009-2019, il numero di sportelli, pari a 244 nel 2009, fa registrare un trend decrescente, fino a raggiungere – come già detto – il numero di 157 nel 2019 (-35,7% rispetto al 2009).

I depositi bancari nel 2019 ammontano complessivamente a 8.015 milioni di Euro (+8,4% rispetto al 2018), pari a 12,2 mila Euro per abitante, mentre gli impieghi ammontano a 6.554 milioni di

Euro (-3,0% rispetto al 2018), pari a 10 mila Euro per abitante.

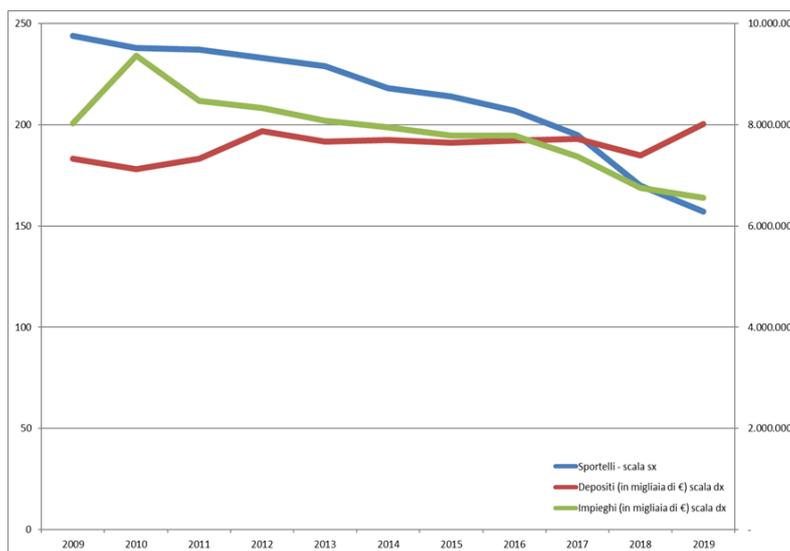


Grafico 3.8.1: Sportelli bancari, depositi e impieghi dal 2009 al 2019

3.9. L'inflazione

A Palermo l'indice tendenziale dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale (NIC) ha chiuso il 2020 in territorio positivo: a dicembre si è registrata una variazione pari a +0,1%. A livello nazionale invece l'indice ha chiuso in territorio negativo: -0,2%.

In media d'anno, l'inflazione a Palermo nel 2020 è risultata pari a +0,2%, confermando una tendenza alla diminuzione iniziata nel 2018 (nel 2019 era pari a +0,6%). Anche a livello nazionale si conferma una tendenza alla diminuzione, che però ha portato il valore dell'indice in media d'anno in territorio negativo, a -0,2%, contro il +0,6% del 2019.

Negli ultimi 24 mesi, a Palermo il tasso d'inflazione, pari a +1,1% a dicembre 2018, ha inizialmente mostrato un trend decrescente che ha portato l'indice fino allo 0,0% toccato a luglio, settembre ed ottobre 2019. Nei mesi successivi l'indice è risalito, fino a raggiungere il valore di +1,0% ad aprile 2020, per poi

invertire nuovamente il trend fino a scendere in territorio negativo a giugno e raggiungere -0,4% ad agosto. Negli ultimi mesi l'indice è risalito a quota zero a ottobre e a +0,1% a dicembre.

3.10. Il turismo

Nel 2019 a Palermo la capacità degli esercizi ricettivi è rappresentata da 80 esercizi alberghieri e 611 esercizi extra-alberghieri. Gli esercizi alberghieri offrono complessivamente 4.143 camere e 8.674 posti letto. Più in particolare, nel 2019 a Palermo vi sono 2 alberghi a 5 stelle, 34 a 4 stelle, 24 a 3 stelle, 6 a 2 stelle, 8 a una stella e 6 residenze turistico alberghiere. Gli esercizi extra-alberghieri offrono complessivamente 5.163 posti letto, di cui quasi la metà (2.429) in bed and breakfast e oltre un terzo (1.934) in alloggi in affitto. Rispetto al 2018 si registra un aumento degli alberghi e dell'offerta extra-alberghiera.

Nel 2019 a Palermo si sono registrati 726.075 arrivi turistici, con un incremento del **7,3%** rispetto al 2018. Sono cresciuti di più gli arrivi dei turisti stranieri (369.760, **+7,8%**) rispetto agli arrivi dei turisti italiani (356.315, **+6,8%**). I turisti stranieri rappresentano il **50,9%** del totale degli arrivi (l'anno precedente erano il 50,7%).

Negli esercizi alberghieri si sono registrati 598.126 arrivi, pari all'**82,4%** del totale, con un incremento del **6,8%** rispetto al 2018 (**+7,5%** gli italiani, **+6,2%** gli stranieri). Negli esercizi extra-alberghieri si sono registrati 127.949 arrivi, pari al **17,6%** del totale, con un incremento del **9,6%** rispetto al 2018 (**+3,8%** gli italiani, **+15,0%** gli stranieri).

Sempre nel 2019 si sono registrate 1.1.594.187 presenze, con un incremento del **9,6%** rispetto al 2018 (e del 18,1% rispetto al 2017). Anche sul versante delle presenze sono di più i turisti stranieri, che rappresentano il **54,7%** del totale. E' aumentata di più la componente straniera (871.579 presenze, **+10,3%**) rispetto alla componente italiana (722.608 presenze, **+8,8%**).

Nel confronto con i valori medi regionali e nazionali, nel 2019 a Palermo sia gli arrivi che le presenze hanno fatto registrare tassi di incremento più elevati: gli arrivi sono aumentati del 7,3% a Palermo, del 2,4% in Sicilia e del 2,6% in Italia; le presenze a Palermo sono aumentate del 9,6%, in Sicilia sono diminuite dello 0,1% e in Italia sono aumentate dell'1,8%.

L'emergenza sanitaria legata alla pandemia ha fortemente inciso sull'andamento del turismo nel 2020. Dai primi, parziali, risultati relativi al 2020 emerge chiaramente come la diffusione della pandemia in Italia e negli altri paesi abbiano determinato – nei mesi più critici della prima ondata – un azzeramento dell'attività turistica.

Nelle righe che seguono viene proposta un'analisi dei flussi turistici registrati a Palermo nei primi 9 mesi del 2020.

Dopo gli incrementi registrati nel 2019, anche il 2020 era iniziato con segnali positivi: a gennaio si era registrato un aumento del 2,2% degli arrivi e dell'1,4% delle presenze rispetto allo stesso mese dell'anno precedente.

Poi, con l'esplosione dell'emergenza sanitaria, le conseguenze sui flussi turistici sono state pesantissime, fino ad arrivare - ad aprile - a una diminuzione degli arrivi del 99,3% e delle presenze del 96,4% rispetto ad aprile 2019.

Con la fine del lockdown e la ripresa dei collegamenti, nei mesi estivi la situazione è leggermente migliorata, e ad agosto la diminuzione rispetto al 2019 si è ridotta a -27,3% per gli arrivi e -24,0% per le presenze.

Più in particolare, la ripresa ha interessato la componente interna del turismo, mentre i flussi di turisti stranieri sono ancora molto ridotti rispetto al 2019. Ad agosto e a settembre i turisti italiani hanno superato i valori del 2019, facendo registrare un incremento del 15,8% degli arrivi e del 18,6% delle presenze ad agosto e del 2,5% degli arrivi e del 17,0% delle presenze a settembre. I turisti stranieri, invece, sia ad agosto che a settembre hanno fatto registrare flussi notevolmente più bassi rispetto al 2019: ad agosto -64,9% in termini di arrivi e -59,3% in termini di presenze; a settembre -72,8% in termini di arrivi e -66,7% in termini di presenze.

Complessivamente, nei primi nove mesi del 2020 si sono registrati 214.545 arrivi e 519.283 presenze, con una diminuzione, rispettivamente, del 63,2% e del 59,6% rispetto allo stesso periodo del 2019. La componente italiana ha fatto registrare 152.301 arrivi e 344.793 presenze, con una diminuzione, rispettivamente, del 45,0% e del 39,4% rispetto allo stesso periodo del 2019. La componente straniera ha

fatto registrare 62.244 arrivi e 174.490 presenze, con una diminuzione, rispettivamente, del 79,6% e del 75,7% rispetto allo stesso periodo del 2019.

3.11. Il mercato immobiliare

Nel 2019 si sono registrate a Palermo 5.695 compravendite di immobili residenziali, valore in aumento di 169 unità (+3,1%) rispetto al 2018.

Il risultato del 2019 conferma la ripresa del mercato immobiliare residenziale cittadino, che - dopo anni di continue diminuzioni - a partire dal 2014 ha fatto registrare un'inversione di tendenza.

Nel confronto con i volumi di compravendita registrati nel 2009, il mercato immobiliare residenziale risulta in crescita del 7,6%. Nei dieci anni in esame il numero più elevato di compravendite si è registrato proprio nel 2019, mentre il numero più basso nel 2013 (3.736 compravendite). Il dato del 2017 ha riportato il numero di compravendite sopra quota 5 mila, valore che non veniva superato dal 2012.

Approfondendo l'analisi dell'andamento del mercato degli immobili residenziali a livello trimestrale, emerge che nel secondo trimestre del 2019 le compravendite sono state leggermente inferiori rispetto allo stesso trimestre del 2018, mentre negli altri tre trimestri le compravendite 2019 sono state più elevate rispetto al 2018.

3.12. Mobilità e trasporti

3.12.1. I veicoli circolanti e immatricolati

Nel 2019 le immatricolazioni di nuove autovetture hanno fatto registrare una crescita rispetto all'anno precedente l'1,9% in più rispetto al 2018. Negli ultimi 10 anni il numero di autovetture immatricolate si è fortemente ridimensionato. Nel decennio in esame, il numero più elevato di autovetture immatricolate si è registrato nel 2009 a partire da quell'anno il numero di auto immatricolate è progressivamente diminuito toccando il minimo nel 2014. Vivace anche il mercato dell'usato, i trasferimenti di proprietà nel 2019 sono aumentati del 2,5%.

Il numero complessivo di autoveicoli circolanti si è attestato nel 2019 a quota 393.544, con un incremento dello 0,6% rispetto al 2018.

Nei dieci anni compresi fra il 2009 e il 2019 il numero di auto circolanti a Palermo è aumentato di 7036 unità (+0,2%).

I motocicli immatricolati nel corso del 2019 hanno fatto registrare un incremento del 4,2% rispetto al 2018.

Nei 10 anni compresi fra il 2009 e il 2019, il numero di motocicli immatricolati ha fatto registrare un progressivo e consistente ridimensionamento del numero di immatricolazioni anche nel mercato.

Il numero complessivo di motocicli circolanti anche nel 2019 è leggermente aumentato, passando da 123.094 a 123.654 motocicli (+0,5%).

3.12.2. Gli incidenti stradali

A Palermo, nel 2019, si sono verificati 1.880 incidenti stradali con lesioni a persone, che hanno provocato 26 morti (entro il 30° giorno dall'incidente) e 2.484 feriti.

Rispetto al 2018 sono diminuiti sia il numero degli incidenti (passati da 2.044 a 1.880, -8,0%) che il numero dei feriti (da 2.787 a 2.484, -10,9%). Nel 2019 sono invece sensibilmente aumentati i decessi: le persone decedute sono infatti passate da 20 a 26, con un incremento del 30,0% (lo scorso anno si era invece registrata una diminuzione del 25,9%).

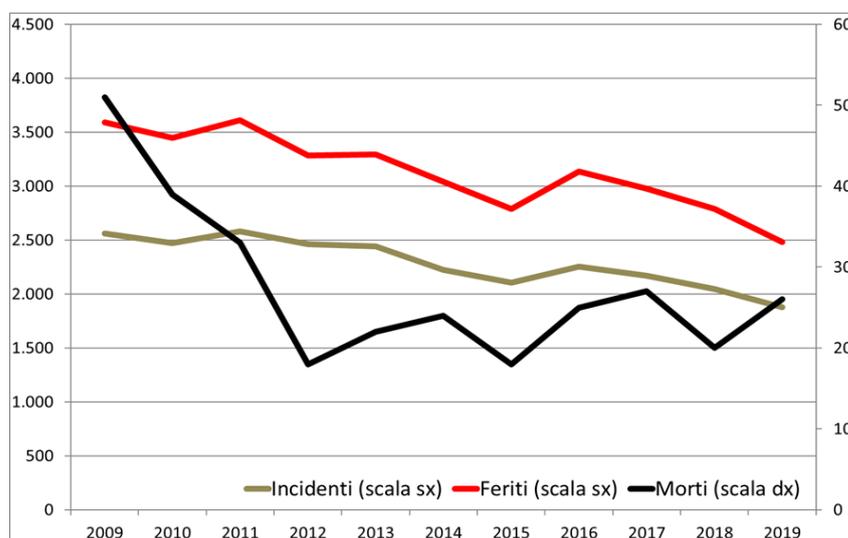


Grafico 3.12.2: Incidenti stradali, feriti e morti dal 2009 al 2019

Dal 2009 al 2019 il numero degli incidenti è diminuito del 26,5% e quello dei feriti del 30,9%. Più contrastato l'andamento del numero dei decessi, che manifesta forti oscillazioni dovute al basso numero di eventi luttuosi. Nel 2009 il numero dei morti ha fatto registrare il valore più elevato del decennio (51 decessi), mentre nei tre anni successivi si è registrata una consistente diminuzione, che ha portato nel 2012 il numero dei decessi a 18, il valore più basso di tutto il decennio. Negli anni successivi, il numero dei decessi ha fatto registrare variazioni di segno contrapposto, con una leggera tendenza al rialzo. Dal 2009 al 2019 il numero dei morti è comunque sensibilmente diminuito (-49,0%).

E' da rilevare l'elevato numero di pedoni fra le vittime della strada: nel 2019 sono deceduti 8 pedoni, pari al 30,8% del totale dei decessi per incidenti stradali, e sono rimati feriti 307, pari al 12,4% del totale dei feriti. La maggior parte dei pedoni deceduti, 6 su 8, erano persone anziane, di 65 anni e più.

3.12.3. Il porto di Palermo

Il porto di Palermo, nel 2019, ha registrato l'arrivo navi in più rispetto al 2018 (+5,2%).

Le merci sbarcate sono diminuite rispetto al 2018 del 10,3%, mentre quelle imbarcate sono aumentate dello 0,5%.

I passeggeri dei traghetti sono aumentati dell'1,4% in termini di sbarchi, e del 6,2% in termini di imbarchi.

In crescita l'andamento del traffico crocieristico: sono aumentati dell'8,1% gli sbarchi e del 6,6% gli imbarchi; sono invece diminuiti del 16,4% i transiti.

3.12.4. L'aeroporto di Palermo

L'attività dell'aeroporto Falcone-Borsellino nel corso del 2019 ha fatto registrare un incremento del numero dei voli rispetto all'anno precedente: da 48,287 a 51,036 (+5,7%).

E' cresciuto anche il numero dei passeggeri, passati da 6.601.472 a 6.998.336 (+6,0%).

Il mese con il maggior numero di passeggeri è stato luglio (775.265, +7,5% rispetto a luglio 2018), mentre il mese con il minor numero di passeggeri è stato febbraio (378.156, +11,2% rispetto a febbraio 2018).

3.13. I delitti denunciati

A Palermo, nel 2019, sono stati denunciati complessivamente dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria 29.978 delitti, valore in diminuzione rispetto al 2018, quando i delitti denunciati erano stati 31.154 (-3,8%).

La diminuzione del 2019 ha riportato il numero dei delitti vicino al minimo degli ultimi cinque anni, registrato nel 2017. Rispetto al 2014, quando vi erano state in totale 38.524 denunce, si è rilevata una diminuzione del 22,2%.

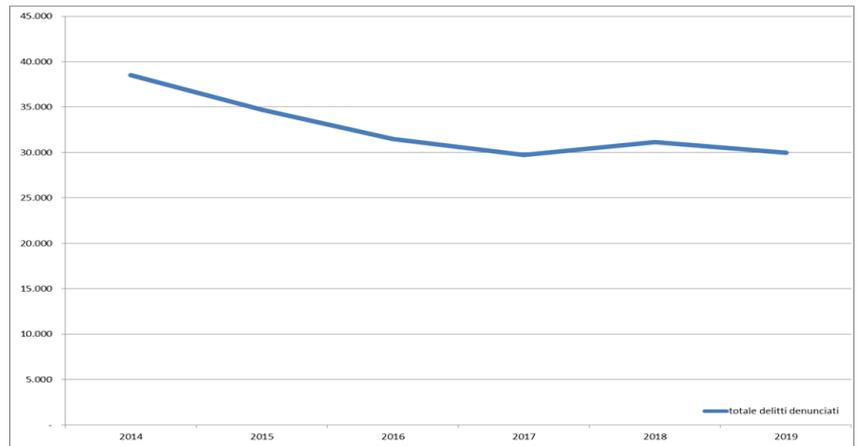


Grafico 3.13.1: Totale delitti denunciati a Palermo dal 2014 al 2019

Il tasso di delittuosità totale, che nel 2014 era pari a 5.677,9 delitti ogni 100 mila abitanti, nel 2015 è sceso a 5.133,3, nel 2016 a 4.674 e nel 2017 a 4.428 delitti ogni 100 mila abitanti. L'inversione di tendenza del 2018 ha determinato un incremento del tasso, che ha raggiunto il valore di 4.678,5 delitti ogni 100 mila abitanti, per poi ridiscendere nel 2019 a 4.537,4.

Di seguito viene proposta un'analisi dell'andamento dei delitti che determinano maggiore allarme sociale.

3.13.1. Omicidi e tentati omicidi

Nel 2019 si sono registrati 6 omicidi volontari, 4 in più rispetto al 2018 (+200%). Nell'arco temporale considerato (2014-2019), il numero di omicidi volontari, pari a 7 nel 2014, è andato via via diminuendo fino a raggiungere il livello minimo (2 omicidi) proprio nel 2018, per poi rimbalzare nell'ultimo anno a 6.

Sono invece diminuiti i tentati omicidi, passati da 15 a 13 (-13,3%). Il valore del 2019 è pari a quello registrato nel 2014 e distante dal valore massimo registrato nel quinquennio (22 tentati omicidi nel 2016).

3.13.2. Furti

Nel 2019 è ripresa, dopo la battuta d'arresto dell'anno scorso, la tendenza alla diminuzione dei furti che si registra a partire dal 2015: rispetto al 2018 sono diminuiti del 10,6%, passando da 17.186 a 15.361. Rispetto al 2014, quando i furti erano stati 24.206, il dato del 2019 è più basso del 36,5%.

I furti con strappo (ovvero gli scippi) sono passati da 895 nel 2014 a 515 nel 2015, per poi proseguire la discesa negli anni successivi: 428 nel 2016, 360 nel 2017, 329 nel 2018 e 277 nel 2019 (-15,8% rispetto al 2018 e -69,1% rispetto al 2014).

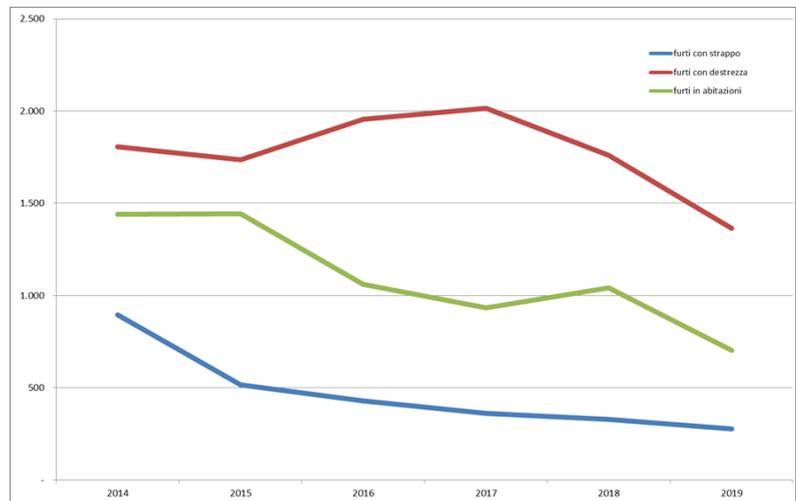


Grafico 3.13.2: Furti con strappo, furti con destrezza, e furti in abitazioni a Palermo dal 2014 al 2019

I furti con destrezza (ovvero i borseggi) nella prima parte del quinquennio hanno manifestato una tendenza all'aumento: partiti da 1.806 nel 2014, hanno raggiunto il massimo di 2.016 nel 2017. Nel 2018 si è invece registrata una sensibile diminuzione, con 1.760 denunce, diminuzione che è proseguita anche nel 2019, con 1.365 denunce (-22,4% rispetto all'anno precedente e -24,4% rispetto al 2014).

I furti in abitazioni, dopo la preoccupante impennata registrata negli anni passati (in particolare nel 2012 e nel 2013), negli ultimi anni hanno fatto registrare una sensibile diminuzione, che li ha portati da 1.440 del 2014 a 702 del 2019 (-32,6% rispetto al 2018 e -51,3% rispetto al 2014).

I furti di mezzi di trasporto nel 2019 sono complessivamente diminuiti.

I furti di ciclomotori sono stati 401, il 20,4% in meno rispetto all'anno precedente e il 53,8% in meno rispetto al 2014.

I furti di motocicli sono stati 1.464, il 10,2% in meno rispetto al 2018 e il 24,4% in meno rispetto al 2014.

I furti di autovetture sono stati 2,567, l'11,9% in meno rispetto al 2018 e il 43% in meno rispetto al 2014.

3.13.3. Rapine

Le rapine in complesso, dopo il sensibile incremento fatto registrare nel 2012, quando hanno raggiunto quota 1.663, a partire dal 2013 hanno iniziato a seguire un trend decrescente, che le ha portato nel 2015 sotto quota 1.000. Nel 2017 si è rafforzata la tendenza alla diminuzione, con un

- 29,6% rispetto all'anno precedente, mentre negli ultimi due anni il numero complessivo di rapine è diminuito ancora, anche se in misura minore: nel 2019, in particolare, si sono registrate 633 rapine, il 3,8% in meno rispetto al 2018 e ben il 48,8% in meno rispetto al 2014.

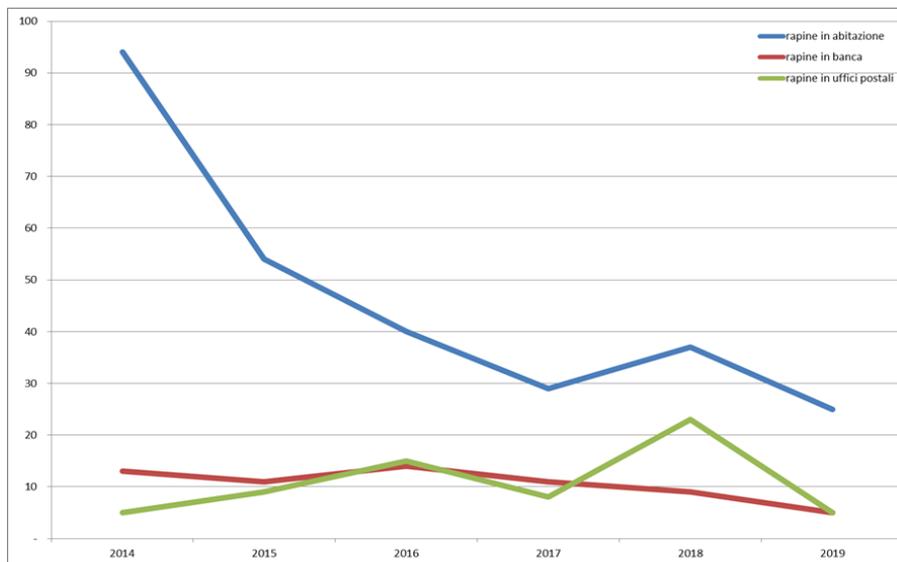
Le rapine in abitazione, dopo le forti diminuzioni registrate negli anni precedenti, che hanno fortemente ridimensionato il fenomeno, nel 2018 erano

aumentate del 27,6% sull'anno precedente. Nel 2019 è invece ripresa la tendenza alla diminuzione: si sono registrate 25 rapine in abitazione, il 32,4% in meno rispetto al 2018 e ben il 73,4% in meno rispetto al 2014.

Le rapine in banca sono diminuite: 5, il 44,4% in meno rispetto al 2018 e il 61,5% in meno rispetto al 2014.

Sono diminuite anche le rapine negli uffici postali, che nel 2018 erano invece fortemente cresciute: 5 rapine (lo stesso numero che si era registrato nel 2014), con una diminuzione del 78,3% rispetto al 2018. Anche nel 2019, come già dal 2014, sono diminuite le rapine nei confronti di cittadini in pubblica via, passate da 670 nel 2014 a 331 nel 2019 (-10,3% rispetto al 2018 e -50,6% rispetto al 2014).

Sono invece aumentate per il secondo anno consecutivo le rapine in esercizi commerciali: si sono registrate 155 rapine, il 26% in più rispetto al 2018. Rispetto al 2014, quando erano state denunciate 213 rapine, si registra invece una diminuzione del 27,2%.



3.13.4. La percentuale di delitti di cui si è scoperto l'autore

I furti sono i delitti che rimangono più facilmente impuniti: le percentuali di furti di cui si è scoperto l'autore sono del tutto irrisorie, andando dallo 0,8% per i furti di autovetture, all'1,2% per i furti di motocicli, al 5,1% per i furti con strappo.

Più alta la percentuale relativa alle rapine in abitazione: 28,8%, mentre si scende a zero per le rapine in banca e negli uffici postali.

Con riferimento agli omicidi, la percentuale di delitti di cui si è scoperto l'autore è pari al 66,7%, mentre con riferimento ai tentati omicidi, la percentuale sale all'84,6%.

3.14. L'istruzione

3.14.1. Il potenziale scolastico

L'archivio anagrafico al 31/12/2019 consente di elaborare il potenziale scolastico per l'anno scolastico 2020/2021 della scuola materna, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado.

Il potenziale scolastico della scuola materna

Per la scuola materna la proiezione per l'anno scolastico 2020/2021 prevede 17.539 alunni, in diminuzione del 2,2% rispetto all'anno scolastico 2019/2020.

Nella ripartizione per quartiere, le maggiori diminuzioni rispetto all'anno scolastico 2019/2020 degli alunni potenziali della scuola materna si registrano nei quartieri Pallavicino (-7,4%) e Montepellegrino (-7,2%). I quartieri dove invece gli alunni potenziali sono aumentati maggiormente sono Brancaccio Ciaculli (+4,6%) e Politeama (+4,0%).

Il potenziale scolastico della scuola primaria

Gli alunni potenziali della scuola primaria per l'anno scolastico 2020/2021 sono stimati in 33.042, in diminuzione del 2,3% rispetto all'anno scolastico 2019/2020.

Nella ripartizione per quartiere, le maggiori diminuzioni rispetto all'anno scolastico 2019/2020 degli alunni potenziali della scuola primaria si registrano nei quartieri Partanna Mondello (-6,4%) e Altarello (-5,7%). Gli alunni potenziali sono invece aumentati (di poco) principalmente nei quartieri Tribunali Castellammare (+1,1%) e Tommaso Natale - Sferracavallo (+0,8%).

Il potenziale scolastico della scuola secondaria di primo grado

Con riferimento alla scuola secondaria di primo grado, gli studenti potenziali per l'anno scolastico 2020/2021 ammontano a 19,964, in diminuzione rispetto all'anno scolastico 2019/2020 dell'1,4%.

Nella ripartizione per quartiere, le maggiori diminuzioni rispetto all'anno scolastico 2019/2020 degli alunni potenziali della scuola secondaria di primo grado si registrano nei quartieri Settecannoli (-5,8%) e Cuba Calatafimi (-5,2%). I maggiori incrementi si registrano invece nei quartieri Libertà (+2,6%) e Zisa (+1,9%).

3.14.2. Gli studenti

Gli studenti delle scuole primarie e secondarie di primo grado pubbliche

Gli studenti delle scuole primarie e secondarie pubbliche sono in diminuzione (-2,3%) rispetto all'anno scolastico precedente.

Gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado pubbliche

Nelle scuole secondarie di II grado pubbliche gli studenti sono +0,7% rispetto all'anno scolastico precedente.

Fra le scuole secondarie di II grado l'indirizzo che assorbe il maggior numero di studenti è costituito dagli Istituti tecnici, frequentati nell'anno scolastico 2017/2018 da 9.856 studenti, pari al 26,1% del totale. Seguono gli Istituti professionali, con 7.726 studenti (20,5%), i licei scientifici, con 7.148 studenti (18,9%), i licei classici, con 4.389 studenti (11,6%), gli Istituti magistrali, con 4.293 studenti (11,4%), i licei linguistici, con 2.406 studenti (6,4%) e, infine, i licei artistici, con 1.915 studenti (5,1%).

Gli studenti dell'Università

L'Università degli Studi di Palermo registra nell'anno accademico 2018/2019 un incremento degli studenti iscritti nei corsi di laurea triennali (+2,1% rispetto all'anno accademico 2017/2018), un decremento nei corsi di laurea a ciclo unico (-4,1%) e un incremento degli iscritti nei corsi di laurea magistrali (+6,8%).

La Scuola con il maggior numero di studenti iscritti è la Scuola delle Scienze Umane e del Patrimonio Culturale, seguono la Scuola Politecnica, la Scuola delle Scienze Giuridiche ed Economico Sociali, la Scuola di Medicina e Chirurgia, e infine la Scuola delle Scienze di Base e Applicate.

La Scuola con il maggior numero di laureati è la Scuola delle Scienze Umane e del Patrimonio Culturale, seguono la Scuola Politecnica, la Scuola di Medicina e Chirurgia, la Scuola delle Scienze di Base e Applicate, e infine la Scuola delle Scienze Giuridiche ed Economico Sociali.

Gli studenti dell'Accademia di Belle Arti, nell'anno accademico 2018/2019, sono 1.250 per i corsi di primo livello e 299 per il biennio specialistico.

Analisi di contesto relativa all'evoluzione dei fenomeni corruttivi nel territorio di competenza dell'Ente comunale

(Fonte: Relazione del Procuratore Regionale della Corte dei Conti all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 - Palermo 6 marzo)

In un'ottica "giuscontabilistica" la corruzione altro non è che la violazione del principio di economicità nell'azione amministrativa e delle, spesso, connesse violazioni dei principi di efficienza, efficacia e trasparenza, tutti diretta emanazione dell'articolo 97 della Carta costituzionale, e tutti unitariamente sintetizzabili nel principio di sana gestione finanziaria.

Questo quanto risulta da un esame dei dati contenuti in seno alla relazione del Procuratore Regionale della Corte dei Conti presso la sezione giurisdizionale della Regione Sicilia, illustrata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 dalla quale è emerso che nel corso dell'anno 2019 in seguito al verificarsi di vicende corruttive, intese nella più ampia accezione, sono stati depositati, per un importo complessivo di euro 24.236.243,76 , n. 107 atti di citazione , e sono state convenute a giudizio n. 199 persone.

Tra le indagini avviate, vengono citate istruttorie prevalentemente per reati di corruzione, concussione, peculato e abuso d'ufficio mala gestio e disfunzione amministrativa tra le quali per esigenza di sintesi si ricordano quella di danno erariale derivante dall'azione di responsabilità nei confronti della Giunta, di alcuni dirigenti e del collegio dei revisori per indebito riconoscimento ed erogazione in favore del personale in servizio presso il Comune di Palermo della cosiddetta "indennità di videoterminale", non contemplata dai contratti collettivi nazionali vigenti ed in contrasto col principio di tassatività e tipicità dei compensi a carattere indennitario erogabili ai dipendenti pubblici, in aggiunta al trattamento economico ordinario; omesso versamento tassa soggiorno, definito con sentenza n. 733/2019 di condanna.

Dalla stessa relazione si evince che l'ingente ed eterogeneo flusso di segnalazioni pervenute nel 2019, e che investono per competenza l'intero territorio siciliano, coniugato all'analisi degli effetti dell'azione del pubblico ministero contabile maturati nell'anno 2019 (sequenza input-output), consente di rassegnare, in estrema sintesi, una riflessione sulla funzione, sulla disfunzione e sullo stato del sistema anticorruzione in Sicilia.

In seno alla precitata relazione viene affermato che, tra le criticità funzionali dell'Isola riscontrate nel corso del 2019, affidandosi ad una elencazione di massima, rimangono ancora in primo piano:

- risulta ancora distante dai moderni canoni di buona amministrazione e da risultati efficaci di sana gestione finanziaria, l'arcaico sistema di vigilanza della burocrazia regionale sugli enti regionali ove la vigilanza formale della Regione finisce per legittimare il consolidamento di prassi arbitrarie e privilegi autogestiti dagli enti che compongono la galassia degli enti vigilati dalla Regione;
- altro punto critico è costituito dalla violazione del sistema premiale e delle performances ancora oggi in Sicilia spesso incurante degli obblighi di predeterminazione e specificità degli obiettivi a cui ricondurre le indennità di risultato erogabili solo e nella misura in cui l'obiettivo sia stato realmente raggiunto;
- le fattispecie di mala gestio per riconoscimento ed erogazione di indennità "a pioggia" è risultato così diffuso da richiedere un intervento della Guardia di Finanza e delle altre Forze di Polizia su tutto il territorio regionale;
- la violazione delle regole del sistema premiale per dirigenti e dipendenti perfeziona una fattispecie di danno all'Erario per esborso ingiustificato nonché, in presenza di alcune circostanze, i delitti di peculato o abuso di ufficio;
- anche nel 2019 sono risultati fuori controllo gli IACP dell'Isola, oggetto di numerose indagini, contestazioni di responsabilità amministrativa per plurime ed eterogenee fattispecie espressive di una singolare intolleranza gestionale alla legge e ai vincoli da essa imposti;
- si registra ancora la massima disattenzione delle amministrazioni nel recupero dei propri crediti con titubanze esecutive e disponibilità attendiste incompatibili con l'interesse creditorio comune. Emblematica, oltre che molto grave, la vicenda che ha riguardato un ex dirigente regionale il quale,

proprio di recente, ha ottenuto dalla Regione il pagamento di oltre 30 mila euro per spettanze da rapporto di lavoro nonostante fosse già, e da anni, debitore della Regione medesima per oltre 650 mila euro a seguito di condanna per danno all'Erario mai onorata.

Nel suo intervento all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 il Procuratore Regionale ha reso evidente che in estrema sintesi, sarebbe un grave errore culturale individuare nell'azione giudiziaria l'unico pilastro ordinamentale anticorruzione. L'intervento del pubblico ministero, sia ordinario che contabile, sulla Pubblica Amministrazione non può avere una connotazione ispettiva generale ma è condizionato dal verificarsi di una condotta illecita su cui investigare e conseguentemente ha una natura "repressiva" ed eventuale.

L'Amministrazione non può essere vittima di se stessa per buonismo e reciproca, complice, comprensione tra organi di indirizzo politico e organi di gestione, e non può reagire alla corruzione e alla mala gestione affidandosi alla retorica di stile o confidando nell'intervento giudiziario per deresponsabilizzarsi.

Il sistema moderno di contrasto alla corruzione si fonda su un sistema integrato di tutele ove la tutela giudiziaria è solo eventuale rispetto alla tutela principale affidata all'Amministrazione medesima tenuta non solo ad autotutelarsi per evitare i fenomeni di mala gestione ma, ove accertati, a creare immediata soluzione di continuità.

Analisi di contesto relativa all'evoluzione dei fenomeni criminali ivi nel territorio di competenza dell'Ente comunale

(Fonte: Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo luglio 2018 – dicembre 2019 - 1° semestre 2020).

La Relazione, di cui se ne sintetizzano alcuni aspetti, si apre con un approfondimento relativo alle ripercussioni della pandemia sulle attività criminali. Le organizzazioni di stampo mafioso, osserva la DIA, vedono nella fase di ripresa post-lockdown un'opportunità per espandere la loro economia criminale, sfruttando le difficoltà delle attività economiche e produttive e puntando ad accrescere la propria capacità di influenzare il tessuto sociale, soprattutto "nelle periferie depresse delle grandi aree metropolitane", laddove già esistono "sacche di povertà e di disagio sociale".

Controllo del territorio e disponibilità di liquidità potrebbero rivelarsi finalizzati ad incrementare il consenso sociale anche attraverso forme di assistenzialismo a privati e imprese in difficoltà (*nel quartiere ZEN di Palermo, ad esempio, il fratello di un noto boss ha distribuito, durante il lockdown, generi alimentari alle famiglie in difficoltà, anticipando lo Stato nelle prestazioni assistenziali.*).

Si prospetta di conseguenza il rischio che le attività imprenditoriali medio-piccole (ossia quel reticolo sociale e commerciale su cui si regge principalmente l'economia del sistema nazionale) vengano fagocitate nel medio tempo dalla criminalità, diventando strumento per riciclare e reimpiegare capitali illeciti.

La Relazione approfondisce le dinamiche e le evoluzioni delle principali forme di criminalità mafiosa di origine italiana. Indagini, sentenze e ordinanze cautelari confermano che le attività di 'Ndrangheta, Cosa nostra, Camorra e delle due principali consorterie pugliesi, che operano nell'area di Bari e del foggiano, sono per molti aspetti in linea con la Relazione dello scorso anno. Per i dettagli si rimanda alle analoghe Relazioni elaborate nelle analisi semestrali della Direzione Investigativa Antimafia.

A conferma di un trend ormai consolidato, la DNA ribadisce che la criminalità organizzata preferisce "negoziare" con i legittimi attori in campo invece di usare metodi tipicamente mafiosi, ovvero sempre meno ricorre alla forza e alla violenza.

“I sodalizi mafiosi infatti – recita una nota della DNA – si sono mossi verso una sistematica e progressiva occupazione del mercato legale, manifestando una crescente attitudine a sviluppare le attività illecite in ambiti imprenditoriali, ove riciclano le imponenti risorse economiche che derivano dagli affari criminali. Naturalmente continuando nella gestione dei tradizionali affari criminali quali il traffico di stupefacenti, il commercio di armi, il contrabbando, la contraffazione, le estorsioni”.

Appalti e opere pubbliche sono l’ambito di interesse delle mafie, che attraverso la leva corruttiva e la collusione mirano a consolidare un sistema di relazioni forti. Buona parte dell’espansione dei clan passa per gli affidamenti pubblici. Infiltrare le amministrazioni locali, garantendosi l’assegnazione di opere pubbliche, non rappresenta quindi solo un’occasione per generale profitti. Ma contemporaneamente costituisce uno degli strumenti fondamentali per rafforzare il controllo del territorio e acquisire consenso sociale.

Questo è ancora più vero nel contesto economico attuale, condizionato dall’emergenza Covid-19. Infatti, oggi più di prima “l’impresa che risulta affidataria, o che partecipa ad una commessa pubblica, è in grado di generare importanti ricadute sul tessuto sociale”. Tutto questo si traduce in distribuzione di posti di lavoro, gestione di contratti di noleggi e forniture e quindi nella capacità di “fidelizzare” un numero elevato di persone.

Tuttavia è emerso che non sono solo le cosche a offrire i propri servizi, bensì sono gli stessi candidati a cercare il sostegno dei clan, mettendosi totalmente a disposizione del sodalizio. L’appoggio mafioso viene visto come determinante nella competizione elettorale. A conferma di questo trend crescente ci sono numerosi procedimenti. Uno su tutti l’indagine Geena della Direzione Distrettuale Antimafia di Torino, che ha documentato l’appoggio dei clan a diversi candidati autonomisti nelle elezioni amministrative dei Comuni di Aosta e di Saint Pierre, tanto da arrivare per quest’ultimo allo scioglimento per infiltrazioni mafiose.

I sistemi di affidamento. Le organizzazioni mafiose tendono a sfruttare la vulnerabilità dei politici o dei funzionari preposti all’aggiudicazione delle gare, “sensibili” ai meccanismi corruttivi e collusivi. Più raramente si passa all’intimidazione. Ma l’illegalità non si ferma al solo affidamento dell’opera, ma riguarda anche la qualità del servizio fornito. Nella maggior parte dei casi la fornitura è scadente, quando non del tutto mancante; la realizzazione dell’opera è spesso inidonea e non corrisponde agli standard richiesti.

Gli appalti vengono pilotati in vario modo, sfruttando la compiacenza di funzionari pubblici, che risparmiano tempo e inventiva ai clan nel ricorrere a tecniche di manipolazione particolarmente sofisticate. Tra quelle più frequenti ci sono:

1. capitolati redatti in modo da inserire specifiche caratteristiche possedute soltanto dall’impresa che si intende favorire;
2. formazione pilotata delle commissioni aggiudicatrici;
3. offerte concordate tra le ditte che partecipano alla gara;
4. cartelli di imprese basati su un accordo di desistenza, deliberatamente orientato a favorire l’aggiudicazione, a rotazione, nei confronti di una di esse;
5. adozione sistematica di procedure di rinnovo, o anche di procedure negoziate, creandone artatamente i presupposti come, ad esempio, l’urgenza;
6. varianti in corso d’opera attraverso le quali si rendono remunerative offerte che, in sede di aggiudicazione, erano state affidate grazie ai forti ribassi praticati.

A confermare quanto sopra descritto, c’è ad esempio l’indagine “Cumbertazione” della DDA di Reggio Calabria che ha dimostrato come per una molteplicità di gare bandite da Comuni calabresi vigeva un accordo di cartello, a cui avevano aderito oltre 60 imprese, che regolava “l’aggiudicazione degli appalti tenendo conto degli interessi delle varie famiglie di ‘ndrangheta in tutta la regione”.

Il capitale sociale delle organizzazioni mafiose. La capacità delle organizzazioni mafiose di costruire reti di relazioni con soggetti appartenenti a diverse realtà e classi sociali si è sempre più affinata. È una rete di relazioni destinata ad accrescersi continuamente, in quanto la interazione del mafioso con un imprenditore, un politico o un professionista genera ulteriori contatti ed alimenta così il “capitale sociale” della mafia. In recenti procedimenti è emersa la sistematica affiliazione alla massoneria di alcuni associati, specificamente finalizzata ad avvicinare soggetti che ricoprono ruoli di rilievo nella società, pronti a scendere a patti con le famiglie criminali.

CRIMINALITÀ FINANZIARIA ED EMERGENZA COVID-19

Dalla ‘ndrangheta a Cosa nostra, dalla Camorra alla mafia Garganica i clan stanno allungando i tentacoli non sono sulla compravendita di forniture e servizi sanitari, ma anche direttamente sui finanziamenti messi a disposizione dallo Stato nel cosiddetto Decreto Liquidità licenziato dal governo in primavera.

Nella relazione la DNA evidenzia come le organizzazioni criminali abbiano mantenuto un apparente basso profilo nel gestire le attività illecite, cercando “di proporsi come fornitori di generi di prima necessità nell’ambito di iniziative pseudo-caritatevoli per acquisire e/o consolidare il consenso degli strati più popolari delle comunità cittadine”.

Ma dietro questa facciata di apparente immobilismo – avverte la nota della Direzione Nazionale Antimafia – non si sono mai fermati i soliti business, a cui si aggiungono nuove esplorazioni finalizzate a mettere direttamente le mani sul “gettito monetario e dei cospicui contributi che l’Autorità di Governo e l’Unione Europea, hanno deciso di stanziare destinare, nell’ambito di un piano pluriennale, alle imprese e a tutti i settori produttivi del Paese”.

Le mafie guardano lontano nello spazio e nel tempo, con una straordinaria capacità di ampliare gli orizzonti operativi e strategici nell’indirizzare quantità ingenti di denaro di provenienza illecita verso nuove opportunità derivanti dalla post-epidemia, quali quelle offerte dal settore sanitario, dalle forniture medicali, ma anche quelle offerte dai più tradizionali settori dell’edilizia, del turismo, della grande distribuzione, del comparto scolastico, ecc.”.

Per questo – avverte la DNA – bisogna rivolgere particolare attenzione alla fase di pre-investigazione, mettendo in atto strategie in materia di contrasto patrimoniale della criminalità organizzata, al fine di individuare quelle “pedine umane che sempre più spesso non si identificano nel mafioso tout court ma si ritrovano in quei circoli affaristico-politici, composti sovente da pezzi della burocrazia istituzionale in grado di agevolare, anche per il tramite di processi corruttivi, la realizzazione degli interessi e degli obiettivi illeciti perseguiti dall’organizzazione criminale”.

Rapporto Annuale 2019 dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia (Roma maggio 2020)

Con riferimento ai fenomeni corruttivi appare opportuno richiamare i rapporti annuali dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia e specificatamente quello afferente l’analisi per l’anno 2019 ove è stato evidenziato:

Nel 2019 tutti gli ambiti di attività della UIF hanno registrato una ulteriore crescita. Le segnalazioni di operazioni sospette ricevute dai soggetti obbligati sono aumentate, sfiorando le 106.000 unità; è stata avviata la raccolta e l’analisi delle comunicazioni oggettive; si è intensificata la collaborazione con le Financial Intelligence Unit estere, con le autorità nazionali e con la Magistratura; sono andati a regime gli scambi sistematici di informazioni con la Procura Nazionale Antimafia; un particolare impegno hanno richiesto i contributi agli sviluppi delle regole antiriciclaggio internazionali, europee e nazionali; è stata portata a compimento una impegnativa riforma organizzativa, entrata in vigore nel gennaio 2020, per adeguare le strutture operative ai nuovi compiti attribuiti all’Unità.

L'11 settembre 2019 è stato siglato il nuovo Protocollo d'intesa tra la UIF e l'ANAC finalizzato a proseguire la collaborazione avviata con il precedente Protocollo del 2014.

Le due autorità si sono impegnate a realizzare, nell'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali e nel rispetto dei reciproci vincoli di riservatezza, scambi informativi utili a individuare specifici fattori di rischio connessi con fenomeni corruttivi ovvero suscettibili di pregiudicare il corretto funzionamento dei presidi anticorruzione e antiriciclaggio nella Pubblica amministrazione.

In base al Protocollo, l'ANAC fornisce alla UIF il proprio contributo per l'individuazione e l'aggiornamento di indicatori e schemi di anomalia, con particolare riferimento ai settori maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e corruzione, e può comunicare all'Unità informazioni ricevute con le segnalazioni dei c.d. whistleblowers (nel rispetto dei principi di tutela dell'anonimato) ovvero acquisite nell'ambito della propria attività di controllo.

La UIF contribuisce all'elaborazione di fattori di rischio e indicatori utili ai fini della prevenzione della corruzione e si rende disponibile a effettuare analisi e studi congiunti, nonché a condividere i risultati di carattere generale delle analisi e degli studi svolti nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali.

Entrambe le autorità collaborano per promuovere la corretta applicazione della normativa antiriciclaggio da parte degli uffici delle Pubbliche amministrazioni.

Nei primi mesi del 2020, la pandemia del Covid-19 ha determinato il crollo dell'attività produttiva; ha accresciuto i rischi di infiltrazioni criminali nei mercati di finanziamento alle imprese, negli appalti pubblici, nella società civile.

Il 16 aprile 2020 la UIF ha emanato una Comunicazione per la prevenzione dei fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19.

Nel contesto degli interventi pubblici finalizzati a sostenere persone e imprese in difficoltà, la Comunicazione invita ad agire in maniera coesa prevenendo possibili effetti distorsivi e preservando l'integrità dell'economia legale. I soggetti tenuti a intercettare le situazioni sospette sono quindi chiamati a prestare attenzione ad alcuni profili di rischio, al fine di mantenere alto il livello e la qualità della collaborazione attiva.

Attività preliminare di analisi del contesto organizzativo interno

Tale attività preliminare ha comportato la necessità di effettuare l'analisi delle attività gestionali incardinate in seno alle Aree e ai Settori di cui si compone l'Amministrazione comunale, con particolare enfasi rispetto all'aspetto connesso alla mappatura dei procedimenti amministrativi e/o processi ed avendo riguardo anche alla tempistica di conclusione degli stessi.

L'analisi di che trattasi, ha ivi incluso, non soltanto i procedimenti amministrativi nel senso proprio del termine, ma anche tutti i *processi* e le *attività* non oggetto di specifica formalizzazione, in modo tale da implementare l'efficacia preventiva, estendendola al massimo grado possibile e cercando di evitare la formazione residuale di aree di attività *c.d. scoperte*.

Al fine di condurre l'attività di analisi del contesto organizzativo interno e valutare le dinamiche gestionali delle singole strutture organizzative, unitamente alla possibilità di rilevare le eventuali criticità nel funzionamento delle strutture organizzative dell'Amministrazione, nonché le tipologie di controlli esistenti a presidio dell'attività gestionali concernenti i processi di lavoro e/o i procedimenti amministrativi, è stato inoltrato a tutte le funzioni dirigenziali per la relativa compilazione il seguente **Format denominato Revisione per Fasi di processo** - Piano Triennale di Prevenzione dei fenomeni corruttivi Triennio 2021-2023 così di seguito strutturato:

| Cod. | AREA | AREA | FASI | | |
|--------------------------|---------------|---------------------------|--|---------------------|----------------------------------|
| ST. | | | | | |
| SV. | | | | | |
| PR 1 | | | MONITORAGGIO ... MESI | | |
| RISCHIO - P | | FATTORE DI RISCHIO | MISURA DI PREVENZIONE INDIVIDUATA IN RELAZIONE AL RISCHIO SPECIFICO | RESPONSABILE | INDICATORE DI PERFORMANCE |
| A... | FASE 1 | | | | |
| ST... | FASE 2 | | | | |
| SV | FASE 3 | | | | |
| ... | | | | | |

L'acquisizione e la valutazione dei dati contenuti in seno ai precitati Format hanno consentito di porre in essere un'attività di mappatura delle singole fasi di processo e/o di procedimento, di analisi e ponderazione del rischio di corruzione, riferita esclusivamente alle tipologie rientranti nelle macro aree di attività espressamente contemplate in seno al vigente articolo 1 comma 16 lettere a, b, c, d, della legge n.190/2012 e succ. mod. ed integrazioni al cui contenuto si rinvia:

16. *Fermo restando quanto stabilito nell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come da ultimo modificato dal comma 42 del presente articolo, nell'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, nell'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e successive modificazioni, e nell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, le pubbliche amministrazioni assicurano i livelli essenziali di cui al comma 15 del presente articolo con particolare riferimento ai procedimenti di:*

- a) *autorizzazione o concessione;*
- b) *scelta del 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;*
- c) *concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;*
- d) *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.*

Viceversa, in relazione alle tipologie di processi/procedimenti non rientranti nella casistica di cui sopra, la mappatura dei processi, la relativa analisi e ponderazione del rischio è stata condotta avendo riguardo all'unicità del processo/procedimento, procedendo all'acquisizione dei dati di pertinenza da parte delle funzioni dirigenziali, mediante il Format di seguito indicato:

| Cod . | AREA | AREA | | | UNICI |
|-------------------|-----------|--------------------|---|--------------|---------------------------|
| ST. | | | | | |
| SV. | | | | | |
| PR 1 | | | | | MONITORAGGIO ... MESI |
| RISCHIO - P | | FATTORE DI RISCHIO | MISURA DI PREVENZIONE INDIVIDUATA IN RELAZIONE AL RISCHIO SPECIFICO | RESPONSABILE | INDICATORE DI PERFORMANCE |
| A. ST. SV. | | | | | |

Tali Format hanno permesso di effettuare un'esaustiva attività di ricognizione, che con il diretto coinvolgimento di tutte le funzioni dirigenziali dell'amministrazione, ha consentito non soltanto di realizzare una approfondita mappatura dei processi e dei procedimenti amministrativi gestiti dalle singole strutture organizzative, ma anche delle singole fasi gestionali in seno alle quali sono stati evidenziati gli specifici profili di criticità ad esse connesse, nonché i presidi di controllo predisposti dalle funzioni dirigenziali per la rilevazione e l'attenuazione degli effetti negativi prodotti dalle criticità medesime

Metodologia adottata per la Valutazione del Rischio

Nell'ambito del sistema di valutazione del rischio e dell'esposizione dei processi ad eventi di natura corruttiva l'approccio previsto dall'allegato 5 del PNA 2013 è superato pertanto superata anche la matrice richiamata nei precedenti piani.

Si dovrà invece fare riferimento alle indicazioni metodologiche richiamate nell'allegato 1 del PNA 2019.

Tuttavia la complessità dell'Ente, le criticità di natura organizzativa (tra questi la notevole riduzione del personale sia del Comparto che della Dirigenza), e l'evento pandemico non hanno consentito una totale rivisitazione della metodologia.

Preliminarmente è opportuno evidenziare che l'approccio utilizzabile per stimare l'esposizione delle organizzazioni ai rischi può essere qualitativo, quantitativo o misto⁷.

Nell'approccio qualitativo l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni. Nell'approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche, soprattutto di natura storica, di cui difficilmente le amministrazioni dispongono.

Coerentemente con l'approccio qualitativo, al fine di valutare l'esposizione al rischio di eventi corruttivi possiamo individuare degli indicatori di rischio (key risk indicators).

Alcuni di questi indicatori, tuttavia, sono stati oggetto di particolare attenzione, sebbene non dettagliatamente descritti, anche per la valutazione dei rischi utilizzando la matrice di cui all'allegato 5 del PNA 2013.

Di seguito si riporta un breve elenco, non esaustivo, di dati oggettivi presi in considerazione per la stima del rischio:

- Dati su precedenti giudiziari;
- Dati su procedimenti disciplinari;
- Segnalazioni pervenute;
- articoli di stampa;

⁷ Cfr Allegato 1 PNA 2019

- Dati ricavabili dalle relazioni e dai rapporti annuali dell'ANAC, del Procuratore della Corte dei Conti, del Procuratore nazionale e della Direzione Nazionale Antimafia, delle Direzioni Distrettuali Antimafia, dell'Unità di Informazione Finanziaria, nonché di qualunque altro organismo possa fornire dati rilevanti;

Pertanto si riporta di seguito una tabella, non esaustiva, degli indicatori di stima del livello di rischio:

| Denominazione degli indicatori di stima | Descrizione degli indicatori | Dati oggettivi |
|---|---|---|
| Livelli di interesse esterni | La presenza di interessi, anche economici, rilevanti e ei benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio | Segnalazioni, Procedimenti disciplinari, dati statistici ricavati |
| Grado di discrezionalità del decisore interno alla PA | La presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato. | Report dei riscontri da parte delle figure dirigenziali sia nell'ambito dell'attività di redazione del PTPC che dei monitoraggi. |
| Manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata | Se l'attività è stata oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili | Segnalazioni, articoli di stampa, nonché dati evidenziati nei rapporti annuali del Procuratore generale della Corte dei Conti, Procuratore nazionale, della DNA, delle DDA, dell'UIF, etc |
| Opacità del processo decisionale | Adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio | Rilievi nell'obbligo di pubblicazione |
| Livello di collaborazione del responsabile del processo e dell'attività sulla costruzione aggiornamento e monitoraggio del piano. | La scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità | Report dei riscontri da parte delle figure dirigenziali sia nell'ambito dell'attività di redazione del PTPC che dei monitoraggi. |
| Grado di attuazione delle misure di trattamento | Attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi | Report dei riscontri da parte delle figure dirigenziali sia nell'ambito dell'attività di redazione del PTPC che dei monitoraggi. |

In particolare, ci si propone in linea di continuità con quanto già realizzato in occasione di precedenti attività di revisione del piano di prevenzione, di effettuare interviste mediante l'inoltro di appositi questionari per acquisire ulteriori elementi conoscitivi sulla gestione dei processi di lavoro e dei procedimenti amministrativi riguardanti gli aspetti infradescritti:

- **Criticità riguardanti l'attuazione delle misure di prevenzione e il monitoraggio delle stesse;**
- **Rotazione del personale dipendente e meccanismi di affiancamento;**
- **Segnali di avvertimento circa il verificarsi di fenomeni di corruzione e/o episodi di malfunzionamento amministrativo;**
- **Criticità relative all'attività di analisi del rischio;**
- **Conoscenza della normativa in materia di prevenzione da parte dei dipendenti;**
- **Andamento dei procedimenti disciplinari;**
- **Unità di personale che prendono parte attiva ai processi di presidio del rischio di corruzione;**
- **Tipologie di provvedimenti da sottoporre a controlli di regolarità amministrativa;**
- **Ulteriori**

Un'ulteriore attività di analisi del contesto organizzativo ha riguardato l'individuazione di una serie di indici di vulnerabilità costituenti fattori di contesto patologici, evidenziando peculiari elementi sintomatici, atti a rilevare potenziali malfunzionamenti o fenomeni di *mala gestio* in seno alle strutture organizzative.

L'importanza di tale ulteriore rilevazione è resa palese dalla considerazione che i sopracitati fattori di contesto patologici potrebbero scaturire e/o collocarsi nell'ambito di scenari favorevoli allo svilupparsi di fenomeni di carattere corruttivo.

Anche in tale caso, al fine di condurre l'analisi in argomento sono state valutate da parte del Responsabile della prevenzione dati, informazioni e notizie relativi a:

- **Procedimenti disciplinari** avviati nei confronti di dipendenti, funzionari e dirigenti aventi in carico la gestione dei processi/procedimenti;
- **Sentenze di condanna in sede penale o contabile** a carico di dipendenti, funzionari e dirigenti per accertate irregolarità nella conduzione delle diverse fasi del processo;
- **Contenziosi** anche in sede civile afferenti alla gestione del processo;
- **Esistenza di esposti, anche anonimi**, indicanti presunte irregolarità gestionali;
- **Attivazione dell’Autorità di Polizia** Giudiziaria in relazione all’avvio di indagini proprie e/o delegate;
- **Presenza di valutazioni connotate da un alto grado di discrezionalità;**

Nella precedente metodologia il valore del rischio di un evento di corruzione è stato calcolato come il prodotto della probabilità dell’evento per l’intensità dell’impatto, attribuendo un punteggio numerico in applicazione delle indicazioni dell’allegato 5 del PNA 2013.

In particolare a ciascun parametro è stata attribuita la :

VALORI E FREQUENZE DELLA PROBABILITÀ

| | |
|---|---------------------|
| 1 | Improbabile |
| 2 | Poco probabile |
| 3 | Probabile |
| 4 | Molto probabile |
| 5 | Altamente probabile |

VALORI E IMPORTANZA DELL’IMPATTO

| | |
|---|-----------|
| 1 | Marginale |
| 2 | Minore |
| 3 | Soglia |
| 4 | Serio |
| 5 | Superiore |

I parametri sopra indicati hanno consentito una valutazione dei diversi gradi di rischio di evento corruttivi secondo la tabella di seguito indicata:

| | | | | |
|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| <u>Irrilevante</u> | <u>Basso</u> | <u>Medio</u> | <u>Elevato</u> | <u>Elevatissimo</u> |
| <u>Irrilevante</u> | <u>Basso</u> | <u>Medio</u> | <u>Elevato</u> | <u>Elevato</u> |
| <u>Irrilevante</u> | <u>Basso</u> | <u>Basso</u> | <u>Medio</u> | <u>Medio</u> |
| <u>Irrilevante</u> | <u>Irrilevante</u> | <u>Basso</u> | <u>Basso</u> | <u>Basso</u> |
| <u>Irrilevante</u> | <u>Irrilevante</u> | <u>Irrilevante</u> | <u>Irrilevante</u> | <u>Irrilevante</u> |

Attività di progettazione e individuazione delle misure di prevenzione aventi carattere specifico rispetto al procedimento amministrativo e/o processo di lavoro:

Progettazione ed individuazione delle misure di prevenzione - in tale fase si è posto l’accento sulla necessità di strutturare le singole misure di prevenzione secondo i requisiti di concretezza ed attuabilità, in modo tale da poter inserire le stesse all’interno di flussi di dati che ciclicamente o a semplice richiesta del Responsabile Anticorruzione, possano costituire oggetto di verifica e valutazione circa la concreta

operatività ed efficacia e/o necessità di essere rimodulate, in modo tale da assicurare un costante ed efficace presidio in termini di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

La metodologia posta in essere ha così permesso di realizzare una ricognizione avente carattere generale, sia dei procedimenti amministrativi e/o processi di lavoro gestiti in seno alle strutture organizzative dell'Amministrazione, sia dei fattori di rischio specifico del verificarsi di fenomeni corruttivi che connotano detti procedimenti e processi, ivi ricomprendendo tutti i coefficienti di rischio individuati entro un *range di valutazione*.

All'intera gamma dei valori così predefiniti sono state collegate linee prioritarie di intervento identificate con fattori di priorità da P1 (Altissima priorità) a P5 (Minima priorità).

| | | |
|-----------------------------|---------------------------|-----------|
| Rischio Elevatissimo | Priorità Altissima | P1 |
| Rischio Elevato | Priorità Alta | P2 |
| Rischio Medio | Priorità Media | P3 |
| Rischio Basso | Priorità Bassa | P4 |
| Rischio Irrilevante | Priorità Minima | P5 |

Attività poste in essere dal Responsabile Anticorruzione preliminari alla revisione del piano triennale di prevenzione dei fenomeni corruttivi

Inoltre, nell'ottica di favorire ed attuare concrete strategie di emersione dei fenomeni di corruzione e dei fatti di *mala gestio* in seno all'Amministrazione comunale, in aderenza alle puntuali linee guida contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, è stata realizzata e resa operativa su impulso del Responsabile della prevenzione, di concerto con la partecipata Sispi SpA, una procedura informatizzata che consente a qualsivoglia dipendente del Comune di Palermo di segnalare eventuali fatti illeciti o irregolarità, di cui si sia avuta conoscenza e ciò, nell'**assoluto rispetto delle condizioni di tutela e di sicurezza concernenti le generalità anagrafiche del soggetto segnalante e/o di ogni altro elemento che possa ricondurre al suo riconoscimento.**

Inoltre, al fine di dare attuazione a quanto indicato in seno all'allegato 1 paragrafo B15 del predetto P.N.A. (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione- L.190/2012), in occasione dell'approvazione del PTPC – Triennio 2019/2021 (Deliberazione di Giunta comunale n.15 del 1.2.2019) è stata posta in essere dal Responsabile della Prevenzione pro-tempore la procedura di consultazione pubblica finalizzata ad un diretto coinvolgimento di tutti i portatori di interesse (stakeholder), in modo tale da consentire agli stessi di presentare all'Amministrazione comunale, in via preliminare all'approvazione del Piano triennale dei fenomeni corruttivi, eventuali osservazioni e/o proposte.

In relazione alla precitata procedura di consultazione pubblica, il Segretario Generale Reggente, nella qualità di Responsabile per la prevenzione dei fenomeni corruttivi, ha pubblicato sul sito on-line del Comune di Palermo apposito avviso pubblico avente protocollo n. con cui ha avviato un percorso aperto alle Organizzazioni sindacali rappresentative presenti all'interno dell'Ente comunale, alle Associazioni di categoria, alle Associazioni dei consumatori e agli utenti che a vario titolo operano con l'Amministrazione comunale nel periodo compreso tra il

In considerazione della notevole mole di adempimenti operativi da porre in essere, nonché in funzione della complessità organizzativa che caratterizza l'Amministrazione comunale, per l'attività connessa al riallineamento organizzativo del Piano di prevenzione vigente, così come già avvenuto per la predisposizione dei precedenti piani di prevenzione, il Responsabile anticorruzione si è avvalso del supporto operativo dell'Unità Organizzativa dell' Ufficio di Staff del Segretario Generale denominata “ *Supporto al Responsabile della prevenzione della Corruzione*” a cui è stato attribuito il compito di coordinare con la

supervisione del precitato Responsabile Anticorruzione, le azioni e tutti gli adempimenti preliminari e propedeutici alla rivisitazione del Piano di prevenzione dei fenomeni corruttivi, assicurando, inoltre, l'attività tecnica di consulenza relativa ai contenuti della normativa anticorruzione, agli aspetti connessi all'analisi di contesto organizzativo e all'analisi dei rischi di fenomeni di corruzione, e ciò sia nei confronti dei Referenti anticorruzione e sia delle funzioni dirigenziali dell'Amministrazione, in conformità alle direttive di volta in volta emanate dal Responsabile della prevenzione su aspetti specifici della materia di che trattasi. Sebbene per esigenze di natura organizzativa la predetta Unità è stata ulteriormente ridimensionata nel corso dell'anno 2020, riducendosi a n. 2 unità alle quali si aggiunge un funzionario responsabile che non svolge tuttavia in via esclusiva tale attività in quanto responsabile anche della U.O. Segreteria e Affari generali.

E' stata altresì individuata una unità, in staff al Direttore generale, a cui è stata attribuita la competenza nell'ambito di "progetti speciali in materia di legalità e integrità" (in particolare in merito ai Patti di integrità, monitoraggio civico, coordinamento anti corruzione Gruppo Pubblico Locale).

Il Responsabile della prevenzione a seguito dell'emanazione da parte dell'ANAC della delibera n. 833 del 3.08.2016 e pubblicata in data 16.08.2016 ed avente ad oggetto: "*Linee guida in materia di accertamento dell'inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi del Responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'ANAC in caso di incarichi inconferibili ed incompatibili*" ha diramato nei confronti di tutte le funzioni dirigenziali dell'Amministrazione, nonché nei confronti dei Presidenti e dei Responsabili anticorruzione delle società partecipate comunali, le direttive recanti rispettivamente i nn. 1290949/usg e 1390905/usg del 19.08.2016 e 20.09.2016, finalizzate a meglio esplicitare le competenze degli organi che procedono al conferimento degli incarichi in materia di verifiche e controlli concernenti il rispetto delle norme contenute in seno al d.lgs. n. 39/2013, e ad una migliore chiarificazione dell'ambito di applicazione delle fattispecie di reato penale che costituiscono motivo ostativo all'assunzione di incarichi.

In data 11.09.2017 è stata emanata dal Responsabile della prevenzione la direttiva prot. n.1003987/Usg avente ad oggetto "*Misura Generale di prevenzione individuata in relazione alla rotazione del personale (triennio 2017-2019) impiegato nei settori a rischio*" con la quale, in ottemperanza alle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016, è stato disposto, come peraltro già avvenuto in precedenti occasioni analoghe, che i Capi Area dell'Amministrazione procedessero a pianificare le attività di rotazione del personale secondo i criteri e le modalità indicate nel piano di prevenzione della corruzione approvato con deliberazione di giunta comunale n. 17 del 07.02.2017 e succ. integrazione di cui alla deliberazione di giunta comunale n. 89 del 27.04.2017.

Individuazione del soggetto preposto all'inserimento dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni appaltanti

L'articolo 33-ter del decreto-legge del 18 ottobre 2012 n. 179 rubricato “**Anagrafe unica delle stazioni appaltanti**” convertito con modificazioni dalla legge n. 221 del 17 dicembre 2012 recita testualmente:

1. “È istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti. Le stazioni appaltanti di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture hanno l'obbligo di richiedere l'iscrizione all'Anagrafe unica presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici istituita ai sensi dell'articolo 62-bis del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Esse hanno altresì l'obbligo di aggiornare annualmente i rispettivi dati identificativi. Dall'obbligo di iscrizione ed aggiornamento dei dati derivano, in caso di inadempimento, la nullità degli atti adottati e la responsabilità amministrativa e contabile dei funzionari responsabili”.

2. “L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture stabilisce con propria deliberazione le modalità operative e di funzionamento dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti”.

Con riferimento alla previsione di cui sopra, il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha diramato due comunicati, rispettivamente datati 16 maggio 2013 e 28 ottobre 2013 aventi ad oggetto le indicazioni operative per la comunicazione del soggetto responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) incaricato della compilazione ed aggiornamento dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA).

Il vigente Piano Nazionale Anticorruzione ha previsto alla pagina 21 lett. f) che “*il RPCT è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC*”.

In virtù della superiore previsione il Segretario Generale del Comune di Palermo già in data 12.06.2013 ha individuato quale responsabile degli adempimenti connessi all'Anagrafe unica delle Stazioni Appaltanti il dirigente Dott. Salvatore Incrapera gs. disposizione di servizio prot. n. 484314/USG emanata nella data di cui sopra.

La sopra citata individuazione è stata confermata con Determinazione Sindacale n. 149 del 07.11.2013.

Nell'ambito degli adempimenti previsti dalla Legge 190/2012 art. 1, comma 32 è stata emanata la direttiva prot. AREG/74924/2021 del 01/02/2021 indirizzata a tutti i Capi Area e a tutti i Dirigenti.

Disciplina delle verifiche in tema di inconferibilità ed incompatibilità ai sensi e per gli effetti del d.lgs n. 39/2013

Con delibera n. 833 del 03 agosto 2016 (pubblicata in data 16.08.2016) l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha emanato puntuali linee guida riguardanti l'articolazione delle competenze relative all'attività di vigilanza sull'osservanza, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, degli Enti pubblici e degli Enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 39/2013.

Il precitato decreto legislativo, come è noto, prevede e disciplina, tra l'altro, un articolato sistema di competenze riguardante la vigilanza sul rispetto della normativa in tema di inconferibilità e incompatibilità in ordine alle infradescritte tipologie di incarichi:

- a) incarichi amministrativi di vertice;
- b) incarichi dirigenziali o di responsabilità, interni ed esterni, nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico;
- c) incarichi di amministratore di ente di diritto privato.

L'attività di vigilanza in argomento è contemplata da specifiche previsioni normative che sono state integrate per effetto dell'emanazione da parte dell'ANAC delle linee guida di cui sopra e alle quali ci si dovrà attenere.

Tali previsioni concernono, da un lato, specifiche prerogative ascrivibili alla competenza del Responsabile della prevenzione della corruzione e, dall'altro, poteri ispettivi e di accertamento di livello superiore esercitabili da parte dell'ANAC.

Il vigente art. 15 del D.lgs. n. 39/2013 testualmente prevede che: *“Il Responsabile del Piano Anticorruzione di ciascuna amministrazione pubblica, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico,, cura, anche attraverso le disposizioni del Piano anticorruzione, che.....siano rispettati le disposizioni del presente decreto sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. A tal fine il responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al presente decreto”*.

Il successivo art. 16, al primo comma, prevede che: *“L'Autorità nazionale anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al presente decreto, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi.”*

La ricostruzione del quadro normativo di riferimento disciplinante *“subiecta materia”* non può, tuttavia, prescindere dal ricomprendere anche le disposizioni contenute in seno agli artt. 17, 18 e 19 del medesimo compendio legislativo, i cui precetti di seguito si riportano:

Art.17 comma 1 *“Gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni del presente Decreto ed i relativi contratti sono nulli.”*

Art. 18 comma 1 *“I componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati.”*

Art. 18 comma 2 *“I componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza.”*

Art. 19 comma 1 “*Lo svolgimento degli incarichi di cui al presente decreto in una delle situazioni di incompatibilità di cui ai capi V e VI comporta la decadenza dall’incarico e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all’interessato, da parte del responsabile di cui all’articolo 15, dell’insorgere della causa di incompatibilità.*”

La citata delibera n. 833/2016 dell’ANAC, conformemente all’orientamento giurisprudenziale determinatosi sul tema, nell’integrare in via interpretativa le disposizioni normative di cui sopra, delinea un iter procedurale che assegna al Responsabile della prevenzione della corruzione il ruolo precipuo di soggetto al quale spetta il potere/dovere di procedere alla formale contestazione della situazione di irregolare conferimento di un incarico per violazione della normativa in materia di inconfiribilità e incompatibilità, segnalando, al contempo, tali violazioni direttamente all’ANAC.

Il concreto esercizio di tale attribuzione si configura solo allorquando il R.P.C. sia venuto a conoscenza del conferimento dell’incarico in violazione delle norme del d.lgs. n. 39/2013, circostanza questa, al ricorrere della quale scatta l’obbligo di avviare un procedimento di accertamento, sfociante anche nell’esercizio di un potere sanzionatorio, nel caso di accertata violazione delle regole previste nel citato decreto.

La delibera in argomento delinea un peculiare iter procedurale secondo il quale la contestazione afferente alla violazione delle norme in tema di inconfiribilità, da inoltrarsi tanto nei confronti del soggetto cui l’incarico viene conferito, quanto nei confronti dell’Organo conferente, si compone di due distinti procedimenti:

- 1) un primo procedimento, di carattere oggettivo, preordinato ad accertare l’effettiva violazione della disposizione normativa in materia di **inconfiribilità**; nel caso positivo, ossia di accertamento della situazione di inconfiribilità, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione è tenuto a dichiarare la nullità dell’incarico conferito;
- 2) un secondo procedimento, da effettuarsi solo nel caso di riscontrata violazione delle norme sulla **inconfiribilità**, finalizzato a valutare la ricorrenza del cosiddetto elemento psicologico di colpevolezza da ascrivere in capo all’Organo che ha conferito l’incarico. L’individuazione di tale elemento psicologico è funzionale all’eventuale applicazione, ad opera del medesimo Responsabile della prevenzione della corruzione, della sanzione interdittiva prevista dal sopracitato art. 18, comma 2 (divieto - per il soggetto conferitore - di conferire incarichi per tre mesi).

Giova segnalare che l’accertamento dell’elemento psicologico non va condotto nel caso di accertata violazione delle regole in tema di incompatibilità, né va effettuato nei confronti del dichiarante che, in caso di dichiarazione mendace, subirà comunque le conseguenze sanzionatorie di cui all’art. 20, comma 5, del d.lgs. 39/2013, consistenti nell’impossibilità di ricevere qualsivoglia incarico tra quelli previsti dal decreto medesimo, per il periodo di cinque anni.

Nel differente caso della sussistenza di una causa di incompatibilità, l’art. 19 prevede la decadenza e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all’interessato, da parte del RPC, dell’insorgere della causa di incompatibilità.

In tal caso, il RPC, come detto, è tenuto ad avviare un solo procedimento, ossia quello di accertamento di eventuali situazioni di incompatibilità e, una volta accertatane la sussistenza, a contestare all’interessato l’accertamento compiuto. Dalla data della contestazione decorrono 15 giorni entro i quali l’incaricato deve esercitare una opzione; l’infruttuoso decorso del superiore termine, comporterà

l'adozione, da parte del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, di un atto con il quale viene dichiarata la decadenza dall'incarico.

Il procedimento di contestazione, in ogni caso, dovrà essere esperito nel rispetto del principio del contraddittorio che dovrà sostanziarsi nell'invito a presentare memorie e controdeduzioni difensive entro un termine congruo, di regola non inferiore a giorni cinque.

Parimenti, dovrà garantirsi il contraddittorio nel corso del procedimento preordinato a verificare, nel solo caso di accertata violazione delle regole sull'inconferibilità degli incarichi, la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpevolezza in capo all'Organo che ha conferito l'incarico. In tale ipotesi, ove la nomina sia stata effettuata con provvedimento collegiale, dovranno coinvolgersi tutti i componenti dell'Organo conferente presenti al momento dell'eventuale votazione, con consequenziale esclusione di responsabilità nei confronti degli astenuti, dei soggetti dissenzienti e degli assenti.

Devesi evidenziare che i profili sottesi alla complessità degli aspetti procedurali come sopra descritti implicano inevitabili refluenze sull'attività di verifica che deve essere in ogni caso condotta in ordine ai contenuti sostanziali delle dichiarazioni previste dall'art. 20 del D.lgs n. 39/2013.

Ed infatti, le linee guida in argomento esplicitano chiaramente che le dichiarazioni che si acquisiscono dai soggetti ai quali viene conferito un incarico, pur costituendo sotto molteplici aspetti un momento di responsabilizzazione degli autori delle medesime (esponendoli, in caso di dichiarazione mendace, a responsabilità di varia natura), non risultano idonee ad esonerare l'Organo che ha conferito l'incarico dal dovere di accertare con esattezza i requisiti che devono essere posseduti per la nomina e ciò inequivocabilmente in via preliminare al momento temporale rispetto al quale interviene da parte dell'Organo conferente l'atto medesimo di conferimento.

Sull'amministrazione grava l'onere di utilizzare la massima cautela e diligenza nell'attività di valutazione delle dichiarazioni acquisite, in quanto non può escludersi aprioristicamente la mendacità delle stesse e ciò anche a prescindere dal grado di consapevolezza e buona fede degli autori circa la sussistenza o meno di motivi ostativi all'assunzione dell'incarico.

Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione implica una valutazione di secondo livello circa il fatto che l'istruttoria propedeutica al conferimento dell'incarico - da condursi unicamente da parte dell'Organo conferente (rimanendo esclusa ogni competenza, in questa fase, in capo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione) - sia stata svolta con la massima cautela sulla base degli atti conosciuti o comunque conoscibili.

A tal riguardo giova evidenziare che l'ANAC ritiene *“altamente auspicabile che il procedimento di conferimento dell'incarico si perfezioni solo all'esito della verifica, da parte dell'organo di indirizzo e della struttura di supporto, sulla dichiarazione resa dall'interessato, da effettuarsi tenendo conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae allegato alla predetta dichiarazione e dei fatti notori comunque acquisiti”*. Alla luce di quanto testé precisato, sarà cura dell'ufficio che ha istruito il procedimento di nomina per far sì che l'Organo conferente possa effettuare la medesima, espletare i superiori accertamenti, preliminarmente all'adozione del provvedimento di conferimento e dei successivi conseguenti atti (es. stipula contratto).

In relazione a quanto sopra illustrato ed allo scopo di rendere più agevole l'attività dell'Organo che conferisce l'incarico, le linee guida invitano espressamente le amministrazioni ad *“accettare solo dichiarazioni alle quali venga allegata l'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto che si vuole nominare, nonché delle eventuali condanne da questo subite per i reati commessi verso la pubblica amministrazione.”*

Non potranno, pertanto, più ritenersi sufficienti, ai fini del conferimento di taluno degli incarichi in precedenza indicati, dichiarazioni attestanti la generica insussistenza di condizioni di inconferibilità ed incompatibilità, essendo necessario che la dichiarazione in argomento sia integrata con l'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal nominando e delle condanne penali eventualmente subite.

Vale la pena di evidenziare che il Piano Nazionale Anticorruzione (da ultimo approvato con delibera n. 831 del 03 agosto 2016) alla pag.33 - paragrafo 7.2 dedicato alle problematiche della rotazione del personale, ha esteso l'ambito applicativo dei cosiddetti reati contro la pubblica amministrazione ricomprendendovi oltre alle canoniche fattispecie riconducibili al titolo II capo I del codice penale (*articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater-comma uno, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331 comma due, 334, 346-bis del codice penale*), anche quelle espressamente enunciate e richiamate in seno al D.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 (il quale ricomprende un numero molto rilevante di gravi delitti tra cui l'associazione mafiosa, quella finalizzata al traffico di stupefacenti o di armi, i reati associativi finalizzati al compimento di delitti anche tentati contro la fede pubblica, contro la libertà individuale). Ne consegue che la dichiarazione resa dall'incaricando dovrà espressamente fare menzione della insussistenza di sentenza di condanna per uno dei predetti reati.