

Anticorruzione by design.

Una soluzione pirata per le PA tra doppio cieco e democrazia liquida.

L'approccio utilizzato per contrastare la corruzione nella Pubblica Amministrazione è stato finora prettamente di tipo repressivo. Ad esso è stata affiancata una governance che moltiplicando ruoli e competenze al fine di arginare il fenomeno ha introdotto nella macchina amministrativa una complessità tale da rendere ogni sforzo compiuto persino controproducente.

E' questa una strategia che, al di là delle migliori intenzioni, difficilmente produce risultati soddisfacenti, soprattutto quando il livello di corruzione all'interno di un ambiente (esempio le PA) supera già una determinata soglia di guardia. E infatti durante gli ultimi anni il livello di corruzione in questo paese è in crescita.

E' l'intero approccio ad essere traballante perché si basa sull'idea che per evitare la corruzione occorra moltiplicare le forme di controllo al fine di verificare, a posteriori, la presenza di irregolarità nello svolgimento delle procedure; ma l'inserimento di nuovi controllori non risolve il problema di fondo che è tipico in un sistema potenzialmente corruttibile, ovvero "chi controlla il controllore?".

A questo problema di natura filosofica possiamo rispondere in due modi diversi e cioè che, più in generale ci troviamo di fronte ad una questione non risolvibile mediante l'aggiunta di controllori ma che dovrebbe essere affrontato adottando paradigmi tipici della rete, come il Rizoma. E' infatti questo il modello in cui il controllo distribuito funziona, almeno fino a che viene garantita la resilienza di tutto il sistema.

Oppure, ed è questa la strada che ci interessa maggiormente, introducendo un nuovo modo di concepire la macchina della Pubblica Amministrazione, rendendola in certi punti incorruttibile "by design".

Così accanto alle tradizionali pratiche di controllo e investigazione che vengono svolte a posteriori introduciamo dei criteri e delle procedure che inibiscono a priori il fenomeno della corruzione.

In questo modo si induce nella società una separazione tra il livello decisionale e quello attuativo per spezzare il legame clientelare che si crea tra la classe politica locale ed il territorio.

Proprio in questa direzione è indirizzata la proposta che elaboriamo.

Caratteristiche della piattaforma

Scopo della piattaforma è implementare ove possibile il principio del "doppio cieco", già ampiamente utilizzato nell'ambito della sperimentazione scientifica, all'interno della Pubblica Amministrazione.

L'obiettivo è cercare di spezzare il legame di corruzione e di clientela che nella PA si insinua tra i livelli politico-decisionali e quelli attuativo-funzionali favorendo piuttosto lo sviluppo di un sistema incorruttibile "by design".

Con questo termine indichiamo quei sistemi che si organizzano in modo tale da soddisfare per propria struttura determinate condizioni. In questo caso la condizione è l'impossibilità di corrompere.

Per implementare la metodologia del doppio cieco scegliamo di sviluppare una piattaforma informatica in grado di rendere anonime le richieste che vengono inoltrate in maniera non prevedibile e randomica ad altre PA che avranno il compito di prenderle in carico; questi altri enti assumeranno decisioni sulla base del tipo di richiesta e dei regolamenti in vigore presso l'ente destinatario che rimane comunque anonimo. Di fatto avranno la possibilità di rilasciare le licenze e creare bandi di gara decretandone i vincitori.

Chi riceve la richiesta da parte della piattaforma (PA espletante) non conosce il mittente e il mittente (PA richiedente) non conosce il destinatario della richiesta. Pertanto l'ente richiedente e quello espletante non possono entrare in contatto. Alla PA espletante toccherà anche il compito di eleggere la commissione giudicante che agirà secondo lo stesso principio del doppio-cieco.

Al termine della gara o del rilascio delle licenze/permessi i dati verranno mostrati in chiaro in modo che tutti possano controllare la correttezza dell'iter.

E' anche ovvio che tutte le richieste devono essere telematiche e che la piattaforma costituirà l'unico e solo punto di ingresso attraverso il quale si eseguiranno determinati atti amministrativi della PA. Gli uffici tecnici restano disponibili per offrire consulenza e/o aiutare le imprese e i cittadini nell'immissione delle pratiche dentro la piattaforma e a loro volta dovranno espletare le richieste provenienti dagli altri enti.

La piattaforma deve avere le seguenti caratteristiche:

- 1) **Pubblicizzazione dei bandi e degli esiti di gara:** ogni impresa che voglia lavorare con la PA si iscrive alla piattaforma comunicando un raggio di azione (distanza geografica) entro il quale intende operare. Quando un bando viene immesso nella piattaforma tutte le imprese iscritte per quel determinato settore entro il raggio di azione indicato vengono allertate ed invitate a partecipare alla gara. Da chiarire i termini di partecipazione per evitare un sovraffollamento di richieste, malevolo o semplicemente di routine, intasando di lavoro inutile gli uffici preposti. Allo stesso modo a giochi fatti tutti i dati verranno resi pubblici e disponibili per i controlli.
- 2) **Protezione dagli errori:** l'inserimento delle informazioni tra i requisiti richiesti e dei dati avviene mediante form guidati che controllano automaticamente l'eventuale presenza di errori formali. In questo modo si evitano esclusioni delle imprese anche per piccoli errori commessi. Pare incredibile ma l'aspetto formale è uno degli strumenti principali attraverso i quali i funzionari corrotti favoriscono fornitori "amici".
- 3) **Anonimizzazione delle richieste:** le informazioni nella piattaforma introdotte a seguito delle domande o dei bandi di gara devono essere prive di riferimenti geografici / nominali e devono essere inserite dai diretti interessati o attraverso la consulenza / l'intervento degli uffici tecnici di riferimento. Queste informazioni, ad esclusione della parte relativa all'offerta economica, saranno visibili in chiaro al netto dell'oscuramento dei dati sensibili e geografici. Tutti i cittadini possono controllare e verificare questa fase denunciando eventuali irregolarità nei dati.
- 4) **Protezione dei dati sensibili:** nei bandi di gara i dati relativi alle offerte economiche che provengono dalle imprese saranno criptati con chiavi asimmetriche. Le imprese saranno guidate dalla piattaforma a decrittare i dati soltanto nella fase dell'apertura delle buste. Si attua quindi

anche in questo frangente una protezione “by design” dei dati sensibili evitando fughe di informazioni al fine di procurare vantaggi in maniera sleale alla concorrenza. Inoltre i bandi verranno “hashati” il che significa che ogni piccola variazione fatta a qualcuno di essi a posteriori (anche solamente una virgola) verrà rilevata dal sistema.

- 5) **Controllo idoneità e anti mafia:** le imprese inserite nella piattaforma verranno sottoposte a verifica con i dati provenienti dalle camere di commercio e dalle prefetture per scongiurare eventuali infiltrazioni mafiose. Allo stesso modo tutte le imprese subappaltanti che dovessero intervenire anche a lavori avviati saranno sottoposte alle stesse verifiche. Queste verifiche vengono eseguite automaticamente dalla piattaforma.
- 6) **Automatizzazione pagamenti:** gli enti appaltanti dovranno assicurare la disponibilità finanziaria per le forniture e per le imprese che si aggiudicano gli appalti visto che la piattaforma comanderà i pagamenti al termine delle scadenze previste. Questo riguarda tutte le forme di pagamento possibili, inclusi gli anticipi, i conguagli, ecc...
- 7) **Banca dati dei Comuni - norme e regolamenti:** per consentire agli uffici tecnici di prendere decisioni sulla base di regolamenti in vigore presso altri comuni tutte queste informazioni andranno inserite anch'esse all'interno della piattaforma mediante format standard in grado di proteggere l'anonimato della fonte. Sarà compito della piattaforma stessa allestire tutte le operazioni per fornire ai funzionari, in modalità sempre anonima, le informazioni necessarie utili all'espletamento della pratica.
- 8) **Protocollo delle richieste:** ogni richiesta inoltrata alla PA verrà automaticamente protocollata nel protocollo generale della piattaforma.
- 9) **Albo dei controllori:** al fine di esercitare i controlli, in particolar modo sui lavori svolti, è necessario determinare sul territorio nazionale e all'interno delle amministrazioni figure atte ad esercitare controlli e fare sopralluoghi. La piattaforma selezionerà i controllori in base alle coordinate geografiche dei luoghi dove ci sono i lavori da periziare.

Funzionamento della piattaforma e protocollo

Descriviamo il funzionamento della piattaforma mediante due casi standard.

Caso A

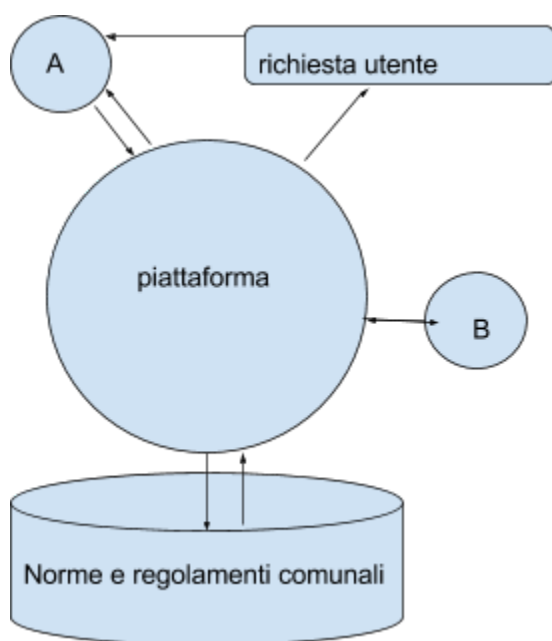
La piattaforma deve gestire una richiesta che parte da un cittadino, come ad esempio una pratica edilizia.

- 1) Il cittadino (utente) arriva alla PA (A) con una richiesta (es una pratica edilizia).

- 2) (A) prende in carico la pratica e verifica la correttezza di tutta la documentazione, quindi inserisce la richiesta nella piattaforma. In essa non ci devono essere riferimenti nominali / geografici o paesaggistici in grado di rivelare l'identità dell'ente richiedente. A è responsabile della correttezza di questa fase.
- 3) La piattaforma protocolla la richiesta.
- 4) La piattaforma rende pubblici e visibili in chiaro la richiesta anonimizzata per eventuali controlli di terze parti.
- 5) La piattaforma invia la pratica all'ente (B) che la prende in carico. (B) non ha modo di sapere da chi provenga la richiesta, ente o richiedente che sia.
- 6) La piattaforma fornisce a B gli estremi normativi per giudicare la regolarità della richiesta.
- 7) (B) verifica la pratica e comunica con la piattaforma che notificherà all'utente richiedente e all'ente (A) l'esito della richiesta.

Se analizziamo il comportamento della piattaforma in questa situazione possiamo evidenziare che:

- 1) L'ente che accoglie la richiesta da parte dell'utente (A) non conosce chi espletterà la pratica. Neppure il richiedente ne è a conoscenza.
- 2) L'ente che espleta la pratica non può conoscere chi è il richiedente; il regolamento sul quale è chiamato a giudicare la richiesta è privo di riferimenti. Non ci sono possibilità da parte dell'ente espletante di entrare in contatto con il richiedente.



Caso B

Nel Comune X, in provincia di Z, la giunta comunale decide di rifare il tetto di due scuole comunali.

Vengono quindi inseriti in piattaforma i requisiti del progetto e compilati i form necessari da parte dell'ente appaltante.

La piattaforma assegna al Comune Y il compito di istituire il bando di gara e il sistema notifica alle società che operano nel settore dentro il loro raggio d'azione l'esistenza del bando. Si noti che queste imprese non sono note all'ente giudicante.

Ammettiamo che 8 imprese decidano di partecipare alla gara. I primi controlli della piattaforma sollevano un'eccezione riguardo ad una impresa che non risulta idonea e pertanto viene eliminata dalla gara.

Le altre 7 società vengono iscritte al bando; nessuno di loro conosce chi è l'ente giudicante e l'ente giudicante non può collocare geograficamente le imprese visto che non conosce neppure l'ente appaltante. Il Comune Y svolgerà il proprio lavoro dentro un contesto di doppio cieco e determinerà il vincitore della gara. Al termine della procedura tutti i dati relativi alla gara verranno resi pubblici per un controllo pubblico della regolarità dello svolgimento del bando.

Casi che escludono l'utilizzo della piattaforma

Risulta subito chiaro che la piattaforma così strutturata non può coprire il cento per cento dei casi possibili. Se ad esempio lo stesso Comune X volesse edificare un nuovo palazzo Comunale dovrebbe poter avere la libertà di selezionare e commissionare progetti ad alcuni studi di progettazione. Il compito di selezionare il progetto vincente è una scelta politica alla quale la giunta comunale dovrà rispondere in termini politici di fronte alla comunità locale. E' ovviamente una scelta discrezionale che dovrebbe passare attraverso tutti gli strumenti di garanzia propri di questi casi particolari. A quel punto anche gli appalti per la costruzione non potranno più essere assegnati con un criterio di doppio cieco ma di semplice cieco in quanto l'ente giudicante potrebbe facilmente risalire all'ente appaltante data la particolarità del progetto.

In questo caso è utile avere consapevolezza di un limite della piattaforma perché possono esserci tentativi di aprire contatti verso gli enti appaltanti; non rimane dunque che ricorrere ai sistemi tradizionali di controllo. Anche in questo caso comunque otteniamo un vantaggio perché tutti gli sforzi riservati ai controlli e alla regolarità delle procedure possono concentrarsi su questi pochi casi rendendo più difficili eventuali tentativi di corruzione.

Il ruolo della democrazia liquida

L'esempio di poc'anzi dove non possiamo garantire un' incorruttibilità del sistema by design ci suggerisce una variante che includa un ruolo per la democrazia liquida (per una descrizione del termine "democrazia liquida" invitiamo alla lettura di https://it.wikipedia.org/wiki/Democrazia_liquida)

In che modo? Ad esempio, per rimanere al caso specifico, costituendo a livello geografico un pool di architetti ed urbanisti (ma in altri casi appartengono a rami e specializzazioni differenti) chiamati a discutere e votare della bontà dei progetti presentati. La decisione può essere vincolante oppure di semplice indirizzo e rappresenta comunque un grosso ostacolo per eventuali corruttori.

Controlli sugli appalti assegnati

Anche il controllo sullo svolgimento dei lavori appaltati deve essere organizzato mediante un criterio di singolo cieco . Ciò è necessario per evitare che un'amministrazione possa con un determinato atteggiamento favorire fornitori amici. L'imparzialità nel giudizio e la parità di trattamento nella valutazione dei lavori svolti dalle imprese deve essere uno dei criteri che regolano un mercato in salute. Questo ovviamente è un punto più delicato perché difficilmente un controllo sulla qualità di un lavoro svolto può essere eseguito "a distanza" ma richiede obbligatoriamente un'ispezione in loco.. Per questo la piattaforma seleziona casualmente ma su base territoriale un numero ridondante di ispettori tra funzionari interni alle PA o consulenti esterni al fine di effettuare controlli incrociati sull'andamento e sulla qualità dei lavori. Questi controlli sono determinanti perché verificano il raggiungimento degli obiettivi e il soddisfacimento dei parametri qualitativi dei lavori, affinché la piattaforma possa autorizzare i pagamenti alle imprese coinvolte.

Overhead, costi e risparmi

Questo modello in singolo e doppio cieco aggiunge un overhead lavorativo all'interno dei processi delle PA sebbene non influisca sul numero totale delle pratiche a livello nazionale. Ci saranno costi superiori per effettuare i controlli sui lavori, visto che questi controlli vengono ridondati e di norma effettuati "fuori sede".

Il costo della piattaforma è di per sé irrisorio ma deve essere computato un costo per le operazioni di immissione delle pratiche all'interno del sistema informatizzato nonché l'acquisizione di hardware in grado di effettuare scansioni dei progetti. Inoltre ci sarà un costo determinato da un tempo superiore dedicato alla singola pratica poiché c'è bisogno di una verifica in base a regolamenti di altri enti. Per contro il risparmio sui controlli da effettuare e sul mantenimento di quelle figure che agiscono ora all'interno delle politiche imposte dalla governance bilanciano in parte i costi aggiuntivi necessari. Il risparmio invece sui costi indotti dalla corruzione nelle PA è considerevole e rimandiamo a letture specializzate una loro effettiva ed aggiornata quantificazione.