



Città di Lucca

Amministrazione comunale

SETTORE DIPARTIMENTALE 1 – SERVIZI ECONOMICO-FINANZIARI
U.O. 1.5 – SOCIETÀ E ORGANISMI PARTECIPATI, CONTROLLI E PERFORMANCE



MAPPATURA DEI PROCESSI DELL'ENTE
MAGGIORMENTE A RISCHIO DI OPERAZIONI SOSPETTE
DI RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO



PREMESSA

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 222 del 17.07.2018 sono state approvate le procedure interne in materia di antiriciclaggio, secondo le indicazioni contenute nel Piano per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, 2018–2020.

Il piano, con il quale è stato dato avvio al percorso di attuazione della disciplina in materia di antiriciclaggio nel Comune di Lucca, prevedeva infatti tra le misure specifiche di prevenzione e controllo la “*prevenzione riciclaggio proventi attività criminose*”, individuando quale “soggetto gestore” ai sensi dell’art. 6, comma 4 del Decreto Ministero Interni 25.09.2015 il dirigente del Settore 1 Servizi Economico-Finanziari, al quale è stata demandata la proposta e/o l’adozione di quanto riportato all’art. 6.1 DM citato “*1. Gli operatori adottano, in base alla propria autonomia organizzativa, procedure interne di valutazione idonee a garantire l’efficacia della rilevazione di operazioni sospette, la tempestività della segnalazione alla UIF, la massima riservatezza dei soggetti coinvolti nell’effettuazione della segnalazione stessa e l’omogeneità dei comportamenti?*”.

Con deliberazione G.C. n. 330 del 13.11.2018 è stato conseguentemente modificato il funzionigramma dell’Ente, integrando all’interno del settore 1 – servizi economico-finanziari le attività in materia di antiriciclaggio.

Il modello organizzativo definito prevede, tra i compiti e le prerogative del “soggetto gestore”, di provvedere alla formazione in materia di antiriciclaggio del personale dell’Ente. A tale fine il 18.10.2018 è stato organizzato un incontro formativo con l’Unità di Informazione Finanziaria della Banca d’Italia (U.I.F.), rivolto a tutti i dirigenti, P.O., A.P., nonché al personale da questi ultimi individuato per i settori maggiormente coinvolti dell’Ente. L’invito è stato esteso ai Comuni Capoluogo della Toscana, ai Comuni della provincia di Lucca, alla Provincia di Lucca ed alla Regione Toscana. Nel corso dell’intervento sono stati affrontati in particolare l’analisi del percorso logico di determinazione della segnalazione di operazioni sospette, la valutazione degli indicatori di anomalia e la costruzione delle segnalazioni, anche mediante casi pratici.

Al termine dell’incontro l’Amministrazione Comunale, in esito al confronto svolto con i presenti in tale ambito, si è impegnata a proseguire il percorso avviato con la deliberazione sopra richiamata, attraverso l’analisi dei processi interni all’ente, nell’intento di individuare le aree nelle quali si concentrano i maggiori rischi di operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

Il piano della performance 2019 contiene un obiettivo finalizzato alla mappatura dei processi dell’ente maggiormente a rischio di operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Attraverso la redazione del presente documento si intende soddisfare tale obiettivo.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Con il D.Lgs n. 231/2007 e s.m.i., attuativo della Direttiva 2005/60/CE, concernente la prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, nonché della Direttiva 2006/70/CE, che reca misure di esecuzione, è stata introdotta nell’ordinamento nazionale la normativa in materia di antiriciclaggio. La normativa è



stata recentemente aggiornata attraverso il D.Lgs. n. 125/2019, che attua la quinta direttiva antiriciclaggio e che è entrato in vigore in data 10.11.2019.

L'art. 10 dispone, al comma 1, l'applicazione di tali disposizioni *“agli uffici delle Pubbliche Amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei seguenti procedimenti o procedure:*

- a) procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione;*
- b) procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici;*
- c) procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.”*

Il medesimo articolo, ai commi 3, 4 e 5, dispone inoltre che:

“3. Il Comitato di sicurezza finanziaria elabora linee guida per la mappatura e la valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui gli uffici delle Pubbliche amministrazioni, responsabili dei procedimenti di cui al comma 1, sono esposti nell'esercizio della propria attività istituzionale. Sulla base delle predette linee guida, le medesime Pubbliche amministrazioni adottano procedure interne, proporzionate alle proprie dimensioni organizzative e operative, idonee a valutare il livello di esposizione dei propri uffici al rischio e indicano le misure necessarie a mitigarlo.

4. Al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, le Pubbliche amministrazioni comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale. La UIF, in apposite istruzioni, adottate sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, individua i dati e le informazioni da trasmettere, le modalità e i termini della relativa comunicazione nonché gli indicatori per agevolare la rilevazione delle operazioni sospette.

5. Le Pubbliche amministrazioni responsabili dei procedimenti di cui al comma 1, nel quadro dei programmi di formazione continua del personale realizzati in attuazione dell'articolo 3 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, adottano misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti delle fattispecie meritevoli di essere comunicate ai sensi del presente articolo.”

L'Unità di Informazione Finanziaria (U.I.F.), istituita nel 2008 presso la Banca d'Italia ai sensi dell'art. 6 del citato Decreto Legislativo, con Provvedimento del 23 aprile 2018 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 269 del 19.11.2018) ha adottato e reso note le *“Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni”*, prevedendo in un apposito allegato un elenco, ancorché non esaustivo, di indicatori di anomalia volti a ridurre i margini di incertezza delle valutazioni soggettive connesse alle comunicazioni di operazioni sospette, al fine di contribuire al contenimento degli oneri ed alla correttezza e omogeneità delle comunicazioni medesime.

PROCEDURE INTERNE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO

Attraverso l'adozione delle procedure interne, approvate con la deliberazione di Giunta Comunale n. 222 del 17.07.2018, è stato definito il modello operativo da applicare ogni qualvolta nell'Ente si verificano operazioni sospette.

Il modello individua i soggetti coinvolti nelle procedure interne, le modalità di comunicazione al soggetto gestore da utilizzare al verificarsi di una o più delle



situazioni di cui agli indicatori di anomalia elencati nell'allegato al Provvedimento del 23 aprile 2018 della UIF, nonché i compiti e le prerogative del soggetto gestore.

A distanza di oltre un anno dall'introduzione delle procedure interne, sono pervenute tre segnalazioni di operazioni sospette, istruite dal Soggetto Gestore.

PIANO PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2019–2021

Nell'ambito del Piano per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019–2021, approvato con la deliberazione G.C. n. 58/2019, per l'individuazione delle attività soggette a maggiore rischio di corruzione si è fatto riferimento, in primo luogo, alle aree di rischio comuni ed obbligatorie contenute nell'Allegato 2 del PNA 2013 calibrate in considerazione della specifica realtà locale.

Nel Piano si legge che: *“già con i PTPC precedenti si era proceduto (facendo riferimento alle indicazioni contenute nella delibera ANAC 12/2015) all'ampliamento delle aree cosiddette “GENERALI” inserendovi anche: la gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio, affari legali e contenzioso, i controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni.*

In virtù delle indicazioni contenute nel PNA 2016, è stata nel 2018 introdotta una nuova area denominata “Governo del Territorio” al cui ambito si ascrivono sia i settori dell'urbanistica che dell'edilizia. In ragione di ciò, sono state apportate le necessarie modifiche di coordinamento.

Il risultato complessivo di questa attività ha portato a considerare le seguenti aree di rischio:

Area A "Acquisizione, progressione e gestione del personale"

Area B "Affidamento di lavori, servizi e forniture"

Area C "Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari PRIVI di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario"

Area D "Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari CON effetto economico diretto ed immediato per il destinatario"

Area E "Gestione entrate, spese e patrimonio"

Area F "Controlli, verifiche, ispezioni, sanzioni"

Area G "Incarichi e nomine"

Area H "Affari legali e contenzioso"

Area I "Governo del territorio"

Area L "Servizi Demografici"

Nel Piano, una volta individuate le aree di rischio, per ciascuna di esse è stata effettuata la mappatura dei processi ad esse afferenti.

“E' stata mutuata, al riguardo, la definizione di “processo” fornita dal P.N.A., secondo il quale “per processo si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica”.

Per il [...] [vigente] PTPCT, si è fatto riferimento all'elenco dei procedimenti in uso nell'Ente, integrato con i processi elencati nell'Allegato 2 del PNA - che sono stati in parte rielaborati e adattati alla realtà del Comune.



Anche in questo caso si è raccolta l'indicazione dell'ANAC che, nel PNA 2016, pone come obiettivo l'implementazione della mappatura dei processi rischiosi dell'ente.

Richiamato, per quanto qui di interesse, il paragrafo 2.2 relativo al processo di adozione del PTPCT 2018, giova qui ribadire che l'attività svolta dal RPCT ha portato all'individuazione di ulteriori processi/fasi rischiosi, in specie nuovi processi/fasi attinenti al "Governo del Territorio", al cui interno è stato distinto l'ambito attinente l'urbanistica da quello attinente l'edilizia.

Il risultato complessivo e progressivo di tale attività è di seguito indicato e riportato nella tabella allegata (All. A/1)."

MAPPATURA DEI PROCESSI DELL'ENTE MAGGIORMENTE A RISCHIO DI OPERAZIONI SOSPETTE

Da quanto fin qui esposto, appare evidente la stretta assonanza tra l'art. 10, comma 1, del D. Lgs. 231/2007 e s.m.i. sopra citato, e l'allegato 2 del PNA 2013, che individuano sostanzialmente le medesime aree di rischio per la prevenzione della corruzione, in buona parte coincidenti con i settori di attività specificamente individuati nel provvedimento della U.I.F. del 23 aprile 2018.

Di qui la correlazione tra l'attività di prevenzione della corruzione e quella di contrasto del riciclaggio.

Pertanto, analogamente a quanto fatto con il PTPCT, anche per l'individuazione delle aree e la mappatura dei processi dell'Ente maggiormente a rischio di operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, il punto di partenza è rappresentato dall'elenco dei procedimenti in uso nell'Ente, articolato nelle aree risultanti dall'allegato A1 del vigente piano anticorruzione.

In attesa dell'emanazione, da parte del Comitato di sicurezza finanziaria, delle linee guida per la mappatura e la valutazione dei rischi di riciclaggio, ai sensi dell'articolo 10, comma 3 del D.Lgs. n. 231/2007 e s.m.i., si ritiene di procedere ad un'analisi basata sulla lettura coordinata delle aree a rischio, dei processi mappati e degli indicatori di anomalia individuati dal modello organizzativo recentemente approvato.

All'esito di tale analisi risultano qualificabili quali processi ritenuti a maggiore rischio di riciclaggio quelli riconducibili alle seguenti aree di cui all'allegato A1 del vigente piano anticorruzione:

- **Area B "Affidamento di lavori, servizi e forniture":**

B1) Affidamenti di servizi e forniture (per tutti gli affidamenti indipendentemente dal valore)

B2) Affidamenti di servizi e forniture per le esigenze degli uffici comunali (CUC)

B3) Affidamenti di servizi e forniture di competenza dell'ufficio Provveditorato

B4) Affidamento incarichi professionali per qualsiasi tipologia importo < ad € 40.000,00 o inerenti i servizi di ingegneria ed architettura nell'ambito di effettuazione di un lavoro pubblico

B5) Affidamento incarichi professionali per qualsiasi tipologia, importi > ad € 40.000,00 fino ad € 100.000,00, inerenti servizi di ingegneria ed architettura nell'ambito di effettuazione di un lavoro pubblico .

B6) Progettazione Lavoro Pubblico (per qualsiasi tipologia ed importo)

B7) Affidamento lavori <= ad € 40.000,00



- B8) Affidamento lavori: pari o superiori ad € 40.000,00 ed inferiori ad € 150.000,00 art. 36 c1 lett.b; da €150.000,00 ed inferiori ad €1.000.000,00 art. 36 c.1 lett.c. Manifestazione di interesse
- B13) Esecuzione dei lavori
- B14) Fine Lavori
- B15) Affidamento lavori/servizi in somma urgenza
- **Area C "Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari PRIVI di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario":**
 - C1) Alloggi- Mobilità
 - C2) Consegna carte di identità e autenticazione di firme a domicilio
 - C3) Rilascio pareri su pratiche edilizie (su richiesta interne ed esterna)
 - C4) Rilascio concessioni precarie per utilizzo aree del demanio comunale
 - C5) Scia
 - C6) Permesso di costruire e attestazione di conformità in sanatoria
 - C8) Autorizzazioni paesaggistiche
 - C11) Rilascio di pareri sulle occupazioni di suolo pubblico
 - C13) Opera delle Mura- Concessione in uso temporaneo di spazi ed immobili delle mura urbane per manifestazioni ed eventi
 - C14) Autorizzazione per l'istallazione di segnaletica per attività di interesse pubblico, da porre in opera su strade comunali e provinciali e per l'istallazione di manufatti interessanti la circolazione e la sosta
 - C16) Autorizzazioni (Autorizzazioni Vincolo idrogeologico, Autorizzazioni agli scarichi fuori fognatura, Autorizzazioni in deroga ai limiti di emissione acustica semplificate o no)
 - **Area D "Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari CON effetto economico diretto ed immediato per il destinatario":**
 - D1) Concessione Contributi
 - D2) Prestazioni agevolate, bonus, assegni di maternità e assegni per nucleo familiare numeroso
 - D4) Rilascio certificazioni di certezza, liquidità ed esigibilità del credito relativo a contratti di somministrazione, fornitura, appalti e prestazioni professionali
 - D5) Attribuzione di misure di sostegno economico
 - D8) Definizione della compartecipazione ai costi dei servizi/interventi rivolti agli anziani
 - D9) Compartecipazione alla retta sociale da parte del cittadini inserito in RSA e strutture collegate
 - D10) Assegnazione provvisoria (utilizzo autorizzato) di alloggi in condizioni di emergenza abitativa
 - D11) Concessione di contributi in situazione di disagio abitativo
 - D12) Richiesta di esenzione o agevolazione al servizio ristorazione e trasporto scolastico
 - D13) "Pacchetto scuola" benefici finalizzati a sostenere le spese necessarie per al frequenza scolastica
 - D14) Pratiche in SCIA
 - D15) Pratiche in Autorizzazione
 - D16) Affidamento posteggi presso fiere e mercati a seguito spunta



- D17) Autorizzazione per spettacolo viaggiante
- D18) Concessione suolo pubblico per attività commerciali
- D19) Erogazione contributi edifici religiosi
- D20) Concessione d'uso di aree o immobili di proprietà pubblica gestite direttamente dalla U.O.6.1 (cd. sistema congressuale- impianti sportivi)
- D21) Concessione/locazione immobili comunali
- D22) Concessione aree/immobili comunali per l'installazione impianti di telefonia mobile
- D23) Assegnazione immobili comunali ai sensi del regolamento "rapporti con le associazioni e forme di sostegno"
- D24) Concessione in uso delle casermette e/o immobili delle Mura urbane
- D25) Rilascio permessi di transito e sosta sulle mura urbane
- D26) Assegnazione posteggi presso mercati a seguito di spunta
- D27) Erogazione di contributi al soggetto del Terzo Settore (associazioni, APS, ecc.)
- **Area E "Gestione entrate, spese e patrimonio":**
 - E1) Accertamento tributi comunali
 - E2) Richiesta rimborso tributi
 - E4) Emissione mandati di pagamento
 - E5) Rateizzazioni sanzioni amministrative
 - E7) Riscossioni di cassa
 - E8) Recupero canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche
 - E9) Gestione entrate per le tariffe legate alle concessioni d'uso degli impianti sportivi
 - E10) Rimborso danni a privati a seguito di eventi calamitosi
 - E11) Acquisto immobili
 - E12) Vendita immobili mediante pubblico incanto"
 - E13) Vendita immobili a trattativa privata diretta
 - E14) Locazioni passive e relativi rinnovi
 - E15) Espropriazione Pubblica utilità
 - E18) Liquidazione
- **Area F "Controlli, verifiche, ispezioni, sanzioni":**
 - F1) Ordinanze ingiunzioni in materia di occupazioni abusive di spazi ed aree pubbliche
 - F2) Partecipazione all'attività di accertamento dei tributi erariali
 - F3) Visura dei documenti risultanti mancanti in sede di controllo su strada
 - F4) Annullamento d'ufficio
 - F5) Emissione ordinanza-ingiunzione per la riscossione delle somme derivanti da sanzioni ambientali
 - F6) Iscrizione a ruolo per mancato pagamento sanzioni
 - F7) Ordinanze in materia di ambiente (rifiuti, amianto, acustica, adeguamento scarichi, allaccio fognatura , ecc.)
 - F8) Messa in sicurezza, bonifica e ripristino sito inquinati
 - F9) Attività ispettive e di controllo sui servizi a titolarità privata o a titolarità pubblica e gestione privata



- F10) Controllo sulle dichiarazioni Isee dei richiedenti prestazioni
- F11) Demolizione d'ufficio di opere edilizie abusive
- F12) Ordinanze decoro urbano
- F13) Verifiche e controlli su classificazione e servizi dichiarati dalle strutture ricettive
- F14) Gestione attività agenzie di viaggi
- F15) Attività su Associazioni senza scopo di lucro che organizzano viaggi
- F16) Attività su associazioni dedite all'organizzazione occasionale di viaggi
- F17) Attività sanzionatorie amministrative diverse dal CdS
- F18) Autotutela (tributi)
- **Area G "Incarichi e nomine":**
 - G1) Incarichi professionali
- **Area I "Governo del territorio" (IU1 e IU2 Urbanistica - IE3 e IE4 Edilizia):**
 - IE3) Titoli abitativi edilizi
 - IE4) Controllo e vigilanza.

Per il dettaglio delle fasi relative a ciascun processo, nonché della competenza si rimanda al documento di mappatura allegato al presente documento (**allegato A**). Tale documento è stato oggetto di condivisione con i dirigenti ed i funzionari dell'Ente (nota prot. n. 149066/2019), allo scopo di raccogliere eventuali osservazioni, integrazioni o modifiche ritenute necessarie. Sono pervenute osservazioni da parte di due uffici, entrambe riconducibili a modifiche che hanno stretta attinenza con i processi del piano anticorruzione. La presente mappatura sarà pertanto oggetto di revisione in conseguenza dell'aggiornamento del piano anticorruzione.

CONCLUSIONI

Il presente documento costituisce una prima ricognizione dei processi ritenuti maggiormente esposti al rischio di riciclaggio, che potrà essere eventualmente oggetto di aggiornamento a seguito dell'emanazione, da parte del Comitato di sicurezza finanziaria, delle linee guida per la mappatura e la valutazione dei rischi di riciclaggio, di cui all'articolo 10, comma 3 del richiamato D.Lgs. n. 231/2007

Nelle more dell'emanazione delle linee guida e della conseguente validazione della mappatura, eventualmente modificata secondo i correttivi che potrebbero risultare necessari, le misure che si ritiene di porre in essere nel futuro prossimo sono le seguenti:

- Attivazione di formazione specifica per il personale che si occupa dei processi mappati all'interno delle aree a maggiore rischio di riciclaggio;
- Attivazione di un gruppo di lavoro con la partecipazione di Anci Toscana e Regione Toscana per l'attivazione di tavoli antiriciclaggio sui quali trattare le tematiche comuni e condividere gli strumenti operativi, nonché redigere apposite check list per l'individuazione di operazioni sospette all'interno di ciascuna area a maggiore rischio di riciclaggio.

Lucca, 29 novembre 2019