

# Azienditalia

Mensile di organizzazione, bilancio, gestione e controllo degli enti locali

## ENTI LOCALI

[www.edicolaprofessionale.com/azienditalia](http://www.edicolaprofessionale.com/azienditalia)

**3**  
**2017**

**Variazione in corso d'anno del bilancio preventivo: rilevazioni contabili**

**Il ruolo dei "red flag indicator" nella strategia anticorruzione**

**L'evoluzione della gestione dell'archivio negli Enti Locali**

**Enti Locali e pianificazione del paesaggio**

ANNO XXIV - MARZO 2017 N. 3 - DIREZIONE E REDAZIONE STRADA 1 PALAZZO F6 20090 MILANO FIORI ASSAGO



Wolters Kluwer

LEGGI D'ITALIA  
IPSOA

# LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

RACCOLTA SISTEMATICA DELLA DISCIPLINA, COMMENTATA  
E ANNOTATA CON LA GIURISPRUDENZA

di Vincenzo Donativi

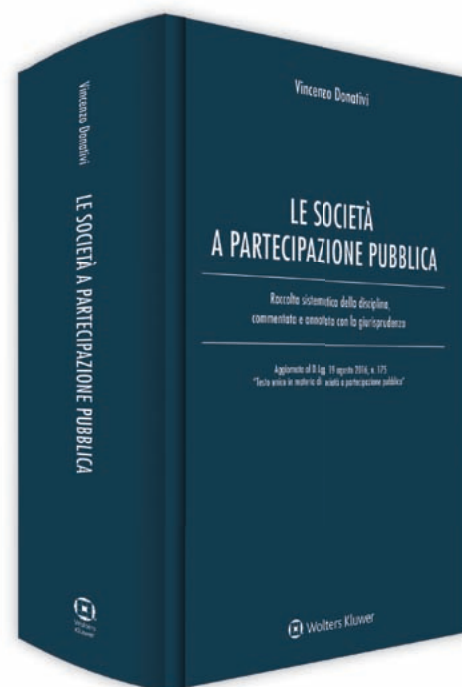
€ 100

Cod. 00215206

L'Opera costituisce una **raccolta sistematica** della complessa disciplina delle società a partecipazione pubblica. Le norme sono state **catalogate per materia** e **commentate**, alla luce delle principali questioni sollevate dalla prassi e al fine di fornire un supporto alla **soluzione dei problemi pratici** e alla **elaborazione degli atti amministrativi o delle deliberazioni**.

L'argomento è di grande **attualità**: da ultimo è stato approvato il «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175). Accanto a una serie di innovazioni di grande impatto, tuttavia, sono sopravvissute molte delle soluzioni originarie, travasate nel TUSPP o in molti casi conservate nel contesto delle fonti previgenti.

Il volume, frutto dell'esperienza ventennale dell'autore, esperto e studioso della materia, si rivolge ad amministratori, revisori e agli uffici interni delle p.a., agli amministratori, ai sindaci, ai revisori e agli uffici interni delle società partecipate, oltre che ai professionisti che svolgono attività di consulenza e assistenza in favore di tali soggetti.





## Pianificazione e controllo

<b>Anticorruzione</b>	Il ruolo dei "red flag indicator" nella strategia anticorruzione di Leonardo Falduto e Marco Rossi	<b>337</b>
-----------------------	--	------------

## Gestione finanziaria

<b>Finanziamenti comunitari</b>	Con il bando dell'iniziativa comunitaria UIA i Comuni possono presentare progetti per lo sviluppo sostenibile del territorio di Gianni Della Casa	<b>346</b>
---------------------------------	---	------------

## Contratti e Appalti

<b>Codice degli Appalti - Linee guida ANAC</b>	L'Anac fissa i requisiti dei commissari di gara e le modalità di iscrizione nell'Albo nazionale obbligatorio di Rosa Iovino	<b>351</b>
--	---	------------

## Organizzazione

<b>Trasparenza - Adempimenti</b>	Decreto Foia, approvate le linee guida ANAC di Paola Cosmai	<b>356</b>
<b>Gestione documentale</b>	L'evoluzione della gestione dell'archivio negli Enti Locali di Paola Portuese	<b>367</b>

## Focus

<b>Tutela del paesaggio</b>	Enti Locali e pianificazione del paesaggio di Maurizio De Paolis	<b>373</b>
-----------------------------	--	------------

## Rubriche

<b>Rilevazioni contabili</b>	Variazioni di bilancio a cura di Mauro Bellesia	<b>379</b>
<b>Sintesi e commenti</b>	Giurisprudenza in materia contabile a cura di Giancarlo Astegiano	<b>383</b>

## Documenti in sintesi

<b>Legislazione e prassi</b>	Osservatorio normativo a cura di Francesco Bruno	<b>387</b>
------------------------------	--	------------

## Adempimenti e scadenze

<b>Memo</b>	L'agenda di febbraio e marzo a cura di Francesco Bruno	<b>395</b>
-------------	--	------------

## Indici

Indice analitico	<b>407</b>
------------------	------------

# Sommario

## Azienditalia

Mensile di organizzazione, bilancio, gestione e controllo degli enti locali

### EDITRICE

Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Strada 1, Palazzo F6 - 20090  
Milanofiori Assago (MI)

### INDIRIZZO INTERNET

[www.edicolaprofessionale.com/azienditalia](http://www.edicolaprofessionale.com/azienditalia)

### DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

### COORDINATORE SCIENTIFICO

Giuseppe Farneti

### COMITATO TECNICO

Giancarlo Astegiano, Mauro Bellesia, Massimo Bianchi, Antonino Borghi, Francesco Bruno, Gennaro Cascone, Ciro D'Aries, Francesco Delfino, Antonio Giuncato, Luca Mazzara, Renato Mele, Giosuè Nicoletti, Michelangelo Nigro, Emanuele Padovani, Massimo Pollini, Stefano Pozzoli, Giovanni Ravelli, Pierluigi Ropolo, Renato Ruffini, Stefania Tagliabue, Andrea Ziruolo

In collaborazione con:



### REDAZIONE

Antonella Baroli ([antonella.baroli@wolterskluwer.com](mailto:antonella.baroli@wolterskluwer.com))  
Roberto Morettini ([roberto.morettini@wolterskluwer.com](mailto:roberto.morettini@wolterskluwer.com))

### REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

### FOTOCOMPOSIZIONE

Sinergie Grafiche Srl  
Viale Italia, 12 - 20094 Corsico (MI) - Tel. 02/57789422

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali errori o inesattezze

Per informazioni in merito a contributi, articoli ed argomenti trattati, scrivere o telefonare a:

**IPSOA Redazione AZIENDITALIA**  
**Casella Postale 12055 - 20120 Milano**  
**telefono (02) 82476.020 - telefax (02) 82476.054**  
**e-mail**  
**[redazione.azienditalia-it@wolterskluwer.com](mailto:redazione.azienditalia-it@wolterskluwer.com)**

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc., scrivere o telefonare a:

**IPSOA Servizio Clienti**  
**Casella postale 12055 - 20120 Milano**  
**telefono (02) 824761 - telefax (02) 82476.799**  
**Servizio risposta automatica:**  
**telefono (02) 82476.999**  
**e-mail [servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com](mailto:servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com)**

### PUBBLICITÀ:



E-mail: [advertising-it@wolterskluwer.com](mailto:advertising-it@wolterskluwer.com)  
[www.wolterskluwer.it](http://www.wolterskluwer.it)  
Strada 1 Palazzo F6  
20090 Milanofiori Assago (MI), Italia

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 331 del 7 giugno 1986

Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27 febbraio 2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano  
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991  
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

### ABBONAMENTI

Gli abbonamenti, in modalità digitale, hanno durata 12 mesi con formula rolling dalla data di sottoscrizione e si intendono rinnovati, in assenza di disdetta da comunicarsi entro 90 gg. prima della data di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Strada 1 Pal. F6 Milanofiori 20090 Assago (MI).

Servizio Clienti: tel. 02.824761  
Indirizzo internet: [www.servizioclienti.wki.it](http://www.servizioclienti.wki.it)  
e-mail: [servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com](mailto:servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com)

### ITALIA/ESTERO

Abbonamento digitale 12 mesi (comprensivo della Rivista Azienditalia il Personale € 147,00 + iva)  
Arretrati: consultabili online a partire dal 2005, con abbonamento alla raccolta delle annate.  
Abbonamento 12 mesi (comprensivo di Azienditalia): € 316 + iva oppure € 158 + iva per gli abbonati alla rivista

### MODALITÀ DI CONSULTAZIONE

La rivista è consultabile in formato digitale su pc, tablet (iOS e Android) e smartphone (Android).  
I fascicoli possono essere scaricati da:  
- [edicolaprofessionale.com/azienditalia](http://edicolaprofessionale.com/azienditalia)  
- [edicolaprofessionale.com/azienditaliapersonale](http://edicolaprofessionale.com/azienditaliapersonale)  
- da App Edicola Professionale, disponibile gratuitamente su AppStore, Google Play, Samsung Apps o Amazon AppStore for Android.

### FORMULA AZIENDITALIA PIU'

(comprendente, oltre ad *Azienditalia il Personale* i quattro corsi e-Learning annuali di *Azienditalia I Corsi*)

**ITALIA/ESTERO** - Abbonamento digitale 12 numeri: € 188,00 + iva

### MODALITÀ DI PAGAMENTO

Il pagamento potrà essere effettuato con un versamento intestato a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Strada 1, Palazzo F6, 20090 Milanofiori Assago (MI), utilizzando le seguenti modalità:  
- Conto Corrente Postale 583203  
- Conto Corrente Bancario IBAN  
IT61M030693368410000002208

### DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Egregio Abbonato,  
**ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196**,  
La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su database elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Assago Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. n. 196/2003, anche a fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli oggetto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiornamento o la cancellazione per violazione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Centro Direzionale Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.



## Anticorruzione

# Il ruolo dei “red flag indicator” nella strategia anticorruzione

di Leonardo Falduto - Professore Associato di Economia Aziendale e Docente di Programmazione e Controllo degli Enti pubblici presso l'Università del Piemonte Orientale - DIGSPES (Dipartimento di Giurisprudenza e di Scienze Politiche, Economiche e Sociali) di Alessandria; componente di organismi di valutazione di Enti della Pubblica Amministrazione; consulente di Amministrazioni pubbliche negli ambiti dell'Organizzazione, dei sistemi di Programmazione e Controllo, del Risk Management e Marco Rossi - Dottore commercialista in Genova; Professore a c. Università di Genova; giornalista pubblicista; componente di numerosi organismi di valutazione di Enti Locali; revisore e consulente di Amministrazioni pubbliche; sindaco di società a controllo pubblico

L'attuazione ed implementazione delle strategie anticorruzione può avvantaggiarsi di una serie (batteria) di “Red Flag Indicators” - RFI (“cartellini rossi”), utilmente impiegabili sia per verificare la sussistenza di indizi di un potenziale rischio di corruzione sia per riscontrare lo sviluppo del processo di Risk management e il relativo impatto derivante dall'introduzione di misure (generali e specifiche) orientate e finalizzate alla mitigazione di tale rischio. Ciò, soprattutto, nella prospettiva di assumere un approccio realmente strategico e non meramente adempimentale rispetto alle logiche introdotte dalla Legge n. 190/2012, che stanno acquisendo sempre maggiore importanza nell'ambito del funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Tali indicatori, tra l'altro, possono essere utilizzati anche per assicurare la migliore rappresentazione degli esiti, mediante il ricorso agli strumenti di reporting che la dottrina e la prassi hanno progressivamente elaborato (sia in termini di Business Intelligence che di Balanced Scorecard).

## Premessa

L'attuazione della disciplina “anticorruzione”, contenuta originariamente nella Legge n. 190/2012, costituisce un elemento di fondamentale importanza nelle Pubbliche Amministrazioni (e nelle società pubbliche), in ottica di *Risk Management*, nella prospettiva di contrastare il possibile verificarsi (1) di “tutte le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si possa riscontrare l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, configurando situazioni rilevanti più ampie della fattispecie pena-

listica ... che arrivano ad includere tutti i delitti contro la pubblica amministrazione ... e i malfunzionamenti dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite”.

Ai sensi del D.Lgs. n. 150/2009 e delle innumerevoli Deliberazioni CIVIT (tra il 2010 e il 2013), infatti, la “Prevenzione della Corruzione” (e la Trasparenza) costituisce certamente uno degli *ambiti di riferimento generali* che “perimetrano” le **Performance** della PA che, oggi, possono essere così riepilogati:

(1) Dipartimento della Funzione Pubblica - Circ. n. 1/2013.

# Pianificazione e controllo

Attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività	<b>Attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse</b>
<b>Rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive</b>	Modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi
Sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione	<b>Efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi</b>
<b>Qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati</b>	Raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità
Digitalizzazione	Prevenzione della Corruzione (e Trasparenza)
<b>Razionalizzazione Spesa</b>	

Tale attività di *risk management*, sulla base dei diversi Piani Nazionali Anticorruzione predisposti (in ultimo il PNA 2016), si è tradotta nell'elaborazione e nell'introduzione, a livello locale, di nuovi strumenti operativi da utilizzare per la prevenzione e la sanzione di possibili fenomeni di corruzione, da intendere in senso ampio, che devono trovare fondamento logico ed esplicitazione formale nell'ambito del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC), che ogni pubblica amministrazione deve predisporre e implementare a cura del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), nella prospettiva del "miglioramento continuo".

Merita sottolineare, in proposito, l'esigenza/opportunità di adottare un approccio realmente strategico e non meramente adempimentale, in quanto (2):

a) è necessario realizzare un'efficace integrazione con i diversi sistemi e strumenti già operanti nell'ambito degli Enti Locali, che pure sono variamente interessati alle logiche di prevenzione della corruzione (è sufficiente citare, in proposito, l'integrazione con il sistema di programmazione e controllo);

b) l'attuazione delle politiche per la prevenzione della corruzione implica l'assunzione di una logica

pluriennale, tanto è vero che il piano ha durata triennale, per favorire l'introduzione di un metodo realmente programmatico nell'implementazione proprio degli strumenti ritenuti utili;

c) il programma di prevenzione, insieme alle misure individuate, costituisce un elemento di comunicazione nei confronti dei diversi *stakeholder* che, a vario titolo, "partecipano" alla gestione dell'ente locale (o dell'amministrazione pubblica);

d) sussiste un quadro sanzionatorio piuttosto articolato e complesso destinato ad incidere in modo estremamente significativo e anche diffuso sull'effettiva implementazione (e sull'efficacia) degli strumenti di contrasto della corruzione.

## I red flag indicators ed il loro utilizzo

In tale contesto di riferimento può assumere una rilevante importanza, in funzione delle scelte di implementazione delle strategie anticorruzione e della loro comunicazione istituzionale, una serie (batteria) di indicatori che, nel linguaggio anglosassone, sono normalmente identificati con l'espressione "Red Flag Indicators" (3) - RFI ("cartellini rossi"), su cui si possono anche ricordare gli studi della World Bank (4) e dell'European Commission (5).

Tale soluzione, del resto, si configura come pienamente coerente con le deliberazioni dell'A-

(2) Secondo il PNA 2016, tra l'altro, "si propone, dunque, di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance".

(3) A tali strumenti si fa cenno anche del "Rapporto sul primo anno di attuazione della Legge n. 190/2012" predisposto nel mese di dicembre 2013.

(4) Il riferimento è al lavoro di Charles Kenny and Maria Musatova: "Red Flags of Corruption" in *World Bank Projects. An Analysis of Infrastructure Contracts. The World Bank*, March 2010 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3731/WPS5243.pdf?sequence=1>). "One of the red flag corruption analyses (2010) of the World Bank uses an approach based on the contracts and public procurement docu-

NAC (6) che, in più occasioni (7), ha ribadito l'importanza di ricorrere a tali strumenti, osservando - proprio in relazione all'autoanalisi organizzativa - che "nel tempo, l'utilizzo costante degli indicatori, anche in funzione dell'organizzazione dei controlli interni, potrà fornire un quadro dinamico sull'andamento delle attività nell'area e sulla coerenza con il dettato normativo, consentendo di studiare e implementare misure specifiche di intervento o prevenzione dei rischi di corruzione. Ad esempio, un significativo incremento, in termini di valore degli affidamenti o di numerosità delle procedure, del ricorso a procedure d'urgenza, negoziate o di affidamento diretto, potrebbe richiedere l'attivazione di controlli mirati a verificare il rispetto dei principi di concorrenza e rotazione, ove richiesto, dando, inoltre, evidenza dell'eventuale presenza di operatori economici che sono stati destinatari di più di un affidamento nel periodo di tempo considerato".

Tali indicatori, in più, possono essere utilmente impiegati sia per verificare la sussistenza di indizi di un potenziale rischio di corruzione (soprattutto nell'ambito dei contratti pubblici) sia per riscontrare lo sviluppo del processo di *Risk management* e il relativo impatto (nella loro virtuosa dinamica) derivante dall'introduzione di misure (generali e specifiche) orientate e finalizzate alla mitigazione di tale rischio.

Si tratta, in altri termini, di identificare ed alimentare un certo numero di indicatori principalmente sintomatici in grado di rappresentare la sussistenza di situazioni potenzialmente critiche nella prospettiva dell'anticorruzione e della trasparenza, attraverso un'espressione quantitativa dei fenomeni che formano oggetto di osservazione e di gestione.

L'impostazione sottesa trae spunto dalle logiche del controllo interno, attraverso l'individuazione di una serie di parametri finalizzati a far emergere situazioni e comportamenti anomali, potenzialmente critici e/o borderline rispetto a non conformità ordinamentali, mediante un'attività sistematica di verifica e di monitoraggio, con un approccio che può altresì favorire una maggiore oggettività delle analisi condotte e una più efficace rappresentazione esterna.

Tali indicatori, in aggiunta, in funzione delle scelte di impostazione adottate dal singolo Ente Locale, in considerazione della circostanza possono essere:

- i) utilizzati per l'attuazione delle logiche di *risk assessment*, ai fini dell'individuazione delle aree caratterizzate da maggiore rischio e che, conseguentemente, richiedono le misure più adeguate per prevenire il determinarsi di situazioni di corruzione;
- ii) impiegati ai fini dell'attuazione delle logiche di *risk management*, per il governo delle situazioni che connotano le aree caratteristiche da un maggiore rischio sul fronte della prevenzione della corruzione, nella prospettiva del loro contenimento;
- iii) adottati quali strumenti di misurazione del livello di *performance* conseguito nella prevenzione della corruzione, ricorrendo anche a modelli di *reporting* strategico (come la *Balanced Scorecard*) che possono essere utilizzati per realizzare un'efficace comunicazione nei confronti dei soggetti variamente interessati, ivi incluse le autorità di controllo;
- iv) idonei alla realizzazione di forme di certificazione da parte di soggetti terzi o da parte degli Organismi di Valutazione, garantendo così la migliore corrispondenza, affidabilità ed attendibilità con le grandezze oggetto di specifica misurazione.

ments of construction projects. four types of red flags have been identified:

- Unobservable red flags (e.g. identification of pressures on Bid Evaluation Committee members)
- Uncollectible red flags (e.g. errors due to a failure to provide secure storage of bids received)
- Potentially irrelevant red flags (e.g. failure to include the names of the Bid Evaluation Committee in the bid evaluation report)

Observable, collectible and relevant red flags."

Interessante è anche il Manuale predisposto da International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank nel 2013 dal titolo: "Fraud and Corruption Awareness Handbook - A Handbook for Civil Servants Involved in Public Procurement. Copyright © 2013 by International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

(5) Si tratta dello studio commissionato dalla Commissione Europea titolato "OLAF", predisposto da PwC e Ecorys (2013), "Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in

the EU. Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption. PwC and Ecorys, with support of Utrecht University. 30 June 2013."

(http://ec.europa.eu/anti\_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying\_reducing\_corruption\_in\_public\_procurement\_en.pdf).

(6) Un'impostazione analoga è accolta altresì in materia di contrasto del riciclaggio come dimostrato dal D.M. 25 settembre 2015 riguardante proprio la "Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione".

(7) Si veda, ad esempio, la determinazione 28 ottobre 2015, n. 12 riguardante l'"Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione", considerando che analoghe indicazioni sono presenti nel PNA 2016, che contengono anche un numero significativo di esempi.

## Pianificazione e controllo

Merita sottolineare, in proposito, che trattasi di un modello di gestione del rischio corruzione che può essere utilizzato non solo nell'ambito del settore pubblico (anche alla luce delle disposizioni specifiche in materia), ma che trova ricorrente applicazione anche nel settore privato, ad esempio nel contesto bancario e finanziario.

### La selezione e definizione degli indicatori

Gli indicatori in questione possono essere individuati (in coerenza con i contenuti delle deliberazioni dell'ANAC) mediante un'attenta e puntuale autoanalisi organizzativa, a partire dall'identificazione delle aree di rischio, che costituisce ad evidenza lo *step* iniziale.

All'interno di ogni area di rischio preventivamente selezionata, poi, si rende necessario individuare i processi che ne costituiscono le componenti caratterizzanti, a loro volta scomponibili in attività e azioni, di livello più elementare, che consentono altresì il collegamento - quantomeno - con i principali attori che vi concorrono. Le attività/azioni elementari, soprattutto, nella prospettiva evidenziata, costituiscono il principale riferimento per la migliore definizione degli indicatori destinati ad esprimere potenziali fenomeni di corruzione, con l'individuazione non solo del significato, ma anche delle loro caratteristiche.

In proposito, valgono le regole, le modalità e le soluzioni che le tecniche del "controllo di gestione" stabiliscono, con la conseguenza che gli indicatori selezionati dovrebbero essere definiti nei molteplici elementi caratterizzanti (modalità di determinazione, fonte dei dati, limiti teorici, target di riferimento, *benchmarking*, ecc.).

Il set di indicatori definito deve operare, ad evidenza, in modo sistematico, mediante l'alimentazione di un'apposita banca dati destinata a sedimentare progressivamente il quadro di riferimento da utilizzare per svolgere le analisi più appropriate, anche in un'ottica intertemporale.

A tale scopo, tra l'altro, possono essere utilizzati, per assicurare la migliore rappresentazione degli esiti, tutti gli strumenti di reporting che la dottrina e la prassi hanno progressivamente elaborato (sia in termini di *Business Intelligence* che di *Balanced Scorecard*), importanti altresì per assicurare una disamina legata alle differenti prospettive e dimensioni di analisi più significative.

Del resto, l'impostazione che utilizza i descritti indicatori, dovrebbe permettere diversi profili d'indagine, in funzione delle poliedriche attività dell'Ente Locale svolge e che possono essere soggette al rischio di prevenire, sulla base di quanto previsto dalla Legge n. 190/2012, attraverso una più efficace "organizzazione dell'organizzazione".

Nome dell'Indicatore	
Descrizione dell'Indicatore	
Ambito (di riferimento)	
Tipo di calcolo/Formola/Formato	
Fonte/i dei dati	
Frequenza di rilevazione	
Reportistica	

La concezione originale dei *Red Flag Indicators* è fondamentalmente focalizzata sul processo di approvvisionamento (acquisto di beni e servizi e appalto di lavori e le correlate principali fasi: programmazione, progettazione della gara, selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione) dal quale traggono principalmente (ma non esclusivamente) origine i rischi di corruzione.

Nondimeno, ancorché precipuamente applicabili all'ambito degli acquisti ed approvvigionamenti, le logiche che governano l'impiego dei *Red Flag Indi-*

*cators* possono consentirne l'applicazione in ambiti diversi, seppure nella prospettiva della più efficace individuazione dei segnali di *mala gestio*.

Quindi, sono chiaramente estensibili alle eventuali Aree di Rischio Specifiche e a tutte le altre Aree Generali di Rischio: autorizzazione o concessione; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del



# Pianificazione e controllo

citato D.Lgs. n. 150/2009; gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; incarichi e nomine; affari legali e contenzioso.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai seguenti indicatori che possono essere individuati ed utilizzati allo scopo, rappresentati nella loro denominazione e nelle modalità di determinazione:

Denominazione	Formula	Ambito
Incidenza procedura di urgenza	Numero procedure d'urgenza/Numero procedure attivate	Procedure di acquisto
Incidenza procedure importo eccezionale	Numero procedure importo eccezionale/Numero procedure attivate	Processo di acquisto
Entità del contenzioso	Numero procedure con contestazioni/Numero procedure attivate	Processo di acquisto
Completezza documentazione di gara	Numero di procedure con documentazione incompleta/Numero procedure attivate	Processo di acquisto
Coerenza quantitativa	Numero procedure con superamento quantitativo/Numero procedure attivate	Processo di acquisto
Correlazione tra richiedenti e fornitori	Numero richiedenti acquisti/Numero fornitori	Processo di acquisto
Numero medio partecipanti alle procedure	Numero offerte pervenute/Numero procedure attivate	Processo di acquisto
Incidenza proroghe gare	Numero procedure con proroga termini/Numero procedure attivate	Processo di acquisto
link di download completi	Percentuale di link di download (sul sito) per documenti di gara/incarichi/... completi	Processo di acquisto /incarichi / consulenze
Tempi medi di pagamento rispetto alla liquidazione	$\sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (tp - tc)^2}{n}}$	Gestione finanziaria
Tempi medi di pagamento rispetto ai tempi contrattuali	$\frac{\sum_{i=1}^n tp - tc}{n}$	Gestione finanziaria
Deviazione standard tempi di pagamento rispetto ai tempi contrattuali	$\sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (tp - tc)^2}{n}}$	Gestione finanziaria

È evidente che tali indicatori, che non sono soltanto relativi alla gestione degli approvvigionamenti, consentono di inferire eventuali situazioni di criticità caratterizzanti la gestione dell'Ente Locale, evidenziando altresì l'entità delle possibili condizioni di anomalia.

## Esperienze in materia di Red Flag Indicators

Come accennato, ai fini dell'individuazione e della selezione degli indicatori da utilizzare, è anche pos-

sibile fare riferimento alle esperienze che si sono già sedimentate sul tema, pure a livello internazionale, che consentono altresì di intendere al meglio le logiche di fondo.

A titolo esemplificativo, è possibile richiamare il documento denominato "COCOF 09/0003/00-IT \_ Nota di informazione sugli indicatori di frode per il FESR, l'FSE e l'SC" predisposto dalla Commissione Europea (Comitato di coordinamento dei fondi) nel 2009 e finalizzato a rafforzare il sistema di gestione e di controllo ed a prevenire e individuare le frodi (8).

(8) La Nota costituisce una delle azioni nell'ambito di un'ampia iniziativa avviata nel 2008: la DG Politica regionale e la DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità, con la collaborazione dell'OLAF hanno elaborato una strategia comune

di prevenzione delle frodi (SCPF) che comporta una serie di misure antifrode per sensibilizzare alla frode nell'ambito della gestione condivisa e fornire orientamenti e strumenti preventivi per combattere le frodi.

# Pianificazione e controllo

Nell'ambito di tale documento, infatti, sono individuati i più diffusi "meccanismi di frode" a cui sono abbinati gli indicatori connessi che consentono di individuarne la sussistenza e la presenza dei segnali significativi, offrendo così un utile supporto agli operatori.

Si riportano, di seguito, alcune tipologie di frodi con i correlati *Red Flag Indicators* (RFI) appositamente individuati, estratti proprio dal richiamato documento.

## Tipo di Frode

### **CORRUZIONE - PAGAMENTI ILLECITI**

#### **Descrizione del meccanismo:**

I pagamenti illeciti fanno riferimento al dare o al ricevere un "oggetto di valore" per influenzare un atto ufficiale o una decisione commerciale.

#### **Indicatori di frode:**

L'indicatore più comune per i pagamenti illeciti è costituito da un trattamento favorevole ingiustificato di un contraente da parte di un addetto al contratto per un determinato periodo di tempo.

Altri cartellini rossi:

- stretta socializzazione tra l'addetto all'appalto e il fornitore di servizi o di prodotti;
- inspiegabile o improvviso aumento del reddito dell'addetto all'appalto;
- l'addetto all'appalto esercita un'attività esterna non dichiarata;
- il contraente è noto nell'ambiente industriale per i suoi pagamenti illeciti;
- modifiche non documentate o frequenti ai contratti per aumentare il valore del contratto;
- l'addetto all'appalto non accetta una promozione in un settore diverso dagli appalti;
- l'addetto all'appalto non presenta una dichiarazione di conflitto di interessi o la presenta in modo incompleto.

\* \* \* \* \*

## Tipo di Frode

### **MANIPOLAZIONE DEI CAPITOLATI**

#### **Descrizione del meccanismo:**

Le richieste di offerte o di proposte possono contenere specifiche che sono confezionate per coincidere con le qualifiche di un particolare offerente o che solo un offerente può soddisfare. Questa pratica è comune particolarmente per i contratti IT e altri contratti tecnici.

#### **Indicatori di frode:**

- solo uno o pochi offerenti rispondono alla pubblicazione del bando di gara;
- similarità tra le specifiche e i prodotti o i servizi del contraente vincitore della gara;
- reclami da parte di altri offerenti;
- le specifiche sono molto più restrittive o molto più ampie rispetto ad altre precedenti gare d'appalto simili;
- specifiche poco usuali o irragionevoli;
- numero elevato di gare vinte da un solo fornitore;
- socializzazione o contatti personali tra il personale che si occupa dell'appalto e gli offerenti durante la gara d'appalto;
- il compratore definisce una voce utilizzando la marca anziché la descrizione generica.

\* \* \* \* \*

## Tipo di Frode

### **MANIPOLAZIONE DELLE OFFERTE**

#### **Descrizione del meccanismo:**

In una procedura di gara scarsamente controllata il personale addetto al contratto può manipolare le offerte dopo averle ricevute per assicurare che il contraente favorito sia selezionato (modifica delle offerte, "perdita" delle offerte, eliminazione di offerte in base a cosiddetti errori nelle specifiche, ecc.).

#### **Indicatori di frode:**

- reclami da parte degli offerenti;
- scarsi controlli e procedure di gara inadeguate;
- segni di modifiche alle offerte dopo il loro ricevimento;
- offerte annullate a causa di errori;
- un offerente qualificato eliminato in base a motivi discutibili;
- la gara d'appalto non è ripubblicata sebbene non sia stato ricevuto il numero minimo di offerte.

\* \* \* \* \*

## Tipo di Frode

### **SOSTITUZIONE DEI PRODOTTI**

#### **Descrizione del meccanismo:**

La sostituzione dei prodotti fa riferimento alla sostituzione, di cui l'acquirente non è a conoscenza, di articoli di qualità inferiore a quelli specificati nel contratto. Nei casi più gravi la sostituzione dei prodotti può essere pericolosa, come ad esempio nei casi di carenze nelle infrastrutture o negli edifici. La sostituzione è particolarmente attraente nei contratti che prevedono materiali ad alto costo che possono essere sostituiti da materiali simili, molto meno costosi. La sostituzione comporta spesso delle parti che non possono essere individuate facilmente. Campioni preparati a tale scopo possono essere presentati per l'ispezione per trarre in inganno.

#### **Indicatori di frode:**

- imballaggio poco usuale o generico: imballaggio, colori e modelli differenti rispetto alla norma;
- discrepanza tra l'aspetto del prodotto e quello previsto;
- i numeri di identificazione del prodotto sono diversi da quelli pubblicati, o dai numeri di catalogo o dal sistema di numerazione;
- il prodotto non supera le prove operative descritte con una frequenza superiore alla media, è necessario sostituirlo rapidamente oppure i costi di gestione e di riparazione sono molto elevati;
- i certificati di conformità sono firmati da persone non qualificate o non autorizzate;
- differenza significativa tra i costi stimati e i costi effettivi dei materiali;
- il contraente è in ritardo ma recupera rapidamente;
- numeri di serie cancellati o non usuali; numeri di serie non coerenti con il sistema di numerazione ufficiale del fabbricante;
- i numeri o le descrizioni degli articoli nella fattura o nell'inventario non corrispondono a quelli dell'ordine.