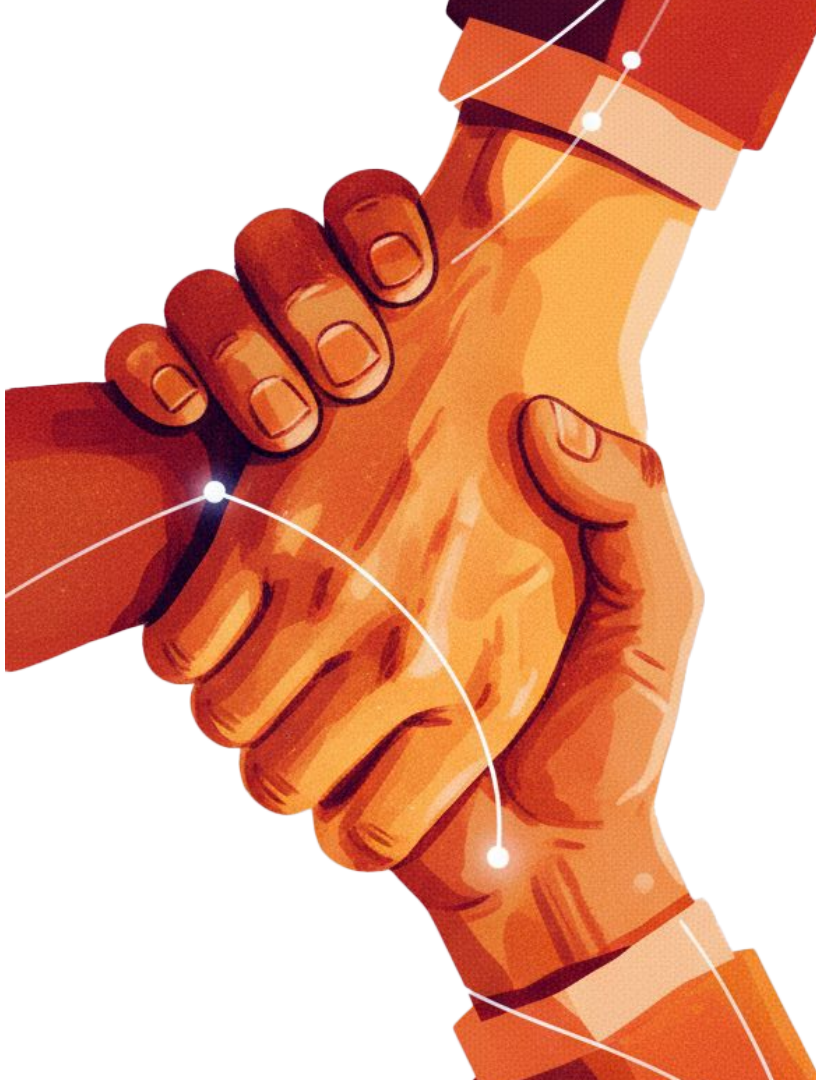




Riconoscere e gestire il rischio di frodi

25 novembre 2025

Massimo Di Rienzo, Esperto Anci Lombardia

Andrea Ferrarini, project specialist, ANCI Lombardia

25 novembre - Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne.



Il 25 novembre 1960, nella Repubblica Dominicana, furono uccise tre attiviste politiche, **le sorelle Mirabal (Patria, Minerva e Maria Teresa)**, successivamente chiamate anche Las Mariposas, per ordine del dittatore Rafael Leónidas Trujillo. Quel giorno le sorelle Mirabal, mentre si recavano a far visita ai loro mariti in prigione, furono bloccate sulla strada da agenti del Servizio di informazione militare. Condotte in un luogo nascosto nelle vicinanze **furono stuprate, torturate, massacrate a colpi di bastone e strangolate**, per poi essere gettate in un precipizio, a bordo della loro auto, **per simulare un incidente**.

Nel 1981, nel primo incontro femminista latinoamericano e caraibico svoltosi a Bogotá, in Colombia, venne deciso di celebrare il 25 novembre come la Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, in memoria delle sorelle Mirabal.

Nel 1991 il Center for Global Leadership of Women (CWGL) avviò la Campagna dei 16 giorni di attivismo contro la violenza di genere, proponendo attività dal 25 novembre al 10 dicembre, Giornata internazionale dei diritti umani.

Nel 1993 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato la Dichiarazione per l'eliminazione della violenza contro le donne ufficializzando la data scelta dalle attiviste latinoamericane.



LE FRODI

RISCHIO

FENOMENO

COMP #2

Comprendiamo come il
fenomeno si manifesta
quando interagisce con il
sistema pubblico

COMP #1

Comprendiamo il
fenomeno





Il salto con l'asta

- **Comportamento** opportunistico teso a generare un ingiusto vantaggio

AZZARDO MORALE

- **Condizione** in cui un'informazione non è condivisa integralmente fra soggetti in relazione.

ASIMMETRIA
INFORMATIVA

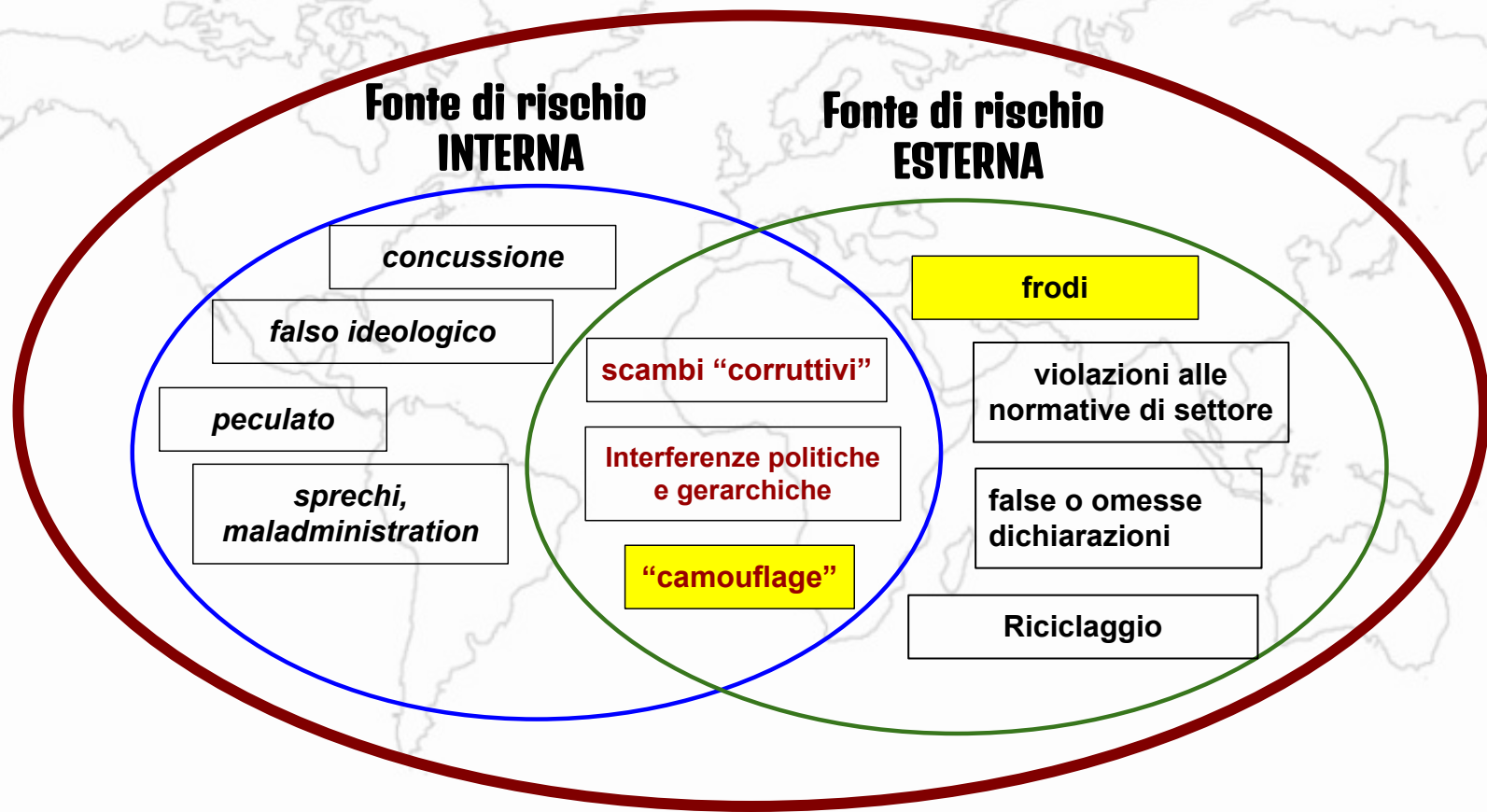
- **Situazione** in cui la promozione di un interesse rappresenta una minaccia per un altro interesse.



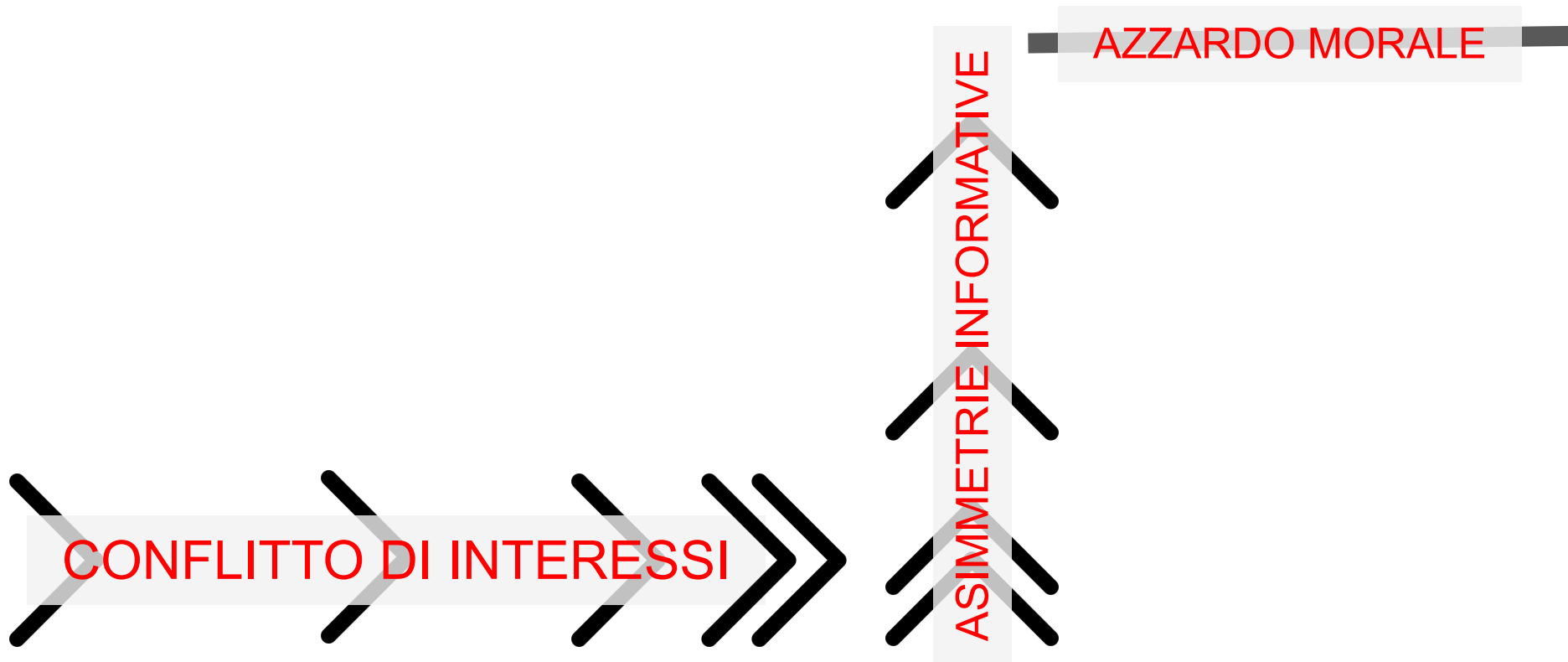
CONFLITTO DI INTERESSI

**MECCANISMI DI BASE DELLE FRODI, DELLA CORRUZIONE E DEL
PICCIAGGIO**

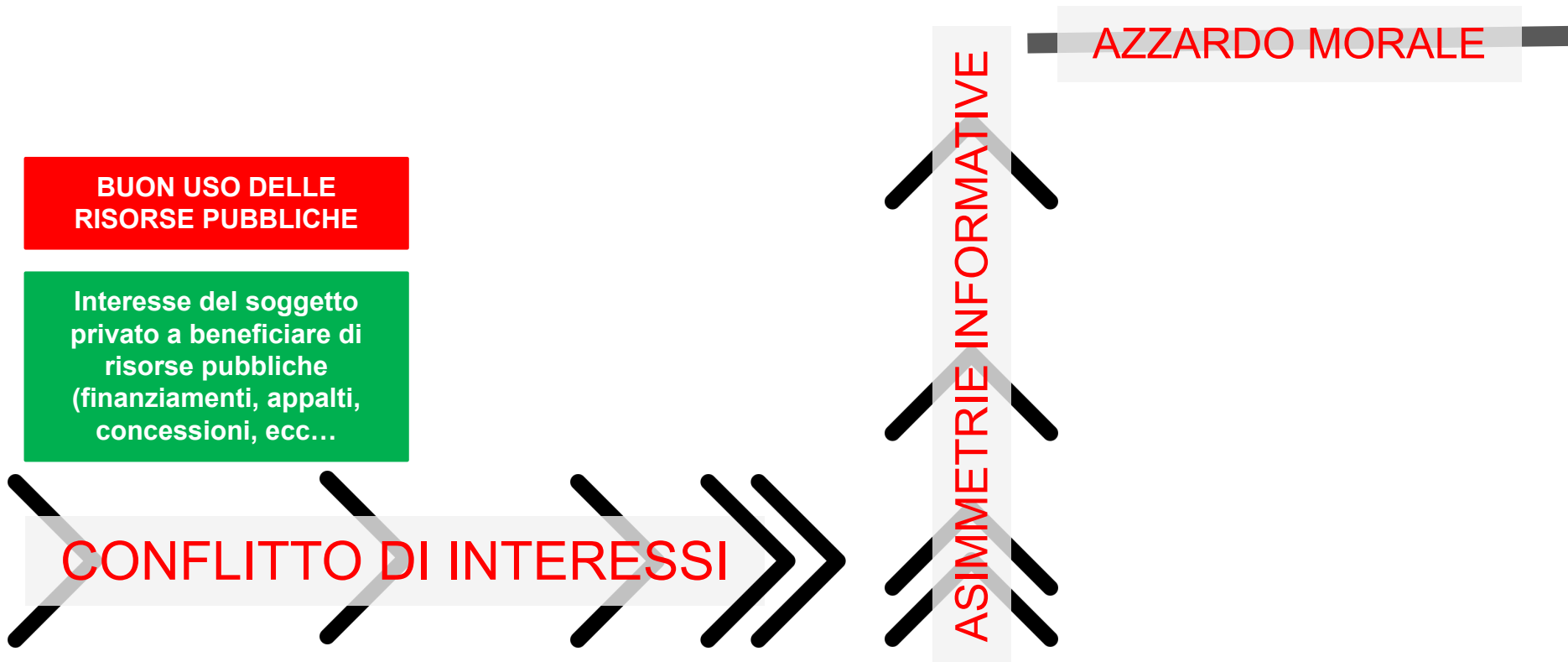
Atlante degli azzardi morali



Il rischio di frode (schema generale)



Il rischio di frode (schema generale)



Il rischio di frode (schema generale)



Il rischio di frode (schema generale)



Il rischio di frode (schema generale)



Il rischio di frode (schema generale)





**Il free-riding: uno sport
pericoloso (per gli altri)**



Free-climbing. Disciplina sportiva in cui l'arrampicatore progredisce utilizzando solo il proprio corpo (mani e piedi) come mezzo di avanzamento, con l'equipaggiamento di sicurezza (corda, imbrago, moschettoni) utilizzato unicamente per la protezione e per limitare i danni in caso di caduta, non per aiutarsi a salire.



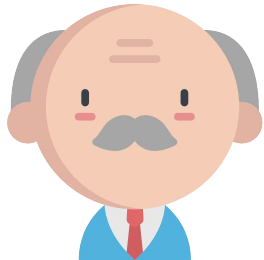
Free-climbing. Disciplina sportiva in cui l'arrampicatore progredisce utilizzando solo il proprio corpo (mani e piedi) come mezzo di avanzamento, con l'equipaggiamento di sicurezza (corda, imbrago, moschettoni) utilizzato unicamente per la protezione e per limitare i danni in caso di caduta, non per aiutarsi a salire.



Free-riding Disciplina sportiva in cui l'atleta raggiunge i propri obiettivi adottando comportamenti opportunistici a discapito della collettività e della concorrenza.

I free-riders “dilettanti” saltano sugli autobus, senza pagare il biglietto.

I free-riders “professionisti”, invece, realizzano performance assai più pericolose (per gli altri): evasione fiscale, frodi, corruzione, voto di scambio politico mafioso, ecc...



Santo Nontanto è titolare di un'azienda, che produce giunti idraulici per il settore industriale.

Sua moglie è titolare di una società informatica.



Invece suo figlio, che non ha voluto seguire le orme del padre, ha investito tutti i suoi risparmi nel *trading online*, ed ora è pieno di debiti.

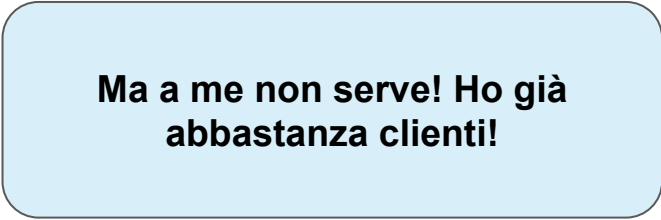
Un giorno il Demonio entra nell'ufficio di Santo Nontanto, per indurlo in tentazione



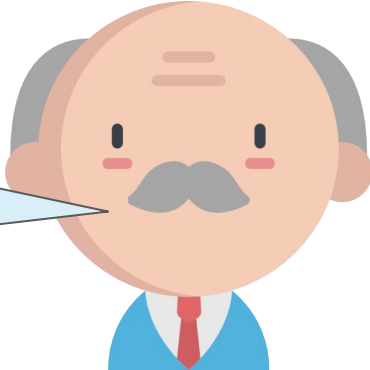
Un giorno il Demonio entra nell'ufficio di Santo Nontanto, per indurlo in tentazione



**Ho trovato un modo per renderti un uomo ricco!
Chiederai alla SIMEST un finanziamento
agevolato, per la creazione di una piattaforma di
e-commerce! Sono soldi del PNRR!**

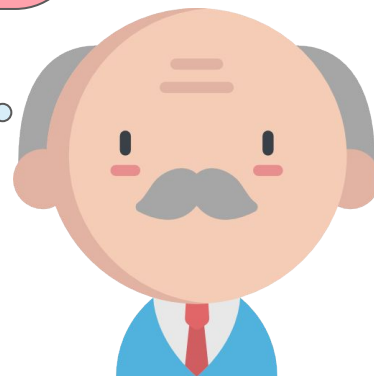
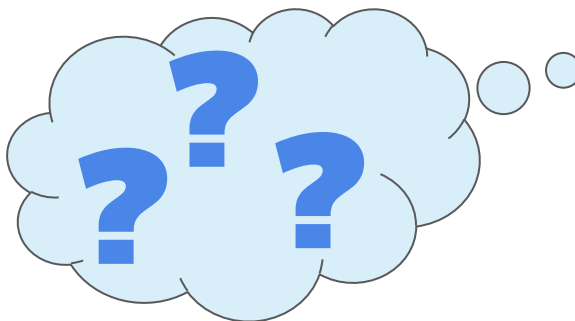


**Ma a me non serve! Ho già
abbastanza clienti!**



Un giorno il Demonio entra nell'ufficio di Santo Nontanto, per indurlo in tentazione

**Ascolta il mio piano diabolico!
Una parte dei soldi la userai per ripianare i
debiti di tuo figlio, attraverso l'emissione di
fatture false, per servizi di consulenza fittizi.
L'altra parte la userai per pagare la piattaforma
di e-commerce, che sarà realizzata a un prezzo
gonfiato dalla ditta di tua moglie!**





Il piano diabolico ...

**BUON USO DELLE
RISORSE PUBBLICHE**

**SOSTEGNO ALLA
COMPETITIVITA' DELLE
IMPRESE**

Interesse di Santo Nontanto
a ripianare i debiti di suo
figlio

Interesse di Santo Nontanto
ad avvantaggiare sua
moglie

CONFLITTO DI INTERESSI

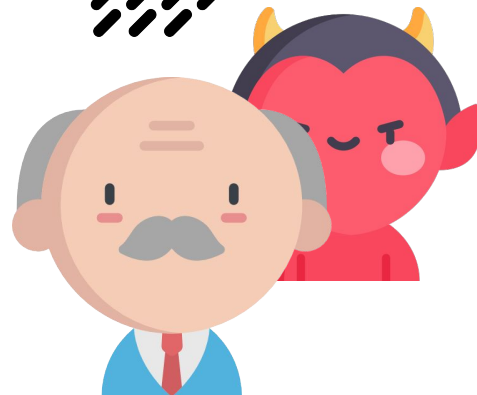
Il soggetto che eroga il
finanziamento non conosce le
relazioni di parentela tra Santo
Nontanto e i suoi "fornitori"

Il soggetto che eroga il
finanziamento non sa che le
fatture sono fittizie o "gonfiate"

ASIMMETRIE INFORMATIVE

AZZARDO MORALE

Santo Nontanto utilizzerà in modo
distorto il finanziamento
(Malversazione)



Un giorno il Demonio entra nell'ufficio di Santo Nontanto, per indurlo in tentazione



*Se Santo Nontanto deciderà di mettere in atto il piano diabolico, si comporterà come un **free-rider**, mettendo in atto un azzardo morale.*

Ma free-rider si nasce o si diventa?



Il gioco del Bene Pubblico (PGG)



1. Alcune persone ricevono una somma iniziale di denaro. Ogni persona deve decidere quanto denaro tenere per sé e quanto denaro mettere in un fondo comune.
2. I giocatori possono conoscere l'entità dei fondi raccolti, ma non sanno quanti soldi ciascun giocatore ha versato volontariamente.
3. Alla fine, il fondo comune è moltiplicato per $n > 1$ dagli organizzatori del gioco e poi questo "bene pubblico" viene diviso fra tutti i membri del gruppo.

In questo modo:

- *Il beneficio collettivo è massimizzato, quando tutti contribuiscono al fondo comune*
- *Tuttavia, ogni singolo giocatore ottiene un guadagno personale maggiore tenendo per sé il denaro e ricevendo una quota del fondo comune basata sui contributi degli altri, invece di contribuire personalmente.*
- *Questa situazione crea un incentivo a fare il free-rider.*

GPP ripetuto: risultati sperimentali

Fehr e Gächter, *Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments* (2000).

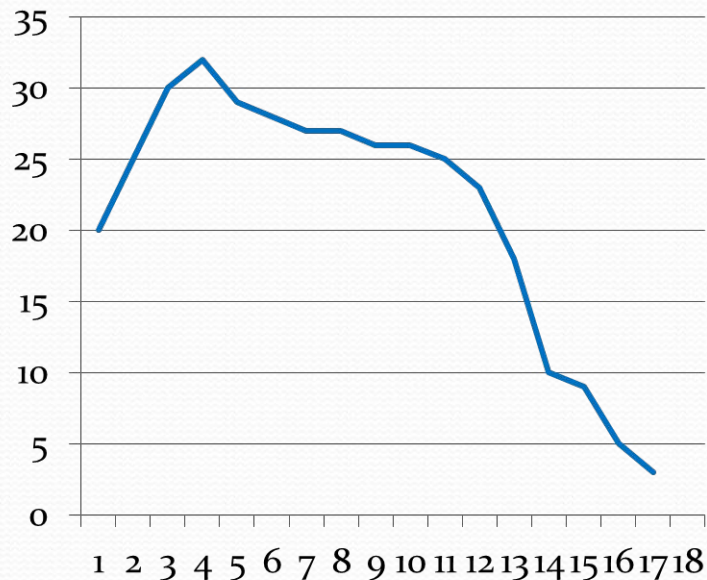
Andreoni e Petrie, *Public goods experiments without confidentiality* (2004).

A. Antoci, *Free riders and strong reciprocators coexist in public goods* (2009).

Primo Caso: nessuno sa cosa scelgono gli altri.

All'inizio del gioco la contribuzione è alta.

Poi i free-rider sembrano "prendere il sopravvento" e la contribuzione diminuisce sensibilmente.



GPP ripetuto: analisi dei risultati sperimentali

Fehr e Gächter, *Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments* (2000).

Andreoni e Petrie, *Public goods experiments without confidentiality* (2004).

A. Antoci, *Free riders and strong reciprocators coexist in public goods* (2009).

Esistono tre tipi di giocatori:

- I **free-rider**, che pensano solo a massimizzare il proprio *payoff* (guadagno) a discapito del Bene Pubblico;
- I **cooperatori**, che considerano anche il *payoff* collettivo e contribuiscono sempre alla formazione del Bene Pubblico;
- I **reciprocanti**, che sono dei giocatori «indecisi»: all'inizio contribuiscono alla costituzione del Bene Pubblico (come i *cooperatori*), ma quando si accorgono che qualcuno non contribuisce, reagiscono negativamente e smettono di contribuire (diventano dei *free riders*).

GPP ripetuto: risultati sperimentali

Fehr e Gächter, *Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments* (2000).

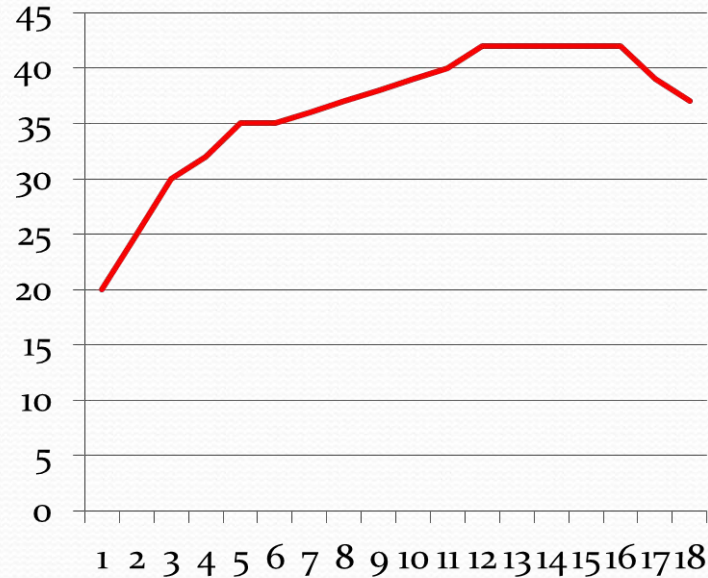
Andreoni e Petrie, *Public goods experiments without confidentiality* (2004).

A. Antoci, *Free riders and strong reciprocators coexist in public goods* (2009).

Secondo caso: l'entità della contribuzione è resa nota ai giocatori.

Alla fine di ogni turno l'entità delle contribuzioni è resa nota ai giocatori. I free riders possono essere individuati e «puniti».

Punizione = rimprovero, riduzione del payoff collettivo o individuale, ...



GPP ripetuto: risultati sperimentali

Fehr e Gächter, *Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments* (2000).

Andreoni e Petrie, *Public goods experiments without confidentiality* (2004).

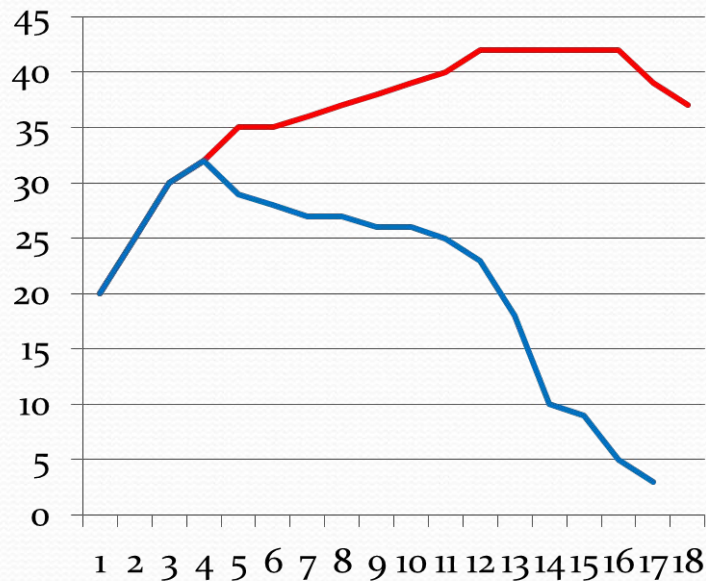
A. Antoci, *Free riders and strong reciprocators coexist in public goods* (2009).

**Secondo caso: l'entità della
contribuzione è resa nota ai
giocatori.**

Gli “indecisi” non smettono di
cooperare.

I free riders trovano vantaggioso
cooperare per non essere
individuati e puniti

La contribuzione aumenta





Un sistema efficiente di controlli antifrode:

- **consente di identificare e sanzionare i free-rider,**
- **orienta positivamente il comportamento degli “indecisi” (reciprocani), riducendo la probabilità di commissione di azzardi morali.**



Il “gene egoista” e la percezione degli interessi



Rumenta Srl

- Il Comune di Voragini, a seguito di regolare procedura di gara, ha affidato alla Rumenta S.r.l. il rifacimento del manto stradale di diverse vie comunali degradate e piene di buche.
- Ciò che il Comune ignora è che la Rumenta S.r.l. è infiltrata dalla criminalità organizzata.
- L'impresa mescola l'asfalto ordinario con rifiuti pericolosi — scarti chimici e industriali — provenienti da aziende che desiderano tagliare i costi di smaltimento.
- Il risultato è un asfalto esteticamente normale, ma di cattiva qualità, pericoloso per l'ambiente e per la salute dei cittadini.

**BUON USO DELLE
RISORSE PUBBLICHE**

TUTELA DELL'AMBIENTE

TUTELA DELLA SALUTE

**Interessi economici delle
aziende "oneste"**

**Interesse delle aziende a
ridurre i costi di
smaltimento dei rifiuti**

**Interessi della criminalità
organizzata**

CONFLITTO DI INTERESSI

**Il Comune non è in grado di
verificare l'esatta composizione
dell'asfalto**

**Il Comune non sa che l'impresa
affidataria è controllata dalla
mafia**

ASIMMETRIE INFORMATIVE

AZZARDO MORALE

**Frode nelle pubbliche forniture.
Reati ambientali
Reati di stampo mafioso**



Rumenta Srl

BUON USO DELLE
RISORSE PUBBLICHE

TUTELA DELL'AMBIENTE

TUTELA DELLA SALUTE

*Ma le aziende che conferiscono
i rifiuti alla mafia non
percepiscono l'enorme danno
cagionato agli interessi della
collettività???*

CONFLITTO DI INTERESSI

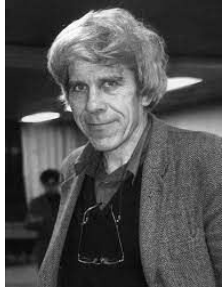
ASIMMETRIE INFORMATIVE

AZZARDO MORALE

Frode nelle pubbliche forniture.
Reati ambientali
Reati di stampo mafioso



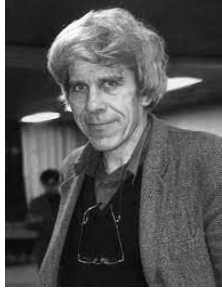
Rumenta Srl



$$rB > C$$

*Formula di
Hamilton*

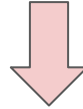
*I costi sostenuti da un individuo (**C**), per compiere un atto altruistico rappresentano un vantaggio, dal punto di vista evolutivo, quando vanno a beneficio di soggetti con cui l'individuo condivide parte del patrimonio genetico (**rB**)*



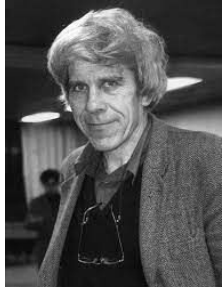
$$rB > C$$

*Formula di
Hamilton*

*I costi sostenuti da un individuo (**C**), per compiere un atto altruistico rappresentano un vantaggio, dal punto di vista evolutivo, quando vanno a beneficio di soggetti con cui l'individuo condivide parte del patrimonio genetico (**rB**)*



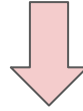
- *Le persone percepiscono come più intensi e rilevanti gli interessi riferibili ad altre persone con cui entrano in relazione (prossimità genetica, affettiva o sociale)*
- *Le persone non riescono a percepire come intensi gli interessi "primari", che sono associati a collettività di persone con cui non entreranno mai in relazione*



$$rB > C$$

*Formula di
Hamilton*

I costi sostenuti da un individuo (C), per compiere un atto altruistico rappresentano un vantaggio, dal punto di vista evolutivo, quando vanno a beneficio di soggetti con cui l'individuo condivide parte del patrimonio genetico (rB)



- *Le persone percepiscono come più intensi e rilevanti gli interessi riferibili ad altre persone con cui entrano in relazione (prossimità genetica, affettiva o sociale)*
- *Le persone non riescono a percepire come intensi gli interessi "primari", che sono associati a collettività di persone con cui non entreranno mai in relazione*

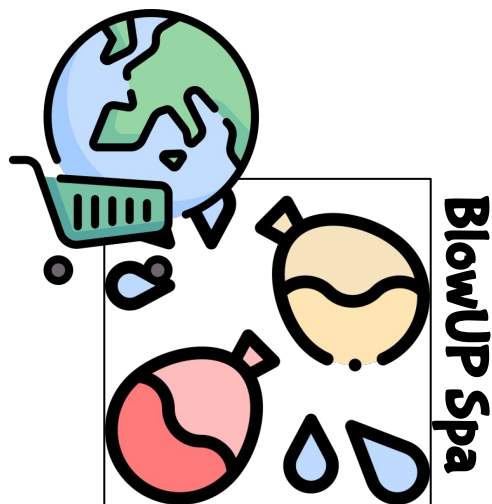


- *La tutela degli interessi primari non può essere delegata ai soggetti privati destinatari di risorse*
- *Proteggere gli interessi primari è il compito quotidiano di chi eroga contributi e gestisce appalti pubblici.*





**Riduzione delle asimmetrie
informative
e "screening" dei
destinatari**



- La BlowUP Spa presenta una domanda di finanziamento PNRR, dichiarando di voler espandere la propria attività di esportazione di componenti meccanici verso i mercati extra-UE. Nella documentazione allegata alla domanda, la società descrive una crescita vertiginosa delle vendite all'estero.
- L'ente erogatore, dopo la fase preliminare, decide di avviare controlli più approfonditi, in collaborazione con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.
- Dai controlli emerge che le presunte commesse estere non risultano mai transitate dalle dogane. Inoltre, alcune delle società estere acquirenti, dichiarate come partner commerciali, hanno gli stessi amministratori della BlowUP Spa.
- Alla fine dell'istruttoria, l'ente erogatore contesta formalmente la falsità delle dichiarazioni e blocca l'erogazione del finanziamento.
- Il fascicolo viene trasmesso alla Procura della Repubblica.

**BUON USO DELLE
RISORSE PUBBLICHE**

Interesse della BlowUP Spa
ad accedere al contributo
PNRR

CONFLITTO DI INTERESSI

L'ente erogatore non è in grado
di verificare la veridicità delle
dichiarazioni rese dalla BlowUP
Spa



*Questa asimmetria informativa
viene ridotta dalle attività di
controllo*

ASIMMETRIE INFORMATIVE

AZZARDO MORALE

Truffa aggravata per il
conseguimento di erogazioni
pubbliche





**Premio Nobel per
l'economia (2001)**

- **Joseph Stiglitz**, in collaborazione con Michael Rothschild, ha sviluppato nel 1976 la *teoria dello screening* (1) in ambito assicurativo.
- Le compagnie assicurative non possono distinguere tra clienti ad alto e basso rischio e questo può determinare una selezione avversa: l'offerta di una polizza unica, il cui premio riflette la media dei rischi, scoraggia i clienti a basso rischio (che escono dal mercato), e incentiva solo i clienti ad alto rischio, riducendo i margini di guadagno.
- Le compagnie assicurative possono allora offrire polizze differenziate, che prevedono diverse combinazioni di premi, franchigie e limiti di copertura.
- Questi contratti funzionano come dei meccanismi di *screening*, che inducono l'autoselezione dei clienti in base al loro profilo di rischio: i clienti a basso rischio tenderanno a preferire polizze con franchigie più elevate e premi più bassi, mentre i clienti ad alto rischio opteranno per coperture più complete nonostante i premi più elevati.

(1) Joseph Stiglitz e Michael Rothschild, *Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 90, No. 4, 1976



Anche nel campo dei finanziamenti pubblici possiamo identificare dei meccanismi di screening:

- **obblighi dichiarativi “rinforzati” (es. obbligo di dichiarazione dei titolari effettivi)**
- **requisiti stringenti per l’accesso alle gare e i finanziamenti (es. possesso di DURC regolare, assenza di condanne penali, ecc...)**
- **richiesta di investire risorse proprie (es. co-finanziamenti)**

Questi meccanismi, se correttamente applicati, possono indurre una “autoselezione” dei destinatari.



Un sistema efficiente di controlli antifrode:

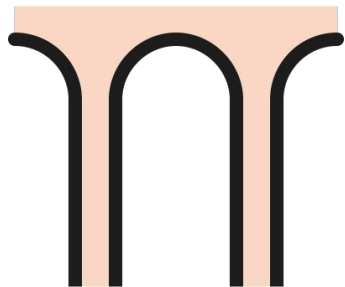
1. Protegge gli interessi primari del sistema pubblico (**integrità**)
2. Innesca una “autoselezione” dei destinatari (**screening**)
3. Riduce la probabilità di commissione di azzardi morali (**prevenzione**)
4. Consente di identificare e sanzionare i free-rider (**repressione**)



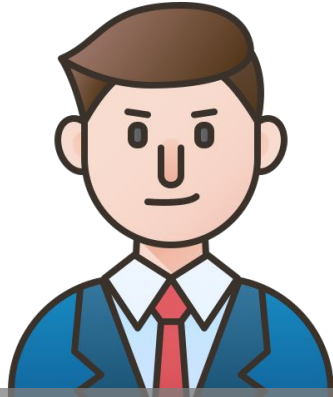
Le frodi interne come “fallimento etico”: IL CAMOUFLAGE

DEFINIZIONE DI «INTEGRITÀ PUBBLICA»

(OCSE - [Raccomandazione del Consiglio OCSE sull'*Open Government*](#))



L'integrità pubblica si realizza
attraverso un **consolidato**
allineamento e una **costante**
osservanza di valori etici
condivisi, principi e norme, al fine
di **difendere e dare priorità**
all'**interesse pubblico** rispetto
agli **interessi privati**



Bruno Baracca



- Nel centro storico del Comune di Maceria si ergono i ruderi di un'antica fabbrica di mattoni, ultima testimonianza dei numerosi opifici che nel secolo scorso animavano la vita sociale ed economica della città.
- Purtroppo, l'edificio cade a pezzi ed è infestato dai topi, oltre ad essere abituale luogo di incontro per gli spacciatori attivi sul territorio Comunale.
- Ma adesso qualcosa sta per cambiare! Bruno Baracca, Assessore all'Urbanistica, ha presentato alla cittadinanza un ambizioso progetto: grazie ai fondi del PNRR l'ex opificio sarà bonificato e ristrutturato e diventerà la sede di una multinazionale. Nel cortile della fabbrica, invece, il Comune realizzerà un parco giochi e un ampio parcheggio pubblico.
- Il *rendering* del progetto è accattivante... tuttavia, l'antica fabbrica di mattoni è di proprietà di una società privata, che potrà ristrutturare l'edificio con fondi del PNRR che sarebbero, in realtà, destinati alla sistemazione degli edifici pubblici: scuole, impianti sportivi, ecc ...

- BUON USO DELLE RISORSE PUBBLICHE
- INTEGRITÀ

SICUREZZA E IGIENE PUBBLICA

Interesse di Bruno Baracca al consenso politico-elettorale

Interesse dei cittadini ad avere più parcheggi e parchi giochi

Interesse dell'azienda privata a ristrutturare l'edificio

CONFLITTO DI INTERESSI

L'Unione Europea non è in grado di verificare l'effettivo uso delle risorse pubbliche

I cittadini non sanno quali opere possono essere finanziate con il PNRR

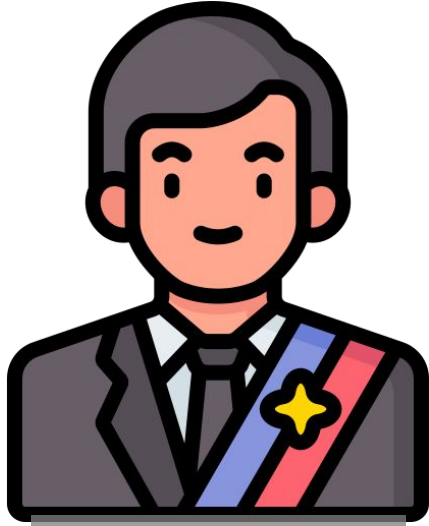
Il Comune ha dato false informazioni o ha omesso informazioni cruciali per i finanziamenti

ASIMMETRIE INFORMATIVE

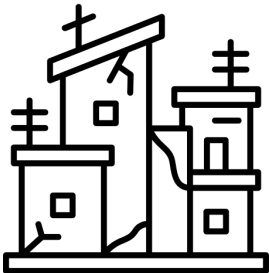
AZZARDO MORALE

Utilizzo da parte di un Comune dei fondi PNRR per il recupero di un'area di proprietà di una società privata





Francesco Falso



- Il nuovo Sindaco del Comune di CluCluxClano, il geometra Francesco Falso, ha espresso la volontà di prendere in seria considerazione la questione dei migranti, nonostante, per qualche oscura ragione, da tempo non si vedano migranti in giro per la città.
- In realtà, le cose stanno in maniera un po' diversa. Il Sindaco è anche titolare di un'impresa edile, che ha messo gli occhi su un'area edificabile che ospita una vecchia baraccopoli ormai abbandonata.
- Gli uffici comunali, dietro chiara indicazione del Sindaco, si mettono subito al lavoro per presentare un progetto di riqualificazione della baraccopoli, da finanziare con i fondi del PNRR. Il progetto prevede la sistemazione del campo e lavori di messa in opera di bungalow e prefabbricati.
- Ovviamente, i dati relativi alla effettiva presenza di migranti sul territorio comunale sono talmente esigui che non giustificano un intervento siffatto. Ma gli uffici decidono di inserire nel *rationale* del progetto un numero "indicativo" di migranti presenti in città, sufficiente per ottenere il finanziamento, ma non corrispondente al dato reale.

- BUON USO DELLE RISORSE PUBBLICHE
- INTEGRITÀ

- RIGENERAZIONE URBANA

Interesse della cittadinanza alla riqualificazione dell'area occupata dalla baraccopoli

Interesse del Sindaco (in qualità di titolare dell'impresa edile) ad eseguire i lavori di riqualificazione

L'Unione Europea non è in grado di verificare l'attendibilità delle informazioni fornite dal Comune

Il sindaco non ha dichiarato la propria situazione di conflitto di interessi

Il Comune ha dato false informazioni o ha omesso informazioni cruciali per ottenere i finanziamenti

CONFLITTO DI INTERESSI

ASIMMETRIE INFORMATIVE

AZZARDO MORALE

Indebita percezione dei fondi PNRR per la sistemazione di una "baraccopoli" cittadina, attraverso la falsificazione dei dati dei migranti presenti in città
(Corte dei Conti, Inaugurazione Anno Giudiziario 2024)





“Camouflage poteva essere un bel nome per un cavallo da corsa oppure per un simpatico e peloso cagnolino francese. Invece, è il nome di un fenomeno che può generare danni immensi all’integrità, soprattutto nell’ambito dei finanziamenti pubblici”.

**Di Rienzo M., Ferrarini A.,
FARE CARTE FALSE - Camouflage e rischio sistemico di caduta dell’integrità
Azienditalia, maggio 2024**



“L’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, terminata la predisposizione delle regole di contesto, è entrata nel vivo e già si registrano diverse segnalazioni di irregolarità; in particolare, si tratta di indebita percezione ovvero non corretto utilizzo dei fondi da parte dei soggetti attuatori, irregolarità nella percezione dei contributi sub specie di opere non conformi al progetto o di assai significativi ritardi nella loro attuazione” (Corte dei Conti, Inaugurazione Anno Giudiziario 2024, Intervento del Procuratore generale Pio Silvestri, p. 11.)



- opere non conformi al progetto Asili nido e Servizi integrativi (Procura regionale Emilia Romagna);
- presunte irregolarità riguardanti un bando per l’acquisto di un edificio per realizzare appartamenti popolari (Procura regionale Emilia Romagna);
- presunto danno erariale derivante dall’indebita percezione, da parte di un Comune, dei fondi PNRR per la sistemazione di una “baraccopoli” cittadina, attraverso la falsificazione dei dati dei migranti presenti in città (Procura regionale Marche);
- presunto danno erariale derivante da indebito utilizzo da parte di un Comune dei fondi PNRR per il recupero di un’area di proprietà di una società privata (Procura regionale Marche);
- indebito utilizzo dei fondi PNRR per la formazione del personale di un’azienda privata (Procura regionale Marche);