

Armando Vittoria

Verso una burocrazia legale-digitale?

(doi: 10.53227/105070)

Rivista di Digital Politics (ISSN 2785-0072)

Fascicolo 1-2, gennaio-agosto 2022

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Armando Vittoria

Verso una burocrazia legale-digitale?

TOWARDS A LEGAL-DIGITAL BUREAUCRACY?

The digital transition suggests a paradigm shift for the public sector: new institutional arrangements as well as new cultural codes. The real challenge for the so-called platform bureaucracy is therefore a «connection» strategy with the social demand for public innovation, to enhance the potential for modernization that digital transition involves, but without yielding to the logic of populism. The public sector digital transition is undoubtedly achieving promising results for administrative processes in terms of efficiency and institutional rationality. Far beyond the triumphalism proposed by a certain neo-liberal rhetoric, a few critical aspects still persist, first with regard to the effect that the digital transition is having on one of the significant problems that besets the public sector: public corruption. Are we really overcoming, via digital transition, the paradigm of classical bureaucratic legitimacy? Is a new digital rationality for administration leading to a convergence, on both the supply and demand sides of administration, on a new digital rationality undermining bureaucratic particularism? In short, how is the digital transition impacting on public corruption? The paper seeks to answer these questions by addressing the area of administrative transparency – between publicity and social accountability – in the Italian public sector. After an assessment of the scholarship, it tries to outline a framework for the effects of the digital transition on corruption, using as a case-study the new forms of digital governance within the tax control agencies.

KEYWORDS *Corruption, Digitalization, Platform Bureaucracy, Italy, Digital Rationality.*

1. Introduzione

La sfida che la transizione digitale propone alla Pubblica amministrazione nei paesi del capitalismo maturo è, più che duplice, ortogonale. Sono infatti gli assi che definiscono lo spazio in cui si incrociano domanda e offerta di beni, servizi e diritti ad esigere un ripensamento paradigmatico pensato per

Armando Vittoria, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Napoli Federico II, Via Leopoldo Rodinò 22, 80138, Napoli, email: a.vittoria@unina.it, orcid: 0000-0001-6811-5443.

la *platform society*: nuove soluzioni strutturali e organizzative, ma anche codici culturali nuovi nella relazione tra società e amministrazione. Sfida che al tempo dello Stato fordista si sarebbe definita di modernizzazione (Rose 1976; Peters 1988) e che oggi è di *digital governance* ma anche di innovazione dei codici politico-sociali per l'amministrazione.

D'altra parte, l'attuale ciclo espansivo che origina dal recovery post-pandemico posiziona al centro dell'agenda di policy – e di ricerca – il tema dell'innovazione burocratica, di hardware e software, di offerta istituzionale come di domanda sociale. Un processo che una nuova governance ispirata alla tecno-razionalità sembra intenzionata a guidare cogliendo nel ciclo espansivo l'occasione per realizzare quelle (necessarie) riforme amministrative di sistema – si pensi alla programmazione del Pnrr nel caso italiano – imperitabilmente ispirate all'efficacia, efficienza, trasparenza nell'amministrazione.

Le potenzialità espresse dall'incrocio tra spazio burocratico e *digitizing society* (Muellerleile e Robertson 2018) sono, in assoluto, enormi. La vera sfida per la transizione digitale dell'amministrazione è produrre quindi un equilibrio che sia davvero innovativo tra *platform bureaucracy* e domanda sociale di amministrazione: una «connessione» – certamente non uguale in tutti i sistemi amministrativi – con la richiesta di innovazione pubblica che il neo-managerialismo prova a ricercare sia esaltando il potenziale modernizzatore della transizione digitale, sia rincorrendo, sul versante del linguaggio e della prassi burocratica, alcuni codici tipici del populismo (Bloom e Sancino 2019).

Di sicuro, uno dei terreni su cui la ricerca di «simbiosi» tra nuova burocrazia legale-digitale e società presenta un alto potenziale di impatto – ma anche un forte rischio di fallimento – è quello della corruzione. Per tecnologia, tecnica e forse anche razionalità istituzionale, l'impatto dell'innovazione digitale su alcune sfere del processo amministrativo ha già mostrato risultati promettenti: alcune esperienze di innovazione burocratica in campo fiscale restituiscono, ad esempio, molto in questo senso. Numerosi restano, tuttavia, i punti critici del rapporto tra transizione digitale dell'amministrazione e corruzione: la stabilità di questi processi virtuosi; la loro trasferibilità nei differenti settori – per output, ma anche per struttura, modello organizzativo, cultura istituzionale – dell'amministrazione; la capacità di radicamento di un nuovo paradigma burocratico e dei suoi effetti sulla corruzione in differenti sistemi di amministrazione; infine, non ultimo, la possibilità che questo nuovo paradigma porti a convergere burocrazia e società su una nuova razionalità di tipo legale-digitale.

In fondo, il rapporto tra struttura amministrativa e società politica continua ad essere un tassello analitico centrale ed irrinunciabile per ogni framework sul cambiamento paradigmatico dell'amministrazione, anche nei si-

stemi post-democratici, nel solco indicato da una letteratura consolidata e assai autorevole sulla modernizzazione (Riggs 1991), sulla *path dependency* (Flora *et al.* 1983) e sulle routine amministrative (Peters 2001). Non casualmente, la letteratura che di recente si è stratificata sui rapporti tra transizione digitale e corruzione ha fatto emergere un'ambivalenza: da un lato, registrando l'indubbio potenziale dell'Ict e dell'e-government per l'innovazione burocratica (Mistry e Jalal 2012; Mungiu-Pippidi e Dadašov 2016; Neupane *et al.* 2017; Paulin *et al.* 2017); dall'altro, confermando la necessaria esistenza di postulati istituzionali, organizzativi e culturali di sistema affinché tale potenziale possa riflettersi stabilmente sulla vita amministrativa (Oye 2013; Sohail Iqbal 2010; Kim 2014; Lupu e Lazăr 2015; Addo e Seyo 2020).

Quanto stabili sono gli effetti virtuosi indotti dalla transizione digitale sulla corruzione, e quali *drivers* ne consentono una istituzionalizzazione? O meglio, la transizione digitale sta semplicemente producendo nuove economie di scala interne al sistema amministrativo per efficienza e trasparenza – in sé, comunque, un traguardo – o si sta già consumando un passaggio paradigmatico alla «burocrazia della piattaforma», con domanda e offerta di amministrazione che convergono su una nuova razionalità legale-digitale la quale non lascia più spazio alla corruzione?

L'articolo si propone di rispondere a queste domande affrontando il caso italiano e, in particolare, analizzando l'impatto che la digitalizzazione sta avendo per *publicity* ed *accountability* sull'asimmetria dell'informazione che tradizionalmente segna il rapporto tra burocrazie e cittadini: come notato (Lindstedt e Naurin 2010), uno dei versanti – quello della trasparenza – su cui il nesso effettivo tra digitalizzazione e prevenzione della corruzione amministrativa appare più promettente. Preceduto da un consolidamento della letteratura sul rapporto digitalizzazione-corruzione, il modello, sviluppato sul rapporto domanda-offerta, dunque sull'impatto sia dell'*e-citizenship* che dell'e-government sul contrasto alla corruzione, prende poi in considerazione le nuove forme di governance basate sul *digital first* nell'ambito delle amministrazioni fiscali, e l'impatto che queste stanno avendo sulla moderazione di quel particolarismo burocratico dal quale, paradigmaticamente (Makowski 2017), emergerebbe il nesso tra digitalizzazione e prevenzione della corruzione.

Il paragrafo 2 del contributo è dedicato alla letteratura: dal concetto di corruzione – e della sua (incerta) misurabilità – l'articolo muove per considerare la letteratura che si è dedicata al rapporto tra digitalizzazione e prevenzione della corruzione. Infine, si introduce l'ipotesi analitica basata sul potenziale anti-corruttivo dell'innovazione digitale sul lato della trasparenza amministrativa: in sostanza, provando a capire come il nuovo paradigma digitale-

razionale caratterizzante la sfera pubblica della *digitizing society* (Muellerleile e Robertson 2018) stia erodendo la consolidata legittimità amministrativa di tipo weberiano, incidendo appunto su quel particolarismo burocratico tradizionalmente considerato alla base della corruzione pubblica; se ovviamente si assume che «il principale e costitutivo problema delle strutture burocratiche è il deficit di trasparenza» (Makowski 2017, 292) e che la corruzione sia sostanzialmente «una forma di distribuzione particolaristica di beni, diritti e servizi», così sottratti all'interesse collettivo, da parte di chi esercita la delega burocratica (Mungiu-Pippidi 2011, 11-13).

Il terzo paragrafo apre al caso italiano, e in particolare analizza il percorso di policy regolatoria quasi parallelo dell'anticorruzione e della digitalizzazione nel settore pubblico, inclusi gli ultimi significativi punti di caduta provocati dalla pandemia e dalla risposta, europea e nazionale, alla stessa. Nello stesso paragrafo, viene in premessa contestualizzato il dato sulle caratteristiche della corruzione pubblica nel caso italiano, ricorrendo alle fonti istituzionali interne ma anche a quelle provenienti dai monitoraggi internazionali (Greco, Consiglio d'Europa).

Il quarto paragrafo al caso dell'amministrazione fiscale in Italia. La governance dell'anticorruzione nell'Agenzia delle entrate sembra, come e forse più di altri ambiti del settore pubblico, aver risposto alle innovazioni ed obblighi legislativi introdotti dal biennio 2012-2013, avviando un percorso di modernizzazione nel quale ai processi regolativi e di monitoraggio interni si è via via accompagnata anche una azione di innovazione dei canali di comunicazione digitale con i cittadini, particolarmente significativa nel segmento della trasparenza. Da questo muove la parte empirica e di caso, che analizza il *feed* sulla domanda burocratica di Accesso documentale (241/90), di Accesso civico semplice (33/2013) e di Accesso civico generalizzato o Foia (*Freedom of information act*, 33/2013, 5-bis) – oltre 920 record dal 2017 al 2022 – fatta all'Agenzia delle entrate rilasciato dal sito dell'Agenzia in esecuzione della Legge n. 190 del 2012 sulla prevenzione della corruzione. Tale domanda di trasparenza sarà analizzata in relazione alle sue caratteristiche geografiche e tipologiche, anche per ricostruire la risposta sia di *publicity* che di *accountability* da parte dell'Agenzia. Al paragrafo conclusivo sono riservate le considerazioni finali.

2. Transizione digitale, prevenzione della corruzione e lotta al «particolarismo» burocratico: verso una nuova legittimità digitale-razionale?

Corruzione e policy di prevenzione: dalla grammatica alle questioni aperte

La difficoltà di definire la corruzione è stata ormai da molti anni rilevata, come il tentativo di consolidarne un canone definitorio espletato (Jain 2001). Rispettivamente un problema di decifrazione tassonomica ed un altro di misurazione del fenomeno nello spazio pubblico, hanno negli anni animato un vivace dibattito soprattutto sulla corruzione in ambito di governo e di economia pubblica (Rose-Ackerman 1978, 1999), sulla sua contestata misurabilità (Mungiu-Pippidi 2011, 2013; Mungiu-Pippidi e Dadašov 2016), sul nesso tra corruzione e sviluppo amministrativo (Grindle 2004; Sohail Iqbal 2010) e, soprattutto in ambito amministrativo, sulla sua natura (Rose-Ackerman e Truex 2013; Soreide e Rose-Ackerman 2018).

Il dato, nient' affatto casuale, che larga parte della letteratura sulla corruzione, e delle politiche anticorruzione, insista prevalentemente sullo spazio della Pubblica amministrazione (Makowski 2017, 292) non può che spingere ovviamente ad indagare il nesso tra digitalizzazione e (anti)corruzione muovendo dal fenomeno burocratico. Ed è, ancora, per nulla casuale che anche gli importanti approcci di *political economy* sul tema della corruzione – essenzialmente orientati al modello principale-agente (Lindstedt e Naurin 2010, 301) – alla fine convergano tutti su quel dilemma di legittimità, weberiano, che definisce nella sua essenza il fenomeno corruttivo, e che può al fondo fornirci una definizione minima della corruzione: un uso particolaristico della delega e della risorsa pubblica, ovvero «l'attività attraverso cui un pubblico ufficiale usa il potere che gli viene delegato dal *demos* per perseguire il proprio interesse economico privato a spese del bene pubblico» (Jain 2001, 73).

Una convergenza, quella tra teoria economica pubblica e teorie della legittimità in materia di corruzione, che non è tuttavia circoscritta alla questione della natura del potere burocratico. L'asimmetria dell'informazione tra burocrazia (chiusa nei suoi novelli *arcana imperii*) e società che chiede beni, diritti e servizi è il *pivot* euristico chiave, da declinarsi anche sul lato della governance e dell'organizzazione amministrativa. Perché, come si è notato, «sia per i contesti sviluppati che in via di sviluppo, la delega di autorità sul *decision making* a burocrazie organizzate è un elemento centrale. E dove c'è discrezionalità ci sono margini per esercitarla. La questione centrale è in che misura

gli incentivi istituzionali interni alla burocrazia possono tenere in equilibrio il principio gerarchico rispetto all'onestà individuale» (Rose-Ackermann 1978, 2). E tuttavia, il tentativo di spostare dalla legittimità politica alla razionalità organizzativa il motore del particolarismo burocratico, e dunque della corruzione, spiegandola essenzialmente sul lato dell'offerta come un deficit di razionalità organizzativa pubblica, si è scontrato con i fatti. Seguendo questa tesi il passaggio paradigmatico dal modello di legittimità amministrativa weberiano a quello managerialista – comune in molte democrazie sviluppate sul finire del secolo scorso – avrebbe dovuto naturalmente risolvere la questione della corruzione. Invece, come si è notato, la stagione del cosiddetto «New public management» ha «ironicamente» intensificato e non ridotto la tendenza al particolarismo, base della corruzione, nei settori pubblici (Makowski 2017, 298-299), almeno per tre motivi.

Il primo è che il particolarismo e la corruzione originano sia sul lato istituzionale che culturale, sull'offerta e sulla domanda di amministrazione. Come gli studi qualitativi comparati hanno nel tempo evidenziato, le condizioni che favoriscono le dinamiche di corruzione amministrativa si producono soprattutto trovano moventi sia morali che comportamentali tra loro spesso divergenti, rispetto ai quali – qui risiede una delle critiche agli indici di corruzione basati sulla percezione, ad esempio – chi sul lato sociale condanna moralmente la tendenza alla corruzione dei pubblici ufficiali è pronto spesso anche ad ammettere di esercitarla, come cittadino, avendone l'opportunità (Miller 2006, 371-380). Questione di misurabilità, e della selezione degli strumenti qualitativi e quantitativi, che è più rilevante, come si è notato, soprattutto per quei sistemi politici – come quello italiano – in cui la corruzione sembra dimostrare una certa salienza (Carloni 2017; Mazzoni *et al.* 2017).

Il secondo, che si collega al primo e che riporta al cuore concettuale del fenomeno, è che se la corruzione ha alla base un esercizio «particolaristico» del potere pubblico che genera una distribuzione «particolaristica» di beni, servizi e diritti che sottrae al bene pubblico (Mungiu-Pippidi 2011, 11-13), allora le politiche per contrastarlo non possono che muovere dall'assunto che esista sia una offerta che una domanda sociale di «corruzione», e intervenire sui due lati: non bastano dunque politiche regolative. Il terzo, se si vuole banale, è che non c'è razionalità economico-organizzativa che tenga rispetto alla corruzione pubblica: anche i manager sono, in fondo, esseri umani.

La ricerca di una grammatica e di un frame concettuale della corruzione pubblica ci riporta, insomma, a Weber, e alla natura del potere burocratico: a questa bisogna prima di tutto guardare, o meglio agli effetti stabili di un paradigma della legittimità e del potere sulla trasformazione della delega in privilegio, della competenza in esclusività, della pubblicità in segretezza, della

responsabilità pubblica in particolarismo (Makowski 2017, 293, 296). Insomma, la corruzione pubblica come degenerazione di un modello di legittimità burocratica, e che, come tale, investe responsabilità e limiti, allo stesso tempo e nello stesso modo, delle istituzioni e della società, dell'offerta e della domanda di amministrazione.

Lotta al particolarismo e nuova razionalità digitale: il nesso digitalizzazione-corruzione nella platform society

Le burocrazie, come ci indicava Weber, proteggono e chiudono il regno della loro competenza dalla critica esterna, e il problema permanente dell'assenza di trasparenza, espone il sistema pubblico ad un uso distorto e particolaristico delle risorse e dei diritti collettivi. Il modello della legittimità razionale-legale aumenta – sistemicamente – il rischio di corruzione pubblica. Fino ad oggi, sembrerebbe, perché la transizione digitale sta infatti proponendo nei settori pubblici del capitalismo maturo un ripensamento paradigmatico: una nuova idea dello spazio amministrativo fatto di soluzioni strutturali e organizzative innovative, ma soprattutto di una logica che connette domanda e offerta di sfera pubblica *disruptive* (Bloom e Sancino 2019), animata da nuovi codici culturali-comportamentali, forse da una nuova semiotica burocratica. Pur tra mille dubbi, la possibilità concreta è che il paradigma della amministrazione della piattaforma faccia convergere domanda e offerta, burocrazia e società, su una nuova razionalità di tipo digitale.

Verrebbe da dire, parafrasando una illustre affermazione, che non vi sia nessuna confusione sotto il cielo. Allora, questa convergenza paradigmatica di domanda e offerta di amministrazione su una nuova razionalità digitale è davvero concreta? E, soprattutto, con essa possiamo considerare, almeno all'orizzonte, superata la logica del particolarismo burocratico che è alla base della corruzione?

In un certo senso, le premesse sono luminose. Le tecnologie digitali sembrano contribuire, in tante accezioni, alla costruzione di un modello di adattabilità, apertura e trasparenza nella sfera dell'amministrazione, in questo riducendo lo spazio manipolativo del processo pubblico su entrambe i lati dell'offerta burocratica e della domanda di amministrazione (Coursey e Norris 2008). E un certo ottimismo, talora anche celebrativo, aleggia attorno agli effetti della digitalizzazione sull'amministrazione: il vecchio modello gerarchico-burocratico di azione pubblica sarebbe al tramonto, e questo starebbe segnando la fine della *iron cage* della modernità occidentale (Muellerleile e Robertson 2018, 188). E tuttavia, altri punti d'osservazione porterebbero a considerare quanto tale neo-modernità burocratica sia minacciosa (Hoibou 2015), e come nel nuovo paradigma né la burocrazia del tempo digitale sia me-

no potente, né il suo rapporto di legittimità con la società amministrata meno distante dall'interesse collettivo.

Insomma, che la *digitizing society* stia riformulando in qualche modo la razionalità burocratica è fuori discussione. Ma la sfida al modello della legittimità burocratica weberiano portata dalla società della piattaforma può infatti essere letta in più modi sia per esiti, che per ambiti della sfida stessa. Se è lo stesso paradigma weberiano a dirci che «ad ogni principio di legittimità corrisponde uno specifico 'apparato' di dominio, o meglio struttura di relazione tra governanti, governati e personale del governo» (Matheson 1987, 206), il punto centrale è se questa nuova legittimità digitale tenda a sfidare maggiormente il campo di dominio della razionalità legale, ovvero lo Stato e dunque anche il potere della burocrazia, o quella per così dire politico-sociale, ovvero la democrazia e il *demos*. Di là degli ambiti di sfida, è nel primo caso che gli esiti della sfida provocherebbero un cambiamento paradigmatico nell'amministrazione. Nel secondo caso, invece, la nuova legittimità digitale-razionale evidenzerebbe un carattere non così «post-burocratico», e il sostanziale obiettivo di usare la neutralità algoritmica per rafforzare una progettualità riproduttiva dell'esistente e delle logiche di mercatizzazione sociale (Muellerleile e Robertson 2018, 204, 208-209).

In ogni modo, anche ammettendo tali criticità, resterebbe il dato promettente di una razionalità digitale, che se non indice di una società aperta sembra esserlo quantomeno di una intensificazione del carattere di connessione e apertura funzionale tra burocrazia e società. E questo lascerebbe immaginare che uno dei driver principali della corruzione pubblica, cioè quel deficit strutturale di trasparenza che costituisce un ambiente fertile per l'uso distortivo della delega burocratica e che è considerabile esso stesso una forma di particolarismo (Makowski 2017, 293), sia potenzialmente molto minacciato per l'effetto della transizione digitale e della emergente nuova razionalità burocratica ad essa connessa.

La letteratura che ha inteso misurare potenziale ed effetti della transizione digitale sulla corruzione è cresciuta negli ultimi decenni (Coursey e Norris 2008; Mistry e Jalal 2012; Mungiu-Pippidi 2013; Rose-Ackerman e Truex 2013; Kim 2014; Lupu e Lazăr 2015), con una forte attenzione, come prevedibile, all'impatto dell'Ict e dell'infrastrutturazione sui sistemi politici in via di sviluppo (Grindel 2004; Soheli-Iqbal 2010; Addo e Senyo 2020). Di una certa rilevanza è poi risultata essere la letteratura che ha approfondito il rapporto tra digitalizzazione, e-government ed e-citizenship (Goel *et al.* 2012; Garcia-Murillo 2013; Neupane *et al.* 2017), la quale ha insistito su uno degli aspetti cardine della policy di prevenzione della corruzione: l'implementazione della trasparenza attraverso la transizione digitale (Lindsted e Naurin 2010).

Tutte le analisi anche comparate sul rapporto digitalizzazione-corruzione indicano i tre livelli della trasparenza, dell'efficientamento organizzativo e della partecipazione come quelli di elezione per valutare l'impatto della transizione digitale sui livelli di corruzione amministrativa (Makowski 2017, 302-303). Ma è soprattutto la trasparenza ad essere considerata un ambito amministrativo d'elezione per la riduzione e il contrasto della corruzione, la cui implementazione effettiva può agire sia sul lato dell'asimmetria d'informazione, sia su quello dell'uso particolaristico della delega tecnico-burocratica. Ed il potenziale di cui sono portatori l'Ict e la *digitizing society* è, in questo senso enorme. Misurarne gli effetti è però altra cosa, sebbene resti di fondo un suo elemento di forza: una policy di trasparenza può effettivamente erodere la propensione alla corruzione sia sul lato dell'offerta burocratica che della domanda di amministrazione.

L'ambito della trasparenza nel settore pubblico ha due componenti tra loro speculari: la trasparenza in sé, che è controllata dall'amministrazione sul lato istituzionale e che si realizza nella *publicity*; e la trasparenza come apertura al controllo e alla sanzione da parte della società, sul lato della domanda, che si realizza con l'*accountability* sociale dell'amministrazione (Lindsted e Naurin 2010, 302). Un nuovo schema della legittimità, basato sulla razionalità digitale, deve dunque declinarsi attraverso strategie di policy della trasparenza che agiscano su entrambe i lati della domanda e dell'offerta di beni, servizi e diritti pubblici. Anche perché è bene ricordare come parte significativa della corruzione amministrativa sia di origine collusiva (Soreide e Rose-Ackermann 2018, 2), e come per alcuni sistemi nel rapporto digitalizzazione-corruzione ad emergere sia stato più l'effetto preventivo dell'*e-citizenship* che l'impatto istituzionale dell'*e-government*, perché, come anche gli studi condotti in maniera longitudinale e comparata hanno evidenziato, più che la percezione della corruzione è la paura della stessa a fungere da deterrente (Goel *et al.* 2012).

Per ultimo, ma non da ultimo, nel considerare il rapporto digitalizzazione-corruzione e nel disegnare le strategie di policy di riduzione del particolarismo, va considerato il fattore della dipendenza dal percorso, giacché in materia di policy preventive della corruzione pubblica la varianza della risposta tra i modelli nazionali è generalmente molto alta e rilevante (Di Mascio e Natalini 2020). Nel determinare, infatti, gli effetti della digitalizzazione sulla corruzione molti studi hanno dovuto assestare modelli multifattoriali, che hanno evidenziato – soprattutto in prospettiva comparata – la capacità, ad esempio, dell'*e-government* di curvare la corruzione ma in presenza di una stabile *rule of law*, o di una alta qualificazione delle burocrazie, o di una stabile democrazia, o di tutte queste cose messe assieme (Kim 2013).

Ma come si colloca il caso italiano in questa prospettiva? Quale il punto di partenza rispetto alla corruzione nel settore pubblico, e quale l'impatto che sta avendo la transizione digitale?

3. Il cammino parallelo tra policy anticorruzione e transizione digitale nel sistema italiano

Nonostante il sistema amministrativo italiano muova i suoi primi passi in materia di politiche preventive della corruzione già dal 2003, con l'istituzione dell'Alto commissario, e così avviando una strategia centrata sull'agenzificazione la quale – come si è notato – non ha dimostrato nei diversi paesi di curvare significativamente l'incidenza del fenomeno (Mungiu-Pippidi 2013, 31), è però la salienza di questo tipo di policy a livello europeo a spingere il nostro sistema a darvi progressivamente centralità d'agenda (Euc 2014), anche in termini di riforme (Di Mascio e Natalini 2018).

D'altra parte, la transizione postdemocratica nel sistema italiano prende le mosse, nel 1992, proprio dall'emersione di un fenomeno critico di corruzione pubblica sistemica (Della Porta e Vannucci 1995), che ha nel tempo segnato indirizzi istituzionali e strategie di policy nella prevenzione (La Spina 2020). E già nel 2009 il rapporto di monitoraggio del Gruppo di stati contro la corruzione, dopo aver ribadito le premesse di sistema del caso italiano legate alla particolare connessione tra corruzione pubblica e crimine organizzato, esordiva allora ricordando come l'Italia «non avesse uno specifico e coordinato programma anti-corruzione» (Greco 2009, 4, 27). Il rapporto registrava tuttavia i progressi fatti dal nostro sistema amministrativo sul versante della trasparenza, in particolare per come la strategia di e-government 2009-2012 che allora insediava il Cnipa – progenitore dell'attuale Agid – intendesse implementare la legge 241/90 sull'accesso documentale valorizzandola, almeno nelle intenzioni, con la nascita di una interfaccia digitale di servizio della Pubblica amministrazione. Una linea di policy giudicata da quel rapporto europeo del 2009 comunque insufficiente, e sul lato dell'offerta di *publicity* e soprattutto di *accountability* sociale dell'amministrazione, se l'intenzione era quella di contrastare un fenomeno, la corruzione pubblica, che in Italia si mostrava «pervasivo e sistemico, interessando la società nel suo complesso» (Greco 2009, 6), e con caratteristiche così peculiari e legate al tipo di modernizzazione politica al punto da pregiudicarne, come poi noterà l'agenzia anticorruzione, la stessa misurabilità, in sé comunque già complessa (Anac 2013).

Qualche anno dopo, nel rapporto sullo stato di avanzamento della corruzione nei paesi dell'Ue del 2013 presentato al Parlamento europeo, l'Italia

continuava a segnare un arretramento in tutti gli indici sul controllo della corruzione. Sia sul lato della domanda che dell'offerta di e-government il nostro settore pubblico mostrava un posizionamento mortificante. Ma mentre sul lato dell'offerta di *publicity* i valori apparivano in crescita, sul lato della domanda di accesso ai dati della PA – e di propensione all'*e-citizenship* – si posizionava insieme a paesi come Bulgaria e Romania. Ciò che però più colpiva dell'analisi, era che su nessuno dei due versanti, domanda come offerta, le policy intraprese per accrescere la trasparenza attraverso il digitale sembravano incidere sul controllo della corruzione (Mungiu-Pippidi 2013, 31-32). Negli anni seguenti, anche altri studi avrebbero nuovamente associato l'Italia a un cluster di paesi di recente democratizzazione, e sempre ribadendo, anche attraverso diverse stime e misurazioni, come molte delle policy intervenute non avessero connesso digitalizzazione e controllo della corruzione (Androcianu *et al.* 2022).

Ciononostante, non può tralasciarsi che nell'ultimo ventennio il sistema politico italiano sia stato investito da un rilevante – almeno per *quantum* – intervento di policy anticorruzione. Dall'istituzione della Commissione di studio nel 2011, si arriverà nel 2012 – sotto il governo tecnico del «vincolo esterno» guidato da Monti, e dietro l'angolo un crescente clima antipolitico – all'approvazione della legge 190/12, non solo istitutiva dell'Anac – poi guidata da Cantone – ma anche del Piano nazionale anticorruzione, che obbligherà – nel tempo – i soggetti della Pubblica amministrazione all'adozione dei Piani triennali (Ptpc) e alla nomina dei responsabili d'ufficio. A questa prima tranche di misure, ne seguiranno altre come il codice di comportamento dei dipendenti pubblici (Dpr n. 62/13) e l'obbligo di pubblicazione sui siti istituzionali (Dlgs n. 33/13), il quale, completato dalla nuova disciplina sulla trasparenza amministrativa (Dlgs n. 50/16), radicherà nello spazio amministrativo italiano il diritto all'accesso civico generalizzato (Foia), rafforzando i poteri di controllo dell'Anac sulla mancata trasparenza delle amministrazioni.

Essenzialmente disegnate secondo un approccio di semplificazione e di «nuova regolazione», molte delle misure che intervengono sul lato della prevenzione della corruzione si intersecheranno, già dall'istituzione della RuPa e dall'adozione del piano di e-government 2009-2012, con quella che sarà la strategia anche europea di attuazione dell'agenda digitale nel settore pubblico. Questa porterà da un lato all'approvazione del Codice digitale, poi alla nomina del Commissario straordinario, poi ancora alla nascita dell'AgId e del network coordinato di open government. Versante che con la pandemia e con l'approvazione del Pnrr, si sta oggi traducendo in una occasione di investimento strutturale sulla digitalizzazione pubblica, a partire dai 9,75 miliardi di euro della componente M1C1 riguardano lo sviluppo di servizi digitali all'avanguardia orientati a cittadini, residenti e imprese (Barmann 2021). La strategia di policy

basata sull'implementazione digitale della trasparenza, letta anche come grimaldello contro lo spazio particolaristico e «corruttivo», ha poi trovato una spinta nel Pnrr anche sul lato dell'investimento nell'*e-citizenship*, come dimostrato dall'approvazione del dl 152/2021 che ha inteso massimizzare l'uso delle risorse per implementare le *skills* digitali dei cittadini e ridurre il divario di alfabetizzazione informatica sul lato della domanda amministrativa (Cavalcanti 2022).

Ciò che tuttavia si può osservare, è come nel caso italiano il percorso parallelo di digitalizzazione e di anticorruzione nel settore pubblico, pur significativo, si sia qualificato per uno schiacciamento sulla dimensione della regolazione – come sovente accaduto, la policy di riforma amministrativa ha evitato i nodi organizzativo, del reclutamento, salariale, della cultura e formazione – e per un forte investimento, certo necessario, sul lato infrastrutturale e dell'offerta di *e-administration*, configura un ruolo se non statico marginale ed esterno per la cittadinanza amministrativa di tipo digitale, anche in termini di responsabilità. Forse anche per questo, come è stato evidenziato, nel set di nuovi strumenti anticorruzione ormai attivi nell'amministrazione italiana né la disponibilità di servizi amministrativi online in sé, né l'adozione di strumenti di accesso generalizzati – si pensi al Foia – sembrano incidere sulla moderazione della corruzione. Nel caso della policy sulla trasparenza, ciò che è però emerso è stata la salienza della domanda di accesso via digitale: una tendenza al maggior controllo della corruzione al crescere dell'uso di internet, da parte dei cittadini, per rapportarsi con lo spazio amministrativo (Mungiu-Pippidi 2013, 57-58). Questo confermando che una delle dimensioni attraverso cui la digitalizzazione può significativamente impattare sulla prevenzione della corruzione è consentendo alla trasparenza – come *publicity* e *accountability* – di «indebolire» il particolarismo burocratico (Mungiu-Pippidi 2016), e che forse proprio nel sistema italiano, per la particolare *path dependency* culturale, una strategia di policy che investa insieme e drasticamente l'*e-government* e l'*e-citizenship* potrebbe avere un forte impatto sulla prevenzione della corruzione, purché vinca l'anelasticità al cambiamento, o se si vuole la resistenza del particolarismo, su entrambe i lati.

4. Uno studio di caso su *publicity* e *accountability*, tra offerta e domanda di trasparenza amministrativa: le domande di accesso civico e di Foia all'Agenzia delle entrate

Nella sua audizione al Senato resa il 4 marzo 2021, il Direttore dell'Agenzia delle entrate, Ernesto Maria Ruffini ha messo a fuoco, con una pandemia quasi alle spalle ed un Pnrr da programmare, i progetti di digitalizzazione

e innovazione tecnologica del settore fiscale, ricordando come questi avessero come orizzonte più largo «la semplificazione degli adempimenti per i contribuenti e le imprese», la «digitalizzazione dei servizi» e il «pieno utilizzo e interoperabilità delle banche dati, nel rispetto della normativa sulla privacy», ma soprattutto l'obiettivo di «instaurare una costante cooperazione tra le parti del rapporto tributario, basata sulla trasparenza e sulla fiducia reciproca, che possa favorire comportamenti virtuosi da parte dei contribuenti, con la preziosa e imprescindibile collaborazione degli intermediari» (Sr 2021).

Nella strategia digitale dell'Agenzia delle entrate, un'attenzione particolare sembra dunque riservata «alla digitalizzazione dei servizi e dei processi amministrativi, sia in fase di progettazione sia in fase esecutiva, in linea con il principio secondo il quale la transizione digitale deve permeare tutti gli ambiti dell'amministrazione, rappresentando un elemento cruciale di innovazione del rapporto con i contribuenti». Un forte stimolo all'apertura sociale dell'Agenzia, riconoscendo anche l'onere dell'amministrazione di ridurre sul lato della domanda di *e-citizenship* un divide di partenza, promuovendo «l'attività di assistenza telematica» e incrementando «gli investimenti finalizzati a rendere il fisco sempre più telematico e a migliorare il rapporto con l'utenza – cittadini, professionisti e imprese – grazie all'utilizzo intensivo degli strumenti tecnologici», col fine di garantire «in particolare all'utenza non professionale, il massimo sostegno nell'utilizzo dei software, potenziando l'help desk tecnico, anche tramite la creazione di nuove strutture specializzate» (Sr 2021, 3-12).

Il piano triennale digitale, il Pnrr, ma anche i nuovi impegni previsti dal decreto semplificazioni (76/20) che ha registrato il potenziale di spinta alla transizione digitale proveniente dal quadro post-pandemico (Clarizia 2020), sono tutti elementi che indicano una consistenza della policy digitale- trasparenza nell'Agenzia. E anche le analisi sull'avanzamento della digitalizzazione dei servizi, per interfaccia, nelle differenti pubbliche amministrazioni, sembrano confermarlo (Bontempi 2021).

In termini di regolazione, l'attività dell'Agenzia in materia di prevenzione della corruzione è stata significativa, ed avviata già dal 2015, porta l'attuale Piano triennale di prevenzione della corruzione 2021-23, approvato nel marzo del 2021, ad essere il settimo. L'azione organizzativa pianificata, guardando l'ultimo Piano, coinvolge quasi tutte le dimensioni rilevanti della governance interna ed esterna: mappatura dei processi; analisi e classificazione del rischio; monitoraggio delle relazioni istituzionali, con i privati, con i soggetti del mercato; audit e whistleblowing; formazione; rotazione del personale. Alla base vi è sottolineata, in ogni modo, una strategia basata sul digitale che mira a rafforzare l'infrastruttura interna e l'interfaccia esterna dell'Agenzia, con l'obiettivo di rafforzare anche la «trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e

documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, rappresenta una delle misure volte a prevenire la corruzione e a promuovere l'integrità e la cultura della legalità» (Ppc Ae 2021, 65).

Ciò che forse è rilevante, osservando questi momenti regolatori interni, è una attenzione concentrata sul digitale per l'accessibilità del cittadino a dati, processi ed elementi relativi ad una identità per così dire già suoi. Sebbene si tratti di una sfera dell'amministrazione per la quale, in relazione ad esigenze di privacy e di controllo, i concetti di trasparenza digitale e di apertura alla domanda sociale propongano limiti di istituzionalizzazione fisiologici, ciò che pare emergere è una strategia da parte dell'Agenzia che spinge molto sul lato della *publicity*, forse leggermente meno su quello dell'*accountability* sociale – presidio del controllo esterno sulla discrezionalità dell'amministrazione e su una componente del particolarismo burocratico – che pur incidendo lo fa ad un ritmo meno intenso. Un aspetto che apre ad una riflessione sulle strategie di policy future dell'Agenzia per connettere transizione digitale e controllo delle distorsioni, essendo i due lati della *publicity* e dell'*accountability* sociale dell'amministrazione entrambe assolutamente determinanti per far esplodere gli effetti positivi della digitalizzazione sulla trasparenza, particolarmente in un sistema come quello italiano in cui il fenomeno della corruzione pubblica pare caratterizzarsi per un peso del driver culturale e della componente cosiddetta collusive.

In questo senso, un punto di osservazione interessante è costituito dal registro online delle istanze di accesso civico del sito dell'Agenzia delle entrate, la cui attivazione nasce dal recepimento del Dlgs n. 33/13 e della delibera Anac 1309 del 28 dicembre 2016, nel quale convoglia non solo la domanda sociale – di cittadini, imprese – di accesso civico generalizzato o esteso (Foia), ma anche quella di accesso civico semplice (Acs) e di accesso procedurale o documentale di parte (Acd) regolato dalla Legge 241/90.

Dal gennaio del 2017 al marzo del 2022, il registro online riporta 923 domande di accesso ad atti, documenti, regolamenti, registri, elenchi gestiti dall'amministrazione fiscale nell'ottica di realizzare attraverso la transizione digitale la trasparenza amministrativa. Fatta eccezione per un 5,2% di richieste di Acs (48) e di un 12,5% di istanze di Acd (115), in gran parte tale domanda di trasparenza è composta da richieste di accesso esteso Foia (760, 82,3%), in teoria più realizzative dell'*accountability* sociale dell'amministrazione – l'87,5% del totale se si sommano anche gli accessi semplici.

La propensione dell'amministrazione a rilasciare le informazioni, ad aprire il diaframma dell'accessibilità, si restringe al crescere della generalità del dato e dell'oggetto dell'informazione richiesta. Le richieste di accesso documentale, che riguardano la parte e sono regolate dalla 241/90, ricevono un 100% di accoglimento. Diversamente, le richieste di accesso civico (Acs o Foia)

che insistono su provvedimenti di impatto generale o sulla governance interna dell’Agenzia ricevono un accoglimento solo del 61%. Se poi si classifica questa «domanda di trasparenza» in maniera più articolata, dividendo tra atti di governance interna (Aig) e provvedimenti dell’amministrazione di impatto sulla cittadinanza fiscale (Aef If), o valutando la richiesta di trasparenza fatta all’Agenzia per generalità e impatto sulla privacy – documentazione non sensibile o di impatto fiscale (Nif), o di interesse delle parti già coinvolte in un rapporto con l’amministrazione, come per gli interpelli (I) e azione di autotutela *ex lege* 228/12 (At) – la Tab.1 indica con chiarezza come il tasso di accoglimento da parte dell’amministrazione decresca al crescere della generalità/impersonalità del dato di cui si chiede l’accesso, e quanto più l’informazione riguarda un provvedimento o dato interno all’amministrazione.

TAB. 1. Valori assoluti, incidenza e incidenza di risposte positive dell’amministrazione alle domande di accesso documentale (Acd), civico semplice (Acs) e civico generalizzato (Foia)

| Materia | Oggetto del dato o informazione richiesti | Va | % | Si |
|--------------|--|-----|------|-------|
| Interpello | Di parte. Istanza informativa prima di attuare un comportamento fiscalmente rilevante. | 163 | 17,6 | 80,4% |
| Autotutela | Di parte. Azione esercitata nel caso in cui l’elaborazione di una istanza su posizione fiscale rilevante trasmessa in tempo non abbia ancora ottenuto risposta. | 106 | 11,5 | 74,5% |
| Aeg If | Di parte, e non. Accertamenti, cartelle, processi, esazioni, trascrizioni, registri, visure, atti commissioni tributarie. | 331 | 36,5 | 46,2% |
| Nif | Catastali, elenchi, dati amministrazioni condominiali, registri privi di identità fiscale, statistiche beneficiari e contributori, liste Pec, liste Onlus o partite Iva. | 200 | 21,7 | 41% |
| Aig (Totale) | | 123 | 13,3 | 20,3% |
| | Circolari e atti di regolazione interna (Regolazione) | 50 | | 28% |
| | Concorsi, promozioni, nomine (Reclutamento e promozioni) | 35 | | 25,7% |
| | Gestione di beni strumentali, risorse e sedi (Risorse e sedi) | 29 | | 17,2% |
| | Gestione del personale (Personale) | 8 | | 12,5% |

Fonte: elaborazione dell’A. su dati Rac Ae 2022. N=923.

Come è evidente, questa policy di trasparenza digitale nata anche in funzione preventiva della corruzione mostra di erodere significativamente la tendenza all'impermeabilità dell'amministrazione sul lato della pubblicità, ad accogliere la richiesta di dati e informazioni nel caso in cui tratti di rispondere a richieste essenzialmente di tipo preventivo – interpellati e autotutele – rispetto a comportamenti fiscalmente rilevanti, possibili o attuati, da 'parte' di cittadini o imprese, mentre per gli atti esterni dell'amministrazione fiscale (Aeg), in cui ricadono sia richieste di parte sia altre riguardante l'ottenimento di informazioni su terzi o gruppi di terzi – e non sempre coperte dalle ragioni della privacy – il tasso di accoglimento inizia già a scendere al 46,2%. E tuttavia, anche in questo caso nella decisione dell'amministrazione di concedere o meno l'accesso sembrano rilevare da un lato l'interesse delle parti, dall'altro il tipo di informazione uscente dall'amministrazione, ma non – per incidenza generale – quello relativo alla protezione della privacy dei terzi, che comunque l'Agenzia realizza con grande rigore: sul totale delle domande, l'accoglimento medio è del 59,5% per le domande che non coinvolgono i terzi e del 61,5% per quelle che li coinvolgono.

Infatti, se si dispongono su una scala da 1 (minore impersonalità e generalità del dato richiesto) a 5 (massima impersonalità e generalità del dato richiesto) le cinque classi di materie oggetto delle domande di accesso civico, è anche solo intuitivamente (Fig. 1) evidente come al crescere della generalità del dato o informazione richiesta, soprattutto se relativo alla governance interna all'amministrazione, il tasso di accoglimento delle richieste decresca fortemente. In buona sostanza, le strategie digitali che intervengono sulla trasparenza, e di conseguenza sulla prevenzione della corruzione, mostrano un grado di funzionalità decrescente quanto più la materia oggetto di richiesta di accesso attiene alla governance interna dell'amministrazione e quanto più è impersonale – se si vuole generale – la natura amministrativa della materia/decisione che si richiede «trasparente».

Più nello specifico, e almeno nel caso considerato, lo spazio di *e-communication* tra domanda e offerta di amministrazione, strutturato per implementare la trasparenza, pare aumentare i livelli di *publicity* amministrativa, meno quello di accountability sociale dell'amministrazione: più il dato oggetto della richiesta di accesso civico è generale e impersonale, e soprattutto più «chiede conto» dell'azione interna all'amministrazione – componente su cui, va detto, può pesare anche la bassa qualità delle *skills* digitali sul lato della domanda – più si riduce la quota di accoglimenti da parte dell'amministrazione.

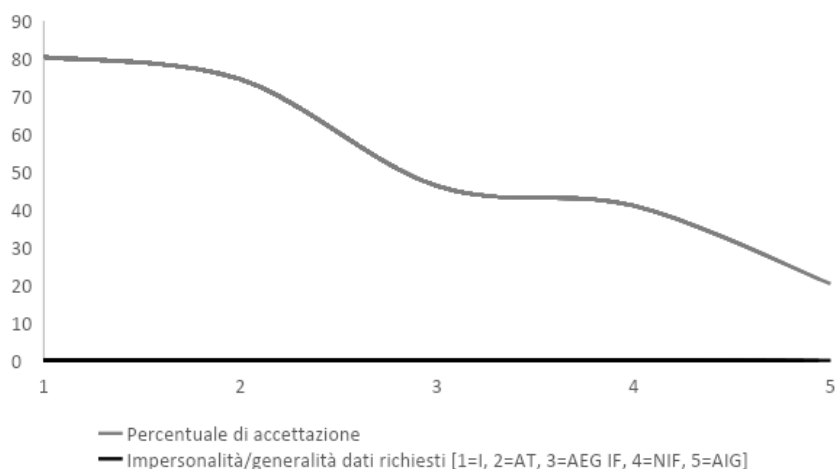


FIG. 1. Percentuale di risposta positiva alle domande di Acd, Acs e Foia per tipologia

Fonte: elaborazione dell'A. su dati Rac Ae 2022. N=923. Le domande di accesso sono disposte dal grado minore a quello maggiore di impersonalità/generalità del dato oggetto di richiesta: Interpello (I) = 1; Autotutela (At) = 2; Atti esterni di impatto fiscale (Aeg If) = 3; Dati non di impatto fiscale (Nif) = 4; Atti di governance interna (Aig) = 5.

In questa ultima categoria o macro-gruppo riguardante gli atti interni (Aig) ricadono, peraltro, anche le domande di accesso inerenti fenomeni distorsivi – solo una decina sul flusso di domande considerato – che abbiano coinvolto, eventualmente, anche il personale dell'amministrazione. Da anni, la policy dell'Agenzia sulla prevenzione, monitoraggio ed eventualmente sanzione dei comportamenti corruttivi è impostata su criteri assai rigidi e rigorosi. Il fenomeno, stando ai dati, presenta peraltro una incidenza molto bassa. I dati rilasciati dall'Agenzia sul periodo 2012-2016, e dunque immediatamente precedente e successivo al consolidamento in Italia della nuova strategia di policy anticorruzione avviata con l'istituzione dell'Anac, raccontavano di un fenomeno riguardante circa lo 0,2-0,3% dei dipendenti e un tasso di condanne effettive riguardante lo 0,1% (Ppc Ae 2017, 21). Se si considera che il totale del personale dell'Agenzia è passato dalle 41.024 unità del 2017 alle 30.398 del 2021 (Ppc Ae 2021), si tratterebbe di un fenomeno che potrebbe potenzialmente manifestarsi in circa 90 casi all'anno.

Per ultima, qualche considerazione sulla distribuzione geografica di questa domanda di accesso civico. Nei soli 193 casi in cui è stato possibile identificare la territorialità, la quota regionale di domanda sembra rispecchiare dati come la popolosità generale – con Lazio, Campania, Lombardia ed Emilia-Romagna in testa. È tuttavia interessante notare come il più alto tasso di domanda (per 100.000 abitanti) lo presentino regioni come la Basilicata (1,29),

la Calabria (0,97), le Marche (0,74), il Molise (0,68) e la Sardegna (0,63) in cui, e anche considerando i monitoraggi su economia non osservata ed evasione, le caratteristiche di struttura geografica, di rapporto aree urbane/aree interne, e forse una presenza «fisica» dell'amministrazione meno intensa, fanno di questo canale di comunicazione istituzionale una opportunità per il futuro, per implementare – come riaffermato anche dall'indirizzo ministeriale – «strumenti e procedure finalizzati ad agevolare la comunicazione con l'Amministrazione, in un quadro di reciproca e leale collaborazione» (Mef 2021, 53).

5. Conclusioni

Sospinta, e *malo bonum*, anche dalla crisi pandemica, la transizione digitale sembra costituire per i sistemi amministrativi delle democrazie a capitalismo maturo una grande opportunità di modernizzazione sia strutturale che culturale. Ed è soprattutto su questo ultimo versante, cioè sulla possibile prospettiva di un cambio paradigmatico nello spazio amministrativo con l'emergere di una razionalità digitale costrittiva del tradizionale particolarismo burocratico, che si snoda il complesso rapporto tra digitalizzazione e prevenzione della corruzione pubblica. Campo d'elezione per la sperimentazione di strategie di policy efficaci sembra essere quello della trasparenza amministrativa, nel quale tutto il potenziale dell'amministrazione della piattaforma appare potersi trasferire in termini di modernizzazione sia dell'offerta burocratica sia di *e-citizenship*. Il contesto italiano racconta, in questo senso, quanto tuttavia ancora rilevino i fattori di *path dependency* culturale, sebbene il consolidamento parallelo di nuove strategie di policy anticorruzione e di transizione digitale comincino a fornire risposte significative. In particolare, dal caso-studio analizzato riguardante le agenzie fiscali, ciò che emerge è il rafforzamento, grazie alla policy di trasparenza, dell'ambito della *publicity*, mentre maggiori investimenti sembra richiedere il versante degli strumenti di *accountability* sociale rilasciati dall'amministrazione ai cittadini.

Riferimenti bibliografici

- ADDO, A. e SENYO, P. K. (2020), *Digitalization and Government Corruption in Developing Countries: Towards a Framework and Research Agenda*, in «Academy of Management Proceedings», 1, pp. 1-56.
- ANAC (2013), *Autorità nazionale anticorruzione, Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia modalità di misurazione e prime evidenze empiriche*, <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/>

- anaccdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/Metodologie-di-misurazione.pdf. Consultato il 20 luglio 2022.
- ANDRONICEANU, A., GEORGESCU, I. e KINNUNEN, J. (2022), *Public administration digitalization and corruption in the EU member states. A comparative and correlative research analysis*, in «Transylvanian Review of Administrative Sciences», 18(65), pp. 5-22.
- BARMANN, B. (2021), *Lo Stato Digitale nel Pnrr. Servizi Digitali e Cittadinanza Digitale*, in «Irpa - Osservatorio sullo Stato digitale», 28 settembre 2021.
- BLOOM, P., SANCINO, A. (2019), *Disruptive democracy: The clash between techno-populism and techno-democracy*, London, Sage.
- BONTEMPI, V. (2021), *Il 'Chi è Chi' della tecnologia nell'amministrazione italiana. Il caso delle Agenzie fiscali*, in «Irpa - Osservatorio sullo Stato digitale», 30 giugno 2021.
- BONTEMPI, V. (2022), *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, Roma Tre Press.
- CARLONI, E. (2017), *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in «Politica del diritto», 3, pp. 445-466.
- CAVALCANTI, G. (2022), *Dalla riduzione del digital divide alla semplificazione dei servizi online: le nuove misure del decreto di attuazione del Pnrr*, in «Irpa - Osservatorio sullo Stato digitale», 15 febbraio 2022.
- CLARIZIA, P. (2020), *Il decreto n. 76/2020 per la semplificazione e l'innovazione digitale: la pandemia riuscirà dove tutti hanno fallito?* in «Irpa - Osservatorio sullo Stato digitale», 8 dicembre 2020.
- COURSEY, D. e NORRIS, D. F. (2008), *Models of e-government: Are They Correct? An Empirical Assessment*, in «Public Administration Review», 68(3), pp. 523-536.
- DELLA PORTA, D. e VANNUCCI, A. (1995), *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, attori, meccanismi*, Il Mulino, Bologna.
- DI MASCIÒ, F. e NATALINI, A. (2018), *Oltre il New Public Management*, Roma, Carocci.
- DI MASCIÒ, F. e NATALINI, A. (2020), *Le politiche di prevenzione della corruzione*, in G. CAPANO e A. NATALINI, *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 61-75.
- EUC (2014), *European Commission, Annex 12 to the EU Anti-corruption report*, European Commission anti-corruption report: Italy, Bruxelles.
- FLORA, P., ALBER, J., EICHENBERG, R., KOHL, J., KRAUS, F., PFENNING, W. e SEEBOHM, K. (1983), *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975. A Data Handbook*, 1, London, MacMillan.
- GARCIA-MURILLO M. (2013), *Does a government web presence reduce perceptions of corruption?* in «Information Technology for Development», 19(2), pp. 151-175.
- GRECO (2009), *Conseil d'Europe, Groupe d'Etats contre la corruption, Joint first and second evaluation round: evaluation report on Italy*, Strasbourg.
- GRINDLE, M. S. (2004), *Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries*, in «Governance», 17(4), pp. 525-548.
- HIBOU, B. (2015), *The Bureaucratization of the world in neoliberal era. An international comparative perspective*, Berlin, Springer.

- JAIN, A. K. (2001), *Corruption: A Review*, in «Journal of Economic Surveys», 15, pp. 71-121.
- KIM, C. K. (2014), *Anti-Corruption Initiatives and e-government: A Cross-National Study*, in «Public Organization Review», 14(3), pp. 385-396.
- LA SPINA, A. (2020), *Fighting Corruption*, in S. CAVATORTO e A. LA SPINA, *The Politics of Public Administration Reform in Italy*, Cham, Palgrave Macmillan, pp. 75-100.
- LINDSTEDT, C., NAURIN, D. (2010), *Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption*, in «International political science review», 31(3), pp. 301-322.
- LUPU, D., LAZĂR, C. (2015), *Influence of e-government on the Level of Corruption in some Eu and Non-Eu States*, in «Procedia Economics and Finance», 20, pp. 365-371.
- MAKOWSKI, G. (2017), *From Weber to the Web... Can Ict Reduce Bureaucratic Corruption?* in A. PAULIN, L. ANTHOPOULOS e C. REDDICK, *Beyond Bureaucracy. Towards Sustainable Governance Informatisation*, Berlin, Springer, pp. 291-302.
- MATHESON, C. (1987), *Weber and the Classification of Forms of Legitimacy*, in «The British Journal of Sociology», 2, pp. 199-215.
- MAZZONI, M., STANZIANO, A. e RECCHI, L. (2017), *Rappresentazione e percezione della corruzione in Italia. Verso una strumentalizzazione del fenomeno*, in «Comunicazione politica», 1, pp. 99-118.
- MEF (2021), *Ministero dell'economia e delle Finanze, Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale*, https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione-evasione-fiscale-e-contributiva_25_09_finale.pdf. Consultato il 20 luglio 2022.
- MILLER, W. (2006), *Corruption and corruptibility*, in «World Development», 34(2), pp. 371-380.
- MISTRY, J. e JALAL, A. (2012), *An Empirical Analysis of the Relationship between e-government and Corruption*, in «The International Journal of Digital Accounting Research», 12, pp. 145-176.
- MUELLERLEILE, C. e ROBERTSON, S. (2018), *Digital Weberianism: Bureaucracy, Information, and the Techno-rationality of Neoliberal Capitalism*, in «Indiana Journal of Global Legal Studies», 25(1), pp. 187-216.
- MUNGIU-PIPPIDI, A. (2011), *Contextual choices in fighting corruption: Lessons learned*, in «Norwegian Agency for Development Cooperation - Hsog», draft, pp. 1-157.
- MUNGIU-PIPPIDI, A. (2013), *The good, the bad and the ugly: Controlling corruption in the European Union. Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament*, 9, pp. 61-63.
- MUNGIU-PIPPIDI, A. e DADAŠOV, R. (2016), *Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity*, in «European Journal on Criminal Policy and Research», 22(3), pp. 415-438.
- NEUPANE, A., SOAR, J., VAIDYA, K. e YONG, J. (2012), *Role of public e-procurement technology to reduce corruption in government procurement*, in «Proceedings of the 5th International Public Procurement Conference» (Ippc5), pp. 304-334.
- PAULIN, A., ANTHOPOULOS, L. e REDDICK, C. (2017), *Beyond Bureaucracy. Towards Sustainable Governance Informatization*, Berlin, Springer.
- PETERS, B. G. (2001), *Politics of Bureaucracy*, London, Routledge.

- PETERS, B.G. (1988), *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- PPC AE (2017), *Agenzia delle Entrate, Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2017-2019*, https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/230874/Piano+di+approvazione-+piano+anticorruzione+2017+2019+provvedimento_Provvedimento.pdf/4981251f-b1f7-d0b9-41af-740b8cabce39. Consultato il 20 luglio 2022.
- PPC AE (2021), *Agenzia delle Entrate, Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2021 - 2023*, <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/3392073/Piano+Triennale+di+Prevenzione+della+Corruzione++e+della+Trasparenza+2021-2023.pdf/b3caffdf-c41a-7d2f-52f1-339bb8bb36f8>. Consultato il 20 luglio 2022.
- RAC AE (2022), *Agenzia delle Entrate, Feed del Registro degli accessi civici sul sito della Agenzia delle Entrate in esecuzione della Delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016*, consultato al 31 marzo 2022, <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/agenzia/amministrazione-trasparente/altri-contenuti-accesso-civico/registro-degli-accessi-civici>. Consultato il 20 luglio 2022.
- RIGGS, F. (1991), *Public Administration: A Comparative Framework*, in «Public Administration Review», 51, pp. 473-477.
- ROSE-ACKERMAN, S. e TRUOX, R. (2013), *Corruption and Policy Reform*, in B. Lomborg, *Global Problems, Smart Solutions: Costs and Benefits*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 632-672.
- ROSE, R. (1976), *On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public Policies*, in «European Journal of Political Research», 3, pp. 247-289.
- SOHEL IQBAL, M. (2010), *Can e-governance hold back the Relationships between Stakeholders of Corruption? An Empirical Study of a Developing Country*, in «Journal of Economics and Business», 2, pp. 83-106.
- SOREIDE, T. e ROSE-ACKERMAN, S. (2018), *Corruption in state administration*, in J. Arlen, *Corporate crime and financial misleading*, Cheltenham, Elgar, pp.195-218.
- Sr 2021, *Progetti di digitalizzazione e innovazione tecnologica del settore fiscale*, in «Senato della Repubblica, VI Commissione Finanze e tesoro, Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate Avv. Ernesto Maria Ruffini», Roma, 4 marzo 2021.

