

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE



DOTTORATO DI RICERCA
in
POLITICHE PUBBLICHE DI COESIONE
E CONVERGENZA NELLO SCENARIO EUROPEO

XXXVI CICLO

La transizione digitale nel settore pubblico e l'impatto sulla prevenzione della corruzione. Teorie, modelli di policy, evidenze comparate.

Candidata
Gaia Fristachi
Matricola
DR995214

Relatore
Ch.mo Prof. Armando Vittoria

Anno Accademico 2022/2023

INDICE

SOMMARIO	4
----------------	---

CAPITOLO PRIMO APPROCCIO ALLA RICERCA

1.1 Introduzione	5
1.2 Fondamenti teoretici.....	10
1.3 Metodologia.....	20
1.4 Risultati attesi.....	26

CAPITOLO SECONDO CORRUZIONE: DAL CONCETTO AL FENOMENO

2.1 Corruzione.....	27
2.1.1 Il concetto di corruzione	27
a) La corruzione come attività illecita	29
b) La corruzione come pratica immorale	31
c) La corruzione come fonte di disuguaglianza.....	32
2.1.2 Tipologie di corruzione	34
a) Corruzione privata e corruzione pubblica.....	34
b) Corruzione personale, corruzione collettiva (o aggregata) e corruzione istituzionale	35
c) Micro corruzione, macro-corruzione e corruzione sistemica.....	37
d) Corruzione burocratica e corruzione politica	39
2.1.3 Cause e determinanti del fenomeno corruttivo	40
a) Il potere discrezionale dei funzionari pubblici.....	41
b) Motivazioni intrinseche ed estrinseche	43

2.1.4 Conseguenze della corruzione	46
a) Negative	46
b) Positive.....	49
2.1.5 Deterrenti del fenomeno corruttivo	51
a) Trasparenza	51
b) Responsabilizzazione.....	56
c) Competizione	59
d) Sanzioni	61
2.1.6 I modelli teorici	63
a) Teoria del principale-agente.....	63
b) Teoria della scelta pubblica	66
c) Teoria delle “mele marce”	69
d) Teoria della cultura organizzativa.....	70
e) Teoria dei valori morali contrastanti.....	71
2.1.7 Strategie di prevenzione	72
a) Strategia economica.....	72
b) Strategia politico-governativa.....	73
c) Strategia socioculturale.....	74
d) Strategia organizzativo-burocratica	75
e) Strategia repressivo-giudiziaria	76
f) Strategia informatico-digitale	76

CAPITOLO TERZO

DIGITALIZZAZIONE DEL PUBLIC SECTOR E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

3.1 La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione	77
3.1.1 e-Gov: una vera e propria strategia anticorruzione?	80
3.1.2 e-Gov e corruzione: una relazione unidirezionale?	82
3.1.3 Il grado di penetrazione di Internet e l’impatto dei social media	83
3.1.4 L’ambiguità dell’Open Government	83

3.1.5 <i>L'influenza delle politiche digitali: un fronte europeo contro la corruzione</i>	85
3.1.6 <i>La 'rivoluzione' digitale: la trasformazione dei servizi pubblici italiani</i>	88
3.2 <i>L'insidiosa ombra della corruzione: un'analisi del fenomeno in Italia</i>	90
3.2.1 <i>Trasformazioni e tensioni: il lungo cammino della Riforma (2000-2023)</i>	93
3.2.2 <i>Normative anticorruzione e trasparenza amministrativa</i>	96
3.3 <i>Misurare la corruzione</i>	103
3.3.1 <i>Misure soggettive</i>	105
3.3.2 <i>Misure oggettive</i>	111
3.4 <i>Misurare la digitalizzazione</i>	123
3.4.1 <i>Digitalizzazione e corruzione nel caso italiano. Una ipotesi empirica</i> ..	131
3.4.2 <i>Risultati e discussione</i>	134
3.4.3 <i>Implicazioni (teoriche e pratiche)</i>	135
3.4.4 <i>Limiti della ricerca</i>	136
3.4.5 <i>Conclusioni</i>	137
BIBLIOGRAFIA	139

SOMMARIO

La presente dissertazione dottorale si prefigge l'obiettivo di esplorare l'intricato rapporto tra corruzione e digitalizzazione nell'ambito del settore pubblico italiano. Il percorso di indagine ha origine con la definizione del quadro teorico-concettuale, mettendo in evidenza l'influenza del paradigma culturale del neoistituzionalismo storico, in chiave diacronico-comparativa, e la scelta epistemica basata sulla teoria principale-agente. La metodologia adottata orienta la ricerca verso un approccio empirico-positivista di tipo quali-quantitativo, fondato sull'analisi di dati secondari, consentendo un'approfondita esplorazione delle dinamiche coinvolte nel rapporto oggetto di analisi. La revisione sistematica della letteratura condotta a supporto della ricerca offre un'analisi critica delle evidenze empiriche, delle teorie e delle tendenze riguardanti la corruzione e la digitalizzazione nel settore pubblico italiano dalla fine degli anni Novanta ad oggi. Tale studio costituisce una solida base per la comprensione delle dinamiche storiche, culturali e normative che hanno plasmato il contesto amministrativo italiano. Successivamente, viene delineato il *case study* nazionale, contestualizzando la costante presenza dell'ombra della corruzione, le trasformazioni attuate dalla riforma amministrativa e l'influenza delle politiche digitali europee. L'analisi delle diverse dimensioni che compongono i principali indicatori compositi a livello internazionale, congiuntamente allo studio di regressione lineare, consentono non solo di rivelare l'evoluzione nel tempo dei fenomeni oggetto di indagine ma anche di identificare *pattern* emergenti ed elementi predittivi. La presente tesi fornisce un significativo contributo alla comprensione delle intricate relazioni tra digitalizzazione e corruzione nel contesto della pubblica amministrazione italiana, offrendo un quadro informato per i decisori politici e costituendo parallelamente un punto di partenza per ulteriori approfondimenti accademici.

CAPITOLO PRIMO

APPROCCIO ALLA RICERCA

1.1 Introduzione

Le Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC) hanno innescato una significativa trasformazione nel funzionamento tanto del settore privato, quanto del settore pubblico, ridefinendo le dinamiche tradizionali e inaugurando una riforma orientata all'innovazione e alla funzionalità. L'implementazione delle tecnologie digitali nella sfera pubblica costituisce il fulcro di una profonda rivisitazione, con l'obiettivo principale di superare i meccanismi operativi intrinseci al sistema burocratico di stampo weberiano, al fine di consolidare un modello di governo più avanzato e reattivo, noto comunemente come *e-Government* o governo elettronico.

Il modello di governo elettronico si distingue per la sua abilità nell'utilizzo delle potenzialità tecnologiche per migliorare la fornitura dei servizi pubblici, ottimizzare i processi decisionali e incrementare la trasparenza nell'amministrazione pubblica. In effetti, l'*e-Gov* non si configura semplicemente come un processo di modernizzazione tecnologica, ma rappresenta un autentico mutamento culturale e strutturale che aspira a trasformare radicalmente la relazione tra cittadini e istituzioni pubbliche. È stato dimostrato, a partire dagli anni Novanta, che le riforme proposte attraverso il paradigma dell'*e-Government* hanno contribuito a superare le inefficienze e la rigidità insite nel tradizionale sistema burocratico, introducendo pratiche più flessibili, trasparenti ed efficienti.

L'adozione di strumenti digitali, quali la gestione elettronica dei documenti, la digitalizzazione dei processi decisionali e la proliferazione di servizi online, traduce questa trasformazione in un'esperienza più accessibile e conveniente per i cittadini, garantendo simultaneamente una maggiore responsabilità istituzionale. Tuttavia, come ribadito, l'*e-Gov* non è soltanto uno strumento di semplificazione amministrativa, bensì un veicolo per incrementare la partecipazione cittadina e rafforzare l'*engagement* democratico, per il tramite di piattaforme online, consultazioni e servizi personalizzati. Dunque, non può negarsi che l'applicazione delle TIC nel settore pubblico si configura

come un avanzamento verso un nuovo paradigma di *governance*: tale modello mira a coniugare l'efficienza delle tecnologie digitali con principi di trasparenza, responsabilità e partecipazione democratica, ponendo le basi per una P.A. più moderna, adattabile ed incentrata sulle esigenze dei cittadini.

Nonostante l'enumerazione di diversi e rilevanti benefici, principalmente associati al concetto di trasparenza, nell'ambito della letteratura accademica persiste un disaccordo tra gli studiosi in merito alla capacità effettiva della digitalizzazione di ridurre in maniera efficace la corruzione, specialmente nei contesti nazionali più avanzati e sviluppati. Difatti, in accordo con alcuni studi empirici, l'e-Gov è identificato come un efficace strumento di contrasto alla corruzione, mentre altri studiosi assertivamente argomentano che esso potrebbe persino incrementare le opportunità per i funzionari pubblici di perpetrare comportamenti corrotti. La conseguente dissonanza tra le evidenze empiriche e la conseguente frammentarietà e ambiguità del panorama scientifico costituiscono il contesto motivante di questa ricerca. Il presente studio si fonda, dunque, sulla necessità di comprendere in che modo l'adozione delle tecnologie digitali ha inciso sui livelli di corruzione, reali e percepiti, definendo nuovi contesti e sfide per l'azione pubblica trasparente e l'integrità amministrativa.

Il contesto italiano offre un terreno particolarmente interessante per uno studio approfondito di questi temi, considerando sia la ricca storia di fenomeni corruttivi nel settore pubblico che i cospicui finanziamenti stanziati al fine di abbracciare – una volta e per tutte – la digitalizzazione. La corruzione, sebbene rilevante in molte parti del mondo, assume contorni unici in Italia, richiedendo un'analisi specifica delle dinamiche culturali e strutturali che la caratterizzano. L'obiettivo di questa ricerca è quello di esplorare come le innovazioni digitali abbiano influenzato il comportamento corrotto dei funzionari pubblici italiani, cercando di comprendere se e in che modo le nuove tecnologie possano fungere da strumento di prevenzione o, al contrario, da veicolo di nuove opportunità per corrompere e/o essere corrotti.

Il percorso di indagine intrapreso nel contesto della presente ricerca si avvia mediante un'analisi dettagliata dei fondamenti teoretici che fungono da pilastri concettuali per l'indagine sui due temi centrali, rispettivamente, corruzione e digitalizzazione del settore pubblico italiano. In particolare, l'adozione del paradigma culturale del neoistituzionalismo storico, in chiave diacronico-comparativa, rappresenta un elemento

chiave, poiché questo approccio teorico si concentra sull'influenza del potere istituzionale nella formazione dei comportamenti illeciti, sottolineando l'importanza delle norme giuridiche e sociali, delle credenze individuali e dei valori culturali nella configurazione delle dinamiche corrotte.

Inoltre, sempre dal punto di vista teoretico-concettuale, si delineano le scelte epistemiche orientate verso il modello principale-agente, il quale consente di analizzare le interazioni tra soggetti all'interno del contesto istituzionale, focalizzandosi sulle asimmetrie informative e gli incentivi/disincentivi che potenzialmente possono influenzare il comportamento degli attori coinvolti nei processi decisionali pubblici. Questa prospettiva si configura come uno strumento analitico utile per comprendere come gli agenti all'interno del sistema pubblico rispondano ai fattori abilitanti o vincolanti, considerando il contesto delle relazioni di agenzia che possono emergere.

Per quanto concerne l'aspetto empirico della ricerca, la metodologia si orienta verso un approccio induttivo-positivista di tipo quali-quantitativo basato sull'analisi di dati secondari. Questo metodo consente di raccogliere dati già esistenti e di applicare strumenti statistici per esaminare le relazioni tra variabili, offrendo un quadro più ampio e sistematico delle dinamiche che coinvolgono il rapporto corruzione-digitalizzazione nell'ambito del contesto pubblico italiano. L'utilizzo di dati secondari, provenienti da fonti affidabili e pertinenti, prevalentemente istituzioni europee o accreditate organizzazioni internazionali, consente una valutazione accurata e comparativa delle tendenze nazionali nel corso del tempo, contribuendo così alla solidità e alla validità dell'analisi empirica. La sezione dei fondamenti teoretici fornisce pertanto una base concettuale solida, collegando la corruzione alle radici culturali e offrendo una cornice epistemologica per interpretare le dinamiche in evoluzione nel settore pubblico italiano.

A seguire, il percorso di ricerca viene dettagliato da una descrizione chiara dell'impianto metodologico posto alla base dell'indagine, dallo sviluppo delle ipotesi e dalla scelta mirata di un *case study*, che fornirà un'opportunità unica per esaminare concretamente le dinamiche in questione. L'attenzione si sposta quindi ai risultati attesi, delineando le prospettive di contributo alla comprensione più ampia del rapporto tra digitalizzazione e corruzione. Questo segmento del discorso anticipa le aspettative in termini di conoscenze che potrebbero emergere dall'analisi dettagliata, indicando la direzione verso cui la ricerca si propone di orientarsi.

Nel corso della ricerca condotta per la stesura di questa tesi di dottorato, è stato dedicato un capitolo fondamentale alla revisione sistematica della letteratura relativa alla corruzione e alla digitalizzazione nel contesto del settore pubblico italiano, dall'inizio degli anni Novanta sino ad oggi. Questa esaustiva indagine si è configurata come un'analisi approfondita e critica delle ricerche, delle teorie e delle tendenze emerse nel corso degli anni, al fine di gettare luce sui progressi compiuti e sulle aree che richiedono ulteriori approfondimenti. Si esploreranno anche le definizioni e le varie manifestazioni fenomeniche della corruzione, fornendo un quadro concettuale solido per il successivo esame dell'impatto della digitalizzazione.

Inquadrando questa revisione in un contesto storico e teorico, è emersa una comprensione più chiara delle dinamiche che hanno caratterizzato la corruzione e la digitalizzazione nel settore pubblico italiano. Gli anni Novanta hanno rappresentato una fase cruciale, con trasformazioni socioeconomiche e politiche che hanno plasmato il contesto in cui questi fenomeni si sono sviluppati. Le teorie fondamentali che hanno guidato la ricerca in questo periodo hanno fornito un quadro concettuale per interpretare gli eventi e le tendenze osservate. Nel dettagliare l'evoluzione della corruzione nel settore pubblico italiano, è emerso un quadro complesso, in cui fattori economici, politici e culturali hanno interagito in modi molteplici. La letteratura esaminata ha identificato cause, dinamiche e impatti della corruzione, mettendo in luce come tali fenomeni siano stati oggetto di una crescente attenzione e analisi da parte della comunità accademica, in maniera trasversale e multidisciplinare.

Parallelamente, l'attenzione si è rivolta agli impatti della digitalizzazione sul settore pubblico italiano. Le TIC hanno introdotto significative trasformazioni nei processi decisionali, nella fornitura dei servizi pubblici e nelle interazioni tra cittadini e istituzioni. L'analisi della letteratura ha permesso di cogliere le complessità e le sfide che accompagnano questa trasformazione digitale, fornendo un quadro comprensivo degli sviluppi avvenuti nel periodo considerato. Un aspetto di particolare interesse è emerso nell'intersezione tra corruzione e digitalizzazione. La letteratura ha evidenziato come la digitalizzazione, sebbene portatrice di miglioramenti effettivi in termini di efficienza e trasparenza, possa anche presentare nuove sfide e opportunità per fenomeni corrotti. L'approfondimento di questa interconnessione ha fornito spunti significativi per la comprensione del modo in cui la tecnologia possa essere utilizzata sia come strumento di

prevenzione della corruzione che come possibile veicolo di nuove forme di attività illecite (*alias* corruzione digitale).

Nel valutare le metodologie adottate nelle ricerche esaminate, è emerso un panorama diversificato, con approcci qualitativi, quantitativi e misti che hanno contribuito ad una comprensione più completa dei fenomeni in esame. L'analisi critica di tali metodologie ha permesso di individuare punti di forza e di debolezza, fornendo un quadro chiaro delle sfide metodologiche affrontate nel corso dell'ultimo ventennio dalla comunità accademica in questo campo di studio. Pertanto, dalla seconda sezione emerge una sintesi critica dei risultati della ricerca, evidenziando le principali tendenze, le incongruenze e le lacune di conoscenza. Questo capitolo si configura come un fondamentale contributo al contesto accademico, offrendo una base solida per la ricerca successiva e sottolineando l'importanza di un approccio multidimensionale per comprendere appieno lo spinoso rapporto tra corruzione e digitalizzazione nel settore pubblico italiano.

Infine, l'analisi si concentra sul caso di studio italiano: il terzo capitolo si apre con un'ampia panoramica e contestualizzazione della situazione nazionale, mettendo in luce l'insidiosa ombra della corruzione in Italia, che da sempre ha costituito un malaugurato *evergreen* per il paese. Una particolare attenzione sarà riservata alle trasformazioni e alle tensioni che hanno caratterizzato il lungo cammino della riforma amministrativa italiana, portatosi a compimento fra i primissimi anni Duemila fino a giungere ai giorni nostri. Questo periodo sarà esplorato criticamente, evidenziando sinteticamente le principali tappe significative e le sfide affrontate nel corso di questo processo, facilitato anche dall'introduzione delle tecnologie digitali. Inoltre, un'analisi dettagliata delle normative anticorruzione contribuirà a delineare il quadro normativo che ha cercato di contrastare – sebbene non sempre con successo – il fenomeno della corruzione in Italia.

Un ulteriore elemento centrale di questa indagine sarà l'esame dell'influsso delle politiche digitali e la loro connessione con la lotta contro la corruzione. Particolare attenzione sarà dedicata al fronte europeo, analizzando come le iniziative digitali abbiano contribuito a plasmare le dinamiche della corruzione nel contesto italiano. Successivamente, l'attenzione sarà concentrata sull'evoluzione della digitalizzazione in Italia, analizzando le principali politiche governative sul tema, al fine di comprendere

come tali cambiamenti abbiano inciso sui processi decisionali, sulla trasparenza e sull'accesso alle informazioni da parte dei cittadini. Saranno dettagliati i dati raccolti, comprese le misure soggettive e oggettive della corruzione, nonché i dati relativi alla digitalizzazione.

Il terzo capitolo, infine, si concentrerà sulla descrizione dei dati e del modello utilizzato per studiare i fenomeni oggetto di analisi nel contesto italiano. Inoltre, saranno analizzati i risultati dell'analisi di regressione lineare. Questo segmento contribuirà ad evidenziare le relazioni e i *pattern* emergenti che possono essere cruciali per la comprensione dell'incidenza dei due fenomeni nel contesto nazionale, mettendo in relazione le scoperte con il quadro teorico sopramenzionato. Saranno pertanto evidenziate le connessioni tra la corruzione e la digitalizzazione, offrendo una visione completa del rapporto tra questi due fenomeni nel contesto italiano per il periodo indicato (2013-2022). Infine, il capitolo si concluderà con una riflessione critica sulle implicazioni teoriche e pratiche dello studio in questione, delineando quelli che inevitabilmente sono i limiti di ogni ricerca e suggerendo possibili direzioni per future indagini in questo campo, al fine di arricchire la conoscenza sui temi oggetto di analisi. In sintesi, attraverso questa ricerca, si mira a contribuire significativamente alla comprensione delle complesse relazioni tra digitalizzazione e corruzione nel settore pubblico italiano, offrendo un quadro completo e aggiornato che possa informare le decisioni assunte dai *policy makers* e ad orientare i futuri studi accademici sul tema.

1.2 Fondamenti teoretici

Nel corso dell'ultimo l'assetto istituzionale interno delle democrazie ha registrato un profondo processo di trasformazione (conseguente alle radicali – talora paradigmatiche – trasformazioni economiche, politiche, sociali, culturali) che hanno investito i sistemi politici generalmente inclusi nella cosiddetta area OCSE. E tuttavia, all'evidente mutamento cui sono state soggette le strutture e le funzioni delle istituzioni politiche, soprattutto burocratiche, non sempre ha corrisposto un veloce mutamento dei meccanismi di azione interni alle istituzioni pubbliche, che, soprattutto in alcuni sistemi e tradizioni dell'Amministrazione, denotano ancora resistenza al cambiamento e all'innovazione, che questi siano di origine endogena o esogena. Come già intuito dagli

studi organizzativisti sul settore pubblico da oltre un ventennio, per quanto in un approccio nient'affatto neutrale sul piano culturale, è ancora la staticità istituzionale a frenare qualunque potenziale alterazione delle caratteristiche originarie delle amministrazioni democratiche e dello *status quo* burocratico, spesso ostacolando l'attuazione di strategie migliorative di rinnovamento (Olsen, 2009).

Come dimostra una *scholarship* dalla produttività quasi incalzante (Agostino, Saliterer e Steccolini, 2022; Androniceanu, Georgescu e Kinnunen, 2022; Di Giulio e Vecchi, 2023), oggi lo studio delle relazioni fra innovazione ed istituzioni pubbliche è centrale per l'agenda delle scienze politiche e sociali. Per quanto, la scelta ancora ricorrente in letteratura di raffigurare le istituzioni, in particolare quelle burocratiche, come strutture incapaci o restie ad adattarsi a nuove contingenze e a nuovi compiti sia risalente; quasi un canone 'classico' della scienza dell'amministrazione. Già a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, era stata la scuola americana a far coincidere, spesso, tale rilievo con una critica del paradigma weberiano dell'amministrazione, colpevole – in qualche senso – di non aver scardinato culturalmente la fondatezza delle strutture burocratiche, quali stabili organizzazioni formali, articolate secondo una ben precisa scala gerarchica, dotate di una chiara divisione funzionale del lavoro e di un elevato grado di specializzazione e di standardizzazione, nonché fondate sul principio razionale-legale e sullo Stato di diritto (Hall, 1963). Per dirla con Olsen (2006), gli studiosi delle moderne istituzioni burocratiche dovrebbero porsi dinanzi ad un singolare interrogativo, apparentemente paradossale: “la burocrazia è davvero un impotente dinosauro organizzativo coinvolto nella lotta contro la sua stessa morte?” (p. 1).

Considerata la larghezza di approcci in letteratura sul concetto di “istituzione”, in questa ricerca si partirà da un duplice approccio definitorio. In primo luogo, ci si avvarrà della definizione proposta da Douglass North, economista statunitense, Nobel nel 1993, il quale raffigurava le istituzioni come “regole del gioco”, ossia vincoli suscettibili di modellare l'interazione umana e la capacità evolutiva delle società civili (North, 1991). Una definizione che considera l'elemento umano come imprescindibile per garantire la stabilità e la persistenza sociale delle strutture istituzionali. Ma, seguendo Schotter (2008), le istituzioni sono rappresentate dalla regolare ripetizione di un certo comportamento umano, quale prodotto del rispetto di tali regole condivise (Hollingsworth, 2000). Per questa ragione, in secondo luogo, si è ritenuto di integrare

l'impostazione di North assumendo che più che l'istituzione sia l'architettura istituzionale a potere essere astrattamente concettualizzata come una sorta di linea guida per l'azione dell'uomo (March e Olsen, 1984). Le istituzioni sono infatti una monade in senso stretto, bensì esse – riprendendo il linguaggio platonico della produzione del molteplice – sono costituite dall'unione di una triade di elementi – culturali-cognitivi, regolatori e normativi – che, a seconda del contesto, assumono peso differente (Scott, 1995).

In quanto “regole del gioco” le istituzioni sono dunque degli artefatti di interazione, cooperazione e competizione tra individui ed incarnano le credenze normative della popolazione; per questa ragione esse sono soggette – incrementalmente e radicalmente – all'intervento e al cambiamento umano (Ostrom, 1986). Tuttavia, sulla scorta di queste considerazioni, è evidente che gli sviluppi istituzionali non possano riduttivamente definirsi né come un prodotto intenzionale e diretto della volontà umana, né tantomeno come un sottoprodotto casuale degli eventi storici (Olsen, 2009). La sfida di fronte alla quale si pongono i teorici delle istituzioni è dunque la seguente: in che modo viene a combinarsi l'esigenza umana di progettazione istituzionale con l'attitudine adattiva di tali strutture rispetto alle contingenze storiche del momento?

Allo stato attuale, le teorie del neoistituzionalismo rappresentano l'approccio teorico che meglio si presta a comprendere il modo in cui, nell'ambito di tali strutture, l'azione umana mirata si combina, dal punto di vista storico-comparativo, con la preservazione degli equilibri dipendenti dal percorso. D'altronde, attingendo a precedenti sforzi interdisciplinari – mutuati da studi condotti in campo sociologico, economico e politico – la teoria istituzionale è infatti stata anche applicata allo studio delle TIC in ambito governativo (Luna-Reyes e Gil-Garcia, 2011). In particolare, i recenti sviluppi della teoria istituzionale si presentano molto promettenti per lo studio del fenomeno dell'e-Government (Hassan e Gil-Garcia, 2008). Difatti, tale prospettiva analitica, osserva le interazioni tra uomo ed istituzione in una duplice ottica: da un lato tutte le istituzioni sono modellate dall'azione umana (intesa generalmente come insieme di comportamenti, percezioni, preferenze individuali e collettive, modalità di estrinsecazione del potere, processi di *decision-making*, ecc.); dall'altro, specularmente, l'azione umana è parimenti influenzata dalla strutturazione istituzionale. Nella prospettiva neo-istituzionalista gli individui non sono atomistici, bensì vengono

incorporati e strutturano, con la ripetizione dei propri comportamenti, un certo numero di istituzioni (Peters, 2016).

Tuttavia, l'istituzionalismo non si limita ad osservare il fenomeno nella sua azione duale, ma si spinge finanche a comprendere il modo in cui questi organismi siano in grado di adattarsi al contesto normativo, regolativo e culturale nel quale vengono a collocarsi. Difatti, l'incapacità istituzionale di agire in conformità alle aspettative dell'ambiente politico, economico e sociale circostante potrebbe determinare conflittualità ed illegittimità (Diogo, Carvalho e Amaral, 2015). L'utilità di tale approccio teorico incontra però un significativo limite: l'analisi istituzionale si fonda sulla credenza per la quale le istituzioni costituiscono il naturale prodotto dello sviluppo umano nel corso tempo (Raadschelders, 1998).

Ciò nonostante, le dinamiche istituzionali non sono in grado di spiegare tutti i fenomeni connessi allo sviluppo di queste stesse strutture o al verificarsi di talune preferenze degli attori che ne fanno parte. Difatti, non vi è alcuna garanzia in merito al fatto che le istituzioni sono in grado di adattarsi efficacemente ai mutamenti provenienti dall'esterno. Talvolta, infatti, il tasso di cambiamento esterno potrebbe superare di gran lunga la capacità di adattamento istituzionale. D'altronde, di frequente, come ribadito in precedenza, le istituzioni agiscono da freno e ritardano o pregiudicano la capacità di mutamento strutturale connessa all'emersione di impulsi esterni, determinando così un ampliamento del divario sussistente fra cambiamento contestuale e adattamento istituzionale.

L'istituzionalismo, dunque, nelle sue molteplici varianti, sebbene apporti contributi scientifici di alto rigore per le scienze giuridiche, politiche e sociali, non valuta adeguatamente la circostanza per la quale il cambiamento possa derivare da ulteriori fonti, esterne all'architettura istituzionale (es.: globalizzazione, pressioni internazionali, contingenze economiche, ecc.). Pertanto, l'istituzionalismo, per far fronte a questa sua stessa imperfezione analitica, ha dovuto adattarsi a queste rinnovate esigenze di comprensione avvertite dagli studiosi del settore. Guy Peters (2019) ha infatti riconosciuto il carattere evolutivo di questo tipo di approccio teorico, ribadendo che quest'ultimo, nel corso degli anni Settanta ed Ottanta, ha progressivamente abbandonato la sua connotazione puramente descrittiva dei fenomeni istituzionali, giungendo ad affermare che, invero, le moderne strutture istituzionali – contrariamente a quanto

ribadito storicamente da numerosi scienziati politici e filosofi – avrebbero dovuto essere concepite come una variabile dipendente rispetto agli epifenomeni politici (nazionali ed internazionali) e all'evoluzione della tradizionale cultura amministrativa.

Questa inversione di tendenza è motivata principalmente da due ragioni: in primo luogo questo rinnovato interesse nei confronti delle strutture istituzionali – formali e informali – è dovuto alla moderna trasformazione cui queste ultime sono state sottoposte nella decade sopracitata. Le istituzioni sociali, politiche ed economiche, infatti, nel corso di quegli anni, assumono un peso ed un'ampiezza sempre maggiore, soprattutto con riferimento alle risorse di cui dispongono, divenendo così sempre più articolate e fondamentali per la vita collettiva. In secondo luogo, data la sussistenza di queste modificazioni nel quadro istituzionale, gli studiosi prendono atto dell'inadeguatezza dei propri metodi di analisi e maturano un interesse rispetto allo sviluppo di teorie maggiormente idonee per l'osservazione dei fenomeni in esame (March e Olsen, 1984).

In questo modo, il neoistituzionalismo, oltre che prendere atto degli aspetti istituzionali puramente formali e strutturali, prende in esame anche il comportamento effettivo posto in essere dagli attori istituzionali, dipendente fortemente dalle loro preferenze (Reich, 2000). Sotto questo profilo, infatti, tra gli altri elementi caratteristici del neoistituzionalismo, si pone in primo luogo l'idea che i processi possano assumere un'importanza pari a quella riconosciuta tradizionalmente ai risultati ed inoltre che le preferenze non necessariamente siano da ritenersi fisse ed esogene, bensì esse sono suscettibili di mutare in funzione dell'apprendimento politico e della cultura tipica di quel determinato contesto storico-istituzionale (Grofman, 1997).

In sintesi, le istituzioni esercitano influenza sugli esiti politici attraverso le azioni degli individui. I nuovi istituzionalisti delineano due approcci principali a questa dinamica: l'approccio calcolatore e l'approccio culturale (Hall e Taylor, 1996). Il primo si concentra su un comportamento umano strumentale e basato su calcoli strategici, presumendo che gli individui cerchino di massimizzare il raggiungimento di obiettivi prefissati attraverso una specifica funzione di preferenza. Le istituzioni, secondo questo approccio, influenzano il comportamento fornendo certezze sulle azioni presenti e future degli altri attori, attraverso informazioni, meccanismi di attuazione degli accordi e penalità per la defezione. In contrasto, l'approccio culturale enfatizza il limitato carattere strategico del comportamento, sottolineando la dipendenza da routine consolidate e

modelli di comportamento familiari. Le istituzioni, in questo contesto, forniscono modelli morali o cognitivi per l'interpretazione e l'azione, plasmando identità, autopercezioni e preferenze degli attori (Sorensen, 2017).

Entrambi gli approcci offrono spiegazioni differenti per la persistenza dei modelli comportamentali associati alle istituzioni nel tempo. L'approccio calcolatore suggerisce che le istituzioni persistono perché rappresentano qualcosa simile a un equilibrio di Nash, con gli individui che aderiscono a tali modelli per evitare un peggioramento rispetto alla deviazione. Al contrario, l'approccio culturale attribuisce la persistenza delle istituzioni al fatto che molte delle convenzioni sociali associate a esse sfuggono all'esplicita scelta individuale, essendo radicate come componenti fondamentali dell'azione collettiva. Di conseguenza, le istituzioni si oppongono alla ristrutturazione in quanto influenzano direttamente le decisioni riguardanti la riforma che un individuo è propenso a intraprendere (Hall e Taylor, 1996).

Tuttavia, a dispetto di tali premesse, si è per lungo tempo mostrata grande incertezza in campo accademico rispetto all'individuazione dei quesiti cui il neoistituzionalismo ha tentato di fornire risposta. Ciò nonostante, però, si è ritenuto possibile dominare questa generale confusione analitica attraverso una triplice categorizzazione: il nuovo approccio allo studio delle istituzioni, infatti, non costituisce un corpo unificato di pensiero in letteratura, bensì distingue tre diverse tipologie di approcci, tutti complementari fra loro: la prima scuola di pensiero è appunto rappresentata dal neoistituzionalismo della scelta razionale, di matrice economico-contrattuale; in secondo luogo si distingue un approccio strutturalista di tipo organizzativo-comportamentale, facente perlopiù capo al filone dell'antropologia socio-culturale; ed infine si pone la prospettiva del neoistituzionalismo storico, in chiave diacronico-comparativa, di cui si tratterà diffusamente nel corso di questa trattazione. Ora, sebbene tutti questi approcci qui menzionati abbiano dedicato attenzione alla comprensione del ruolo giocato dalle istituzioni nella determinazione del comportamento degli individui, essi chiaramente tentano di analizzare i rapporti in questione, nonché i risultati ascrivibili al mondo sociale, politico ed organizzativo, sotto prospettive differenti (Diogo, Carvalho e Amaral, 2015).

Naturalmente, con riferimento a tali prospettive di analisi, preme sottolineare che ciascuna di esse adotta poi una concezione di istituzione differente, funzionale al tipo

di spiegazione teorica che si intende fornire. Difatti, preme qui sottolineare che, secondo il neoistituzionalismo, il concetto di “istituzione” non è in alcun modo sinonimo di “organizzazione”. I due termini sono da tenere ben distinti poiché il complesso delle norme e la cultura – quali elementi caratteristici di un’istituzione – non sono associati meramente con i processi organizzativi di un’organizzazione, bensì possono anche includere l’impatto delle azioni poste in essere dagli attori istituzionali su tali strutture e viceversa, in un modo che è tradizionalmente estraneo ai meccanismi di funzionamento delle organizzazioni intese in senso stretto. Tuttavia, a prescindere da tali differenze, questa triade di approcci presenta due elementi comuni di fondo: in primo luogo si rileva una severa insoddisfazione nei confronti dei tradizionali metodi di analisi macro-strutturali adoperati in politica comparata. Inoltre, il nuovo pensiero istituzionalista, prescindendo dalla scuola di pensiero alla quale sceglie di riferirsi nello specifico, condivide una visione discontinua del cambiamento socio-istituzionale nel lungo periodo. Dunque, emerge qui la convinzione secondo la quale gli *shock* esogeni, al pari dei fenomeni interni, possano determinare un significativo mutamento delle prospettive istituzionali. Pertanto, nell’ottica dei sostenitori del neoistituzionalismo, l’adeguata considerazione di tali mutamenti potrebbe essere in grado di colmare il divario cognitivo preesistente fra analisi dei fattori macro-strutturali, osservazione del micro-comportamento degli attori e valutazione dei risultati, “secondo una precisione analitica che ulteriori approcci concorrenti non sono riusciti ad individuare compiutamente” (Cammack, 1992, p. 397).

Nello specifico, il neoistituzionalismo storico si approccia allo studio delle istituzioni concentrandosi sulle loro specifiche peculiarità storiche. Difatti nell’ottica degli istituzionalisti storici – i quali adottano un approccio di tipo induttivo – l’architettura istituzionale di un determinato contesto geografico è ritenuta strettamente dipendente dal proprio percorso storico. Pertanto, le azioni attuali e future degli attori istituzionali non sono altro che il riflesso del proprio specifico *background* esperienziale. Anche in questo caso viene ripresa la logica interattiva socio-istituzionale di tipo bidirezionale di cui sopra: da un lato le istituzioni sono restie al cambiamento poiché incorporano e cristallizzano gli interessi degli attori che ne fanno parte; dall’altro lato, a loro volta, le strutture istituzionali sono suscettibili di influenzare tali interessi, nonché le abitudini cognitive degli attori stessi (Vannucci, 2015).

Dunque, la dipendenza dal percorso chiarisce la natura e la velocità dei cambiamenti istituzionali, ritenuti come il mero prodotto di un insieme di sviluppi incrementali, a loro volta frutto di una cumulazione continuativa di precedenti influenze storiche, più o meno significative. In altri termini, secondo Hall e Taylor (1996), affermare che la causalità sociale sia dipendente dal percorso implica il rifiuto del postulato tradizionale secondo il quale le medesime forze operative siano in grado di generare gli stessi risultati ovunque, affermando invece che l'effetto di tali forze è fortemente mediato dalle caratteristiche contestuali di una data contingenza, spesso ereditata dal passato. Peters ha infatti enfatizzato questo assunto, ribadendo che le scelte iniziali – strutturali, oltre che normative – sono suscettibili di generare un effetto pervasivo, nonché un impatto duraturo sulle successive scelte politiche (Peters, 1998).

Un aspetto che pone numerosi interrogativi è infatti rappresentato proprio dalla necessità di spiegare in che modo le istituzioni “producono” tali percorsi storici, ovvero come articolano la propria strategia di risposta dinanzi a nuove sfide. A questo proposito, secondo alcuni analisti, le scelte politiche di una Nazione sono determinate dalle “capacità statali” e dai “retaggi politici”. Altri studiosi, invece, ribadiscono che le linee politiche passate condizionano quelle successive in virtù del fatto che le forze sociali vengono incoraggiate ad organizzarsi politicamente lungo alcune linee di azione piuttosto che altre (ad es. resistenza o preferenza al cambiamento). Per di più, in linea con tale prospettiva, molti istituzionalisti storici suddividono il flusso degli eventi storici in periodi di continuità scadenzati da momenti critici, cioè fasi storiche in cui si verifica un cambiamento istituzionale sostanziale, creando così un “punto di diramazione” da cui lo sviluppo storico si sposta sul solco di un nuovo percorso.

Tuttavia, sebbene questa tesi si presenti piuttosto interessante dal punto di vista teorico, è molto complesso identificare le cause che determinano l'occorrere di tali giunture critiche e, sebbene gli istituzionalisti storici in genere sottolineino l'impatto significativo esercitato dalle crisi economiche e dai conflitti militari, molti non hanno ancora una risposta adeguata a tale quesito (Hall e Taylor, 1996). In conclusione, il punto di forza di questo approccio analitico è rappresentato proprio dall'impiego del metodo induttivo e dalla propensione ad individuare un modello di analisi che sappia combinare sapientemente l'interesse razionale con le preferenze nutrite dagli attori, sebbene non per

il tramite di assunzioni astratte, bensì sulla base di una lucida e minuziosa osservazione empirica dei fenomeni istituzionali.

Tuttavia, almeno in una prima fase, la prospettiva istituzionale non si è mostrata in grado di rendere compiutamente conto dei cambiamenti occorsi in ambito organizzativo ed istituzionale, nonché di identificare la natura dei mutamenti rilevanti nell'azione strategica posta in essere dagli attori. Dunque, emerge chiaramente che, almeno in un primo momento, le istituzioni erano concepite come strutture fisse, ovverosia come vincoli interposti al compimento di scelte individuali di comportamento. Tuttavia, più recentemente, l'architettura istituzionale è stata concettualizzata come un potenziale fattore abilitante sotto il profilo cognitivo-comportamentale e dunque come una struttura flessibile sebbene stabile, basata sulla ripetizione costante di talune pratiche. Tale approccio duale ha pertanto evidenziato il reciproco rapporto sussistente tra struttura ed azione, per il quale l'azione umana è vincolata dalla struttura istituzionale ma, parimenti, anche l'azione è suscettibile di conservare ovvero di poter modificare la struttura in questione (Fountain, 2001, p. 94). Tuttavia, la teoria istituzionale, in seguito ai mutamenti occorsi nelle società moderne, sembra non aver tenuto adeguatamente conto del potenziale esercitato dalle TIC, né tantomeno si è mostrata in grado di stimare il ruolo multiforme esercitato dalle stesse su strutture, regole, percezioni ed azioni umane (Yang, 2003). Per tale ragione un approccio promettente è oggi rappresentato dalla teoria istituzionale centrata sulla figura dell'attore: tale prospettiva analitica tenta dunque di spiegare i cambiamenti apportati dall'avvento delle tecnologie in ambito istituzionale, concettualizzando attori e strategie come fattori potenzialmente influenti (Werle, 2011).

Si pensi, ad esempio, al *Technology Enactment Framework (TEF)* elaborato da Jane Fountain nel suo volume intitolato “*Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*”. Questo si concentra sullo studio dell'utilizzo applicato e degli effetti delle TIC in ambito governativo e secondo gli studiosi che hanno elaborato, il *framework* teorico potrebbe essere considerato «uno degli approcci istituzionali più raffinati e integrati» per lo studio della tecnologia nelle strutture organizzative ed istituzionali, specialmente per quel che concerne l'implementazione delle TIC da parte delle agenzie governative (Luna-Reyes e Gil-Garcia, 2011, p. 330). Fountain integra, infatti, l'avvento delle TIC con l'approccio analitico della teoria istituzionale, ma estende anche in modo significativo il campo di analisi nell'intento di

individuare i dettagli microstrutturali utili a comprendere la connessione sussistente tra azione individuale e struttura istituzionale (Schellong, 2007). Secondo Fountain (2001), il TEF suggerisce di invertire la direzione della freccia causale tracciata tra tecnologia e struttura per mostrare come l'inclusione degli attori del Governo nelle strutture cognitive, culturali, sociali e istituzionali influenzi la progettazione, la percezione e l'utilizzo di Internet e delle tecnologie informatiche ad esso correlate (p. 88). Dunque, questo quadro teorico consente di comprendere meglio come il cambiamento tecnologico si integra nel processo di formazione di radicati *network* relazionali interni alla politica burocratica.

Uno degli aspetti fondamentali del TEF è rappresentato dalla netta distinzione teorica degli elementi TIC dalle percezioni individuali degli attori e dall'utilizzo di tali elementi da parte di questi ultimi. Gli individui, infatti, percepiscono, definiscono ed utilizzano tali tecnologie in modi del tutto soggettivi. Secondo Fountain (2001), «la cognizione, la cultura, le reti sociali e i regimi di regole formali modellano le percezioni, gli interessi e il comportamento dei singoli attori» (p. 89). La logica alla base di questo *framework* teorico è dunque la seguente: le cosiddette “tecnologie oggettive” (es. *hardware*, *software*, Internet, dispositivi digitali, altri sistemi informatici in rete e telecomunicazioni, ecc.) vengono messe in campo, dal punto di vista operativo (“*enacted technology*”), attraverso una modellizzazione resa possibile attraverso specifiche disposizioni istituzionali. Allo stesso modo, le forme organizzative e gli assetti istituzionali da cui promanano tali disposizioni sono influenzati dalla selezione, dalla progettazione e dall'utilizzo delle TIC, riconoscendo così le relazioni bidirezionali sussistenti tra TIC e strutture sociali (Luna-Reyes e Gil-Garcia, 2011, p. 330).

In taluni casi si ritiene non raro ipotizzare che alcuni attori istituzionali o organizzativi potrebbero implementare le tecnologie informatiche affinché le stesse riproducano o comunque rafforzino determinati meccanismi socio-strutturali, anche laddove tali innovazioni non siano realizzate in modo del tutto razionale o ottimale. Tuttavia, non è sempre corretto attribuire in via diretta la fonte del cambiamento strutturale alle innovazioni tecnologiche e alla loro implementazione operativa in ambito governativo. «Gli attori organizzativi tendono a mettere in atto la tecnologia per preservare le relazioni sociali o di rete in corso e per mantenere i programmi di *performance*: le *routine*, i copioni, i modelli e gli schemi che costituiscono il tipico “insieme organizzato di risposte” nell'ambito di tali organizzazioni» (Fountain, 2001, p.

90). Pertanto, emerge qui nuovamente una logica duale, in virtù della quale tecnologie informatiche e strutture istituzionali (nonché forme organizzative) si influenzano a vicenda.

Dal punto di vista storico, la percezione dello sviluppo tecnologico emerge come una continua alternanza tra periodi di "costruzione sociale", in cui l'elemento umano assume una rilevanza centrale, e periodi di "determinismo tecnologico". Quest'ultimo si configura come una fase in cui le dinamiche organizzative e istituzionali subiscono cambiamenti indotti dalla spinta tecnologica, seguendo una logica di co-evoluzione articolata in fasi ben distinte (Werle, 2001, p. 24). In sintesi, tale prospettiva evidenzia la complessità e l'interconnessione tra fattori umani, tecnologici e istituzionali nel processo evolutivo della società.

In conclusione, la fusione delle istituzioni nel quadro di attuazione della tecnologia, come delineato da Fountain (2001), attraverso integrazione cognitiva, culturale, socio-strutturale e formale, riflette un intricato e dinamico processo di adattamento. L'impatto dell'adozione delle TIC nel contesto governativo si rivela quindi ricco di sfaccettature, caratterizzato da risultati molteplici, imprevedibili ed indeterminati, modellati da una pluralità di logiche, tra cui quelle tecnologiche, razionali, sociali e politiche (p. 98).

1.3 Metodologia

La presente tesi di dottorato s'inquadra in un contesto fortemente attuale, dove la crescente rilevanza della digitalizzazione nel settore pubblico si presenta come una risposta necessaria per fronteggiare globalmente sfide significative e richieste sempre più pressanti da parte dei cittadini. Diverse ricerche hanno già evidenziato il ruolo chiave della digitalizzazione nel migliorare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle decisioni pubbliche, oltre a rafforzare la trasparenza dell'azione amministrativa e la responsabilità istituzionale. La trasformazione digitale non solo ottimizza i processi interni, ma facilita anche il monitoraggio, la tracciabilità e la rendicontazione delle attività, contribuendo a prevenire e contrastare gli illeciti. L'obiettivo dello studio è esplorare la relazione tra corruzione e digitalizzazione nel settore pubblico italiano. La ricerca si propone di fornire un contributo significativo all'approfondimento di questo rapporto complesso, delineando

le dinamiche e le sfide legate alla digitalizzazione nel contesto pubblico italiano e valutando l'impatto delle politiche digitali sulla lotta contro la corruzione.

La scelta di focalizzarsi sul caso italiano è guidata da diversi fattori chiave che conferiscono un significato specifico a questa decisione. In primo luogo, l'Italia rappresenta un contesto complesso ed eterogeneo, caratterizzato da un sistema pubblico con specificità istituzionali, culturali ed economiche uniche. D'altronde i precedenti studi multidisciplinari sui temi oggetto di indagine si sono perlopiù concentrati su una prospettiva comparata, deponendo a favore della scelta di unità di comparazione nazionali, ovvero sulla scelta di condurre un'indagine approfondita nei paesi in via di sviluppo, dove i fenomeni corruttivi costituiscono una realtà certamente più drammatica di quella rilevabile nei paesi più avanzati. Tuttavia, a dispetto di questa evidenza, vi sono paesi dell'Unione Europea che ancora oggi performano criticamente sia in termini di corruzione, sia in termini di digitalizzazione, sebbene con qualche miglioramento rispetto ai primissimi anni Duemila.

Sotto il primo profilo, *Transparency International* Italia – nel comunicato sull'indice di percezione della corruzione del 2022 – ha rilevato che per oltre dieci anni, si è osservata una stagnazione, ma dal 2012 al 2022 l'Italia ha ottenuto un notevole miglioramento in confronto agli altri paesi europei, pur mantenendosi ancora oggi al di sotto della media registrata nell'area geografica di riferimento. Parimenti, sotto il profilo digitale, secondo l'analisi DESI del 2022, l'Italia si trova alla diciottesima posizione su 27 paesi membri dell'UE per il suo livello complessivo. Il *report* sottolinea che, in termini di capitale umano e connettività, l'Italia si colloca ancora al di sotto della media europea, evidenziando ritardi nelle competenze digitali di base, nei laureati in discipline TIC (il livello più basso in tutta l'UE), nell'impiego di *big data* e dell'Intelligenza Artificiale. Situazione ancora più drammatica si rivela sul fronte dei servizi pubblici digitali: l'Italia si posiziona al diciannovesimo posto nell'UE, con solo il 40% degli utenti internet che utilizza tali servizi, ben al di sotto della media UE del 65%. In termini di offerta di servizi pubblici digitali alle imprese, l'Italia è allineata alla media UE, ma mostra un divario leggermente più ampio per i servizi destinati ai cittadini (European Commission, 2022b). Pertanto, studiare il rapporto tra digitalizzazione e corruzione in un contesto così variegato consente di ottenere un'analisi dettagliata e contestualizzata, fornendo *insights* specifici per il contesto italiano.

In secondo luogo, come noto, l'Italia ha affrontato storicamente sfide significative legate alla corruzione e la digitalizzazione può essere vista come una risorsa chiave per affrontare tali problematiche. La complessità delle strutture governative italiane, unite a episodi di corruzione documentati, creano un terreno fertile per esaminare in che modo le nuove tecnologie digitali possono contribuire a mitigare questo problema e rafforzare le politiche anticorruzione esistenti. Inoltre, l'Italia ha avviato negli ultimi anni importanti iniziative di digitalizzazione del settore pubblico, con l'implementazione di programmi e politiche volte a modernizzare le pratiche amministrative e migliorare l'accesso ai servizi pubblici attraverso le tecnologie digitali (si pensi ai cospicui investimenti connessi al PNRR). Questi sforzi offrono un contesto ricco per esaminare le dinamiche tra la digitalizzazione e la prevenzione della corruzione, poiché l'impatto delle innovazioni tecnologiche può essere più visibile e misurabile in un periodo di trasformazione attiva (2018-2023). Analizzando la connessione fra corruzione e digitalizzazione in un contesto nazionale specifico come l'Italia, la ricerca può contribuire a una comprensione più accurata delle sfide e delle opportunità legate a questo rapporto, offrendo spunti preziosi per il dibattito su scala internazionale e contribuendo alla letteratura sul tema.

Dato la complessità e l'eterogeneità degli argomenti analizzati, la metodologia della revisione sistematica della letteratura scientifica si presenta come la scelta più appropriata per definire preliminarmente gli obiettivi di ricerca, nonché per acquisire una comprensione completa del tema. In particolare, per la realizzazione di questa revisione sistematica, è stata adottata la cornice metodologica delineata da Arksey e O'Malley (2005, p. 22), strutturata in cinque fasi:

- 1) Identificazione della domanda di ricerca;
- 2) Individuazione degli studi rilevanti;
- 3) Selezione degli studi;
- 4) Raccolta e sintesi dei dati;
- 5) Esposizione e sintesi dei risultati.

Con riferimento alla prima delle fasi sopramenzionate, gli obiettivi principali di questa ricerca sono:

- Investigare il rapporto tra digitalizzazione e corruzione nelle scienze politiche e sociali;
- Comprendere come la digitalizzazione influisce sulle pratiche e le percezioni della corruzione all'interno di contesti politici specifici;
- Analizzare le dinamiche culturali e istituzionali che modellano l'interazione tra corruzione e digitalizzazione.

In aggiunta, con l'intento di raggiungere questi obiettivi di ricerca principali, sono stati delineati tre sotto-obiettivi di ricerca specifici:

- Quali evidenze empiriche emergono rispetto alla relazione tra *e-Gov* e corruzione burocratica?
- Quali evidenze empiriche emergono invece sulla relazione inversa?
- Quali sono i fattori determinanti e i fattori moderatori che influenzano questa relazione?

Dopo aver definito in maniera accurata la domanda di ricerca e gli obiettivi specifici, per esplorare in modo approfondito il campo di studio è fondamentale stabilire i criteri di ricerca da applicare alle basi di dati selezionate. A tal fine, sono stati definiti i termini di ricerca, identificate le basi di dati e scelti i tipi di pubblicazioni da cui estrarre i dati. Inizialmente, per la ricerca sono stati scelti tre termini chiave, ossia: “corruzione” e “digitalizzazione” e “burocrazia”. Tuttavia, la complessità della parola “digitalizzazione” ha suggerito l'utilizzo alternativo di alcuni sinonimi, come “*e-Gov*” o “*e-Government*” o “Governo elettronico” o “TIC” o “tecnologie digitali”. Le basi di dati elettroniche utilizzate per la ricerca sono state *Google Scholar*, *Scopus* e *Web of Science*.

Le pubblicazioni ottenute mediante la ricerca manuale su basi di dati elettroniche presentavano notevole eterogeneità. Al fine di assicurare coerenza e coesione nel lavoro di revisione sistematica, sono stati definiti criteri di inclusione ed esclusione per la selezione degli studi rilevanti destinati all'analisi finale.

Gli specifici criteri di inclusione applicati ai risultati della ricerca includono:

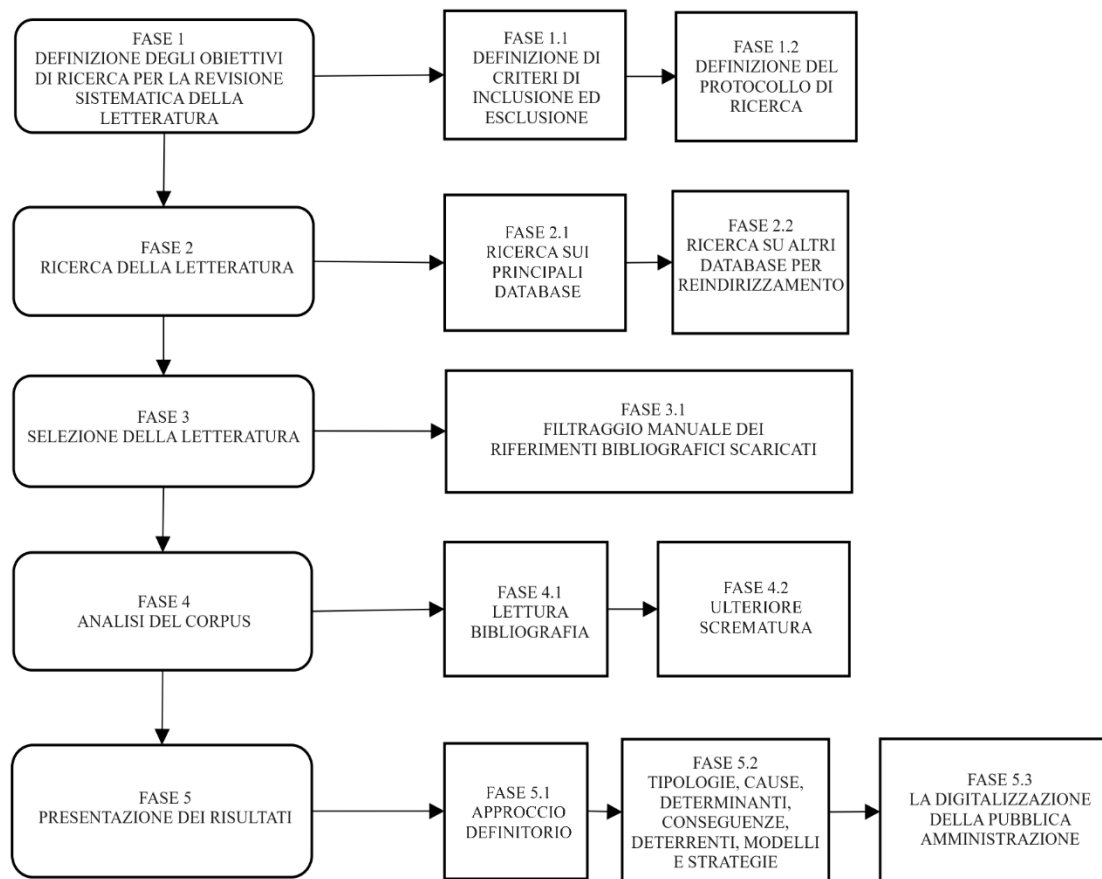
- 1) Studi esplorativi ed empirici, quantitativi o qualitativi, volti a indagare la relazione tra corruzione e digitalizzazione, e viceversa;

- 2) Studi esplorativi ed empirici, quantitativi o qualitativi, volti ad esplorare i fattori determinanti o i fattori moderatori suscettibili di influenzare la relazione tra corruzione e digitalizzazione.

Al contrario, i criteri di esclusione comprendono:

- 1) Fonti bibliografiche focalizzate esclusivamente su paesi in via di sviluppo;
- 2) Fonti bibliografiche pubblicate precedentemente agli anni Novanta;
- 3) Fonti bibliografiche in lingue differenti dall'italiano, inglese o francese.

Un'analisi approfondita è stata poi condotta sulle fonti bibliografiche selezionate in funzione dell'applicazione dei criteri di inclusione. Quest'ultima operazione ha poi portato alla sistematizzazione e al lavoro di sintesi delle evidenze empiriche raccolte, le quali saranno accuratamente delineate nel secondo capitolo.



Fonte: Riadattamento dell'autrice da Addo e Senyo (2020).

Con riferimento alla metodologia adottata per la stesura del terzo capitolo, invece, si è preferito adottare un approccio diacronico-comparativo. I dati raccolti sono rappresentati da indicatori elaborati dalle istituzioni europee e dalle principali organizzazioni internazionali competenti in materia, rispettivamente, per la misurazione del fenomeno della corruzione e per la valutazione della digitalizzazione (es. Commissione Europea, *Transparency International*, Banca Mondiale, ecc.). Trattasi prevalentemente di indicatori compositi, concepiti su base nazionale e strutturati sulla base di una pluralità di fonti di dati. La scelta di far ricorso ad indicatori compositi è motivata dal fatto che essi sono costruiti combinando diverse variabili in un unico indice. L'obiettivo è pertanto di sintetizzare informazioni eterogenee in modo da fornire una valutazione più completa di un determinato fenomeno. Per chiarezza espositiva, essi sono a loro volta suddivisi in misure soggettive (basate sulla percezione, sulle opinioni o sull'esperienza) e in misure oggettive (non basate sulla percezione, sulle opinioni o sull'esperienza). Si badi bene, la maggior parte degli studi empirici condotti sul nesso tra corruzione e digitalizzazione impiega dati provenienti da misurazioni di tipo soggettivo. Tuttavia, riprendendo le parole di Povitkina e di Wyszuleka (2017), la corruzione – data la sua natura segreta – è un fenomeno facile da percepire ma decisamente più difficile da catturare (p. 25). Difatti, le misure oggettive sono in grado di fornire un numero reale che riflette l'entità dei fenomeni considerati, risultando così più concreti ed affidabili. Ciò risulta particolarmente vero per le indagini longitudinali condotte sul medesimo campione di analisi (Hamilton e Hammer, 2018). Per questo preciso motivo, l'aspetto empirico della ricerca si orienta verso un approccio induttivo-positivista di tipo quali-quantitativo, basato sull'analisi di dati secondari (ossia variabili specifiche ovvero sottodimensioni), estrapolati dagli indicatori sopramenzionati.¹

L'utilizzo di questa tipologia di dati offre diversi vantaggi: innanzitutto, fornisce la possibilità di accedere ad informazioni preesistenti che potrebbero essere altrimenti inaccessibili attraverso la raccolta diretta. In secondo luogo, come ribadito, i dati selezionati si presentano affidabili poiché provengono da fonti istituzionali e da organizzazioni governative accreditate, fornendo così una base piuttosto solida per lo svolgimento dell'indagine. Inoltre, l'ampia copertura temporale dei dati secondari raccolti

¹ Per una descrizione metodologica più accurata in merito allo studio di regressione lineare, condotto applicando il metodo dei minimi quadrati, si veda il capitolo terzo.

permette di esplorare le dinamiche dei fenomeni oggetto di analisi nel corso del tempo, contribuendo a una comprensione più approfondita delle variazioni e delle tendenze nel corso degli anni. Grazie alla varietà di fonti e contesti da cui provengono, i dati selezionati offrono la possibilità di esaminare un fenomeno sotto una pluralità di prospettive differenti. Questa diversificazione – a parere dell'autrice – può arricchire la ricerca, permettendo di cogliere sfaccettature e sfumature altrimenti trascurate.

1.4 Risultati attesi

La presente dissertazione dottorale intende ottenere una chiara comprensione del rapporto tra corruzione e digitalizzazione nel contesto del settore pubblico italiano, individuando i potenziali fattori determinanti e moderatori di tale rapporto. Dunque, l'analisi intende evidenziare il modo in cui le politiche digitali possano incidere sulla riduzione dei fenomeni corruttivi, offrendo una prospettiva ricca e contestualizzata di analisi accademica, utilizzando il tema della trasparenza amministrativa come strumento chiave nella prevenzione della corruzione sul piano nazionale.

Si prevede che i risultati consentiranno di individuare specifiche variabili rispetto alle quali la digitalizzazione avrà un impatto più significativo sui livelli di corruzione, reali e percepiti, riferiti al contesto italiano (es. trasparenza, disponibilità servizi *e-Government*, accesso alle TIC, ecc). L'approccio induttivo-diacronico utilizzato nella ricerca consentirà di esplorare le dinamiche temporali e di identificare eventuali cambiamenti significativi nella relazione tra corruzione e digitalizzazione. Ciò permetterà di cogliere sfumature e sviluppi nell'ambito del settore pubblico italiano, contribuendo ad una comprensione più approfondita delle dinamiche sussistenti fra i due fenomeni oggetto di analisi, tenuto conto della loro natura inarrestabile e in continua evoluzione. L'aspettativa sottesa a tale approccio è di derivare conclusioni solidamente fondate su dati affidabili e comparabili nel corso del tempo. Questa metodologia contribuirà, quindi, alla validità delle teorie adottate e all'ulteriore consolidamento delle evidenze empiriche emerse in studi antecedenti.

CAPITOLO SECONDO

CORRUZIONE:

DAL CONCETTO AL FENOMENO

2.1 Corruzione

2.1.1 Il concetto di corruzione

La corruzione è oggi riconosciuta come un fenomeno endemico, a carattere universale, suscettibile di incidere fortemente sugli equilibri sistemici delle democrazie (Nye, 2011). Per tale ragione lo studio dei comportamenti corrotti e corruttivi è diventato uno dei temi di indagine più popolari nelle discipline scientifiche sociali. Tuttavia, a dispetto della sua attrattività, gli studiosi sono inevitabilmente destinati a scontrarsi con l'elusività concettuale del fenomeno (Jancsics, 2014): esso possiede infatti molteplici connotazioni specifiche, individuate e descritte attraverso differenti prospettive di analisi. Qualunque sforzo di ricerca sul tema è in un certo senso influenzato dal modo in cui viene circoscritto l'oggetto di studio. Modificare la percezione del fenomeno può quindi avere implicazioni fondamentali per la natura dell'analisi (Kurer, 2005).

Da un punto di vista etimologico, il vocabolo "corruzione" deriva dal latino "*corrumpĕre*", che a sua volta nasce dalla commistione di "*con-*" (tutto) e "*rumpĕre*" (rompere), più in generale indicando il 'disgregarsi' (Cresswell, 2010). Nel tempo, nelle scienze sociali e tra le scuole scientifiche sono emersi differenti approcci e caratteristiche relativi ai fenomeni corruttivi, consentendo il consolidarsi di un'ottica interdisciplinare. Al contempo, la multiformità del fenomeno corruttivo ha reso estremamente difficile operare una sua concettualizzazione univoca nell'ambito della letteratura. La tassonomia ricca sul fenomeno riflette oggi la diversità di opinioni scientifiche – talvolta contraddittorie – sul tema della corruzione. D'altronde, per loro stessa natura, le definizioni sono descrizioni incomplete dei fenomeni, consistenti in una selezione necessariamente arbitraria di attributi scelti per definire il loro carattere (Kurer, 2005, p. 223). Ciononostante, il modo in cui i comportamenti corrotti vengono definiti dagli studiosi finisce per determinare ciò che da essi viene selezionato, modellato e misurato (Jain, 2001).

Dunque, piuttosto che cercare di risolvere il problema definitorio, i successivi paragrafi forniranno un quadro teorico-concettuale per raffrontare gli approcci predominanti negli studi sulla corruzione. Pertanto, la discussione non pretende di fornire un elenco esaustivo di tutte le possibili definizioni di corruzione, bensì intende proporre una sintetica panoramica degli approcci definitivi più popolari e consolidati in letteratura.

Innanzitutto, un approccio di matrice weberiana alla corruzione richiede una distinzione tra le tre tipologie ideali di dominio (tradizionale, carismatico e legale-razionale), fondamentali per l'analisi della dinamica tra coloro che governano e coloro che sono governati (Weber, 1972). In secondo luogo, da un lato, la prospettiva weberiana sulla corruzione fornisce sia uno strumento per l'analisi di forme sistemiche di corruzione, caratterizzate da una struttura di interazioni reciproche, in cui la corruzione e le sue origini trovano collocazione nel più ampio contesto di una specifica modalità di dominio e governo personale, e dall'altro lato, una concezione dell'ordine legale-razionale che costituisce il fondamento per una comprensione esplicita della corruzione (Huberts, 2010). Tale comprensione, incentrata sull'abuso del potere pubblico a vantaggio privato e sulla deviazione dall'ordine legittimo, costituisce il cuore concettuale di questo approccio.

La distinzione weberiana tra un regime di dominio legale-razionale e uno patrimoniale è la base teorica per discernere tra una definizione della corruzione basata sull'abuso di incarichi pubblici per ottenere vantaggi personali, in un contesto di governo legale-razionale, e una definizione di corruzione basata sul favoritismo (Roth, 1968), intrinsecamente legata a una strategia di governo patrimoniale, finalizzata a guadagnare lealtà personale attraverso la distribuzione di benefici materiali (*alias* nepotismo).

La prospettiva della corruttela basata sul favoritismo offre un approccio analitico per esaminare una forma sistematica di corruzione che si manifesta attraverso una rete di scambi reciproci. La corruzione diviene quindi una strategia per influenzare ed esercitare il potere sulle persone attraverso pratiche di favoritismo. Questa prospettiva consente di comprendere la corruzione non come una serie di fallimenti individuali, bensì come una strategia coerente con regole e logiche proprie, finalizzata ad ottenere obbedienza e a contribuire alla stabilità di un regime. Tale prospettiva non tiene conto delle forme più casuali o sporadiche di corruzione, tipiche nei sistemi amministrativi, concentrandosi invece su una forma di corruzione peculiare, stabile e sistematica.

Una definizione riconosciuta della corruzione nel contesto razionale-legale si manifesta quando la sfera privata e quella pubblica si presentano come entità separate. La corruzione si manifesta quando il sistema di dominio legale-razionale non è sufficientemente diffuso, lasciando spazio all'*exploit* delle motivazioni private del burocrate. La distinzione tra ruolo privato e pubblico non è più chiaramente delineata e la linea di separazione si sfuma sempre più, aprendo la strada a comportamenti che si discostano dal legittimo esercizio della funzione amministrativa.

Nelle moderne organizzazioni governative, la chiara distinzione tra questi due tipi di dominio non sempre rispecchia la realtà, con modalità patrimoniali e razionali-legali che spesso si fondono. Il contributo distintivo di Weber nella comprensione delle dinamiche intrinseche ai vari sistemi di dominazione risulta incontestabile. Tuttavia, la sua incidentale analisi della corruzione nelle società moderne, sebbene non prenda in considerazione una serie di fattori discriminanti, ha prevalso in modo implicito nei tentativi di concettualizzazione della corruzione. È possibile osservare un certo grado di ottimismo nelle valutazioni di Weber sull'assenza di corruzione nelle strutture burocratiche e statali moderne; un'ottica che talvolta si scontra con la realtà osservata. Come noto, negli ultimi decenni, nelle società occidentali avanzate, si sono verificati innumerevoli casi di corruzione, talvolta coinvolgenti le figure di maggior rilievo nell'ambito istituzionale nazionale, come nel contesto italiano (Rubinstein e Maravic, 2010). Ne consegue che il termine generico di “corruzione” – sulla scorta della tripartizione proposta nel volume di Heidenheimer e Johnston (2011) – sarà qui impiegato come punto di partenza per avviare una riflessione su quelli che sono gli elementi concettuali – talvolta impliciti – che in esso possono rinvenirsi.

a) La corruzione come attività illecita

In letteratura si rileva un certo grado di consenso sull'idea che la corruzione sia uno scambio informale, illegale e segreto, tra due o più soggetti, di beni, servizi o altre risorse, formalmente assegnate ad un soggetto terzo (es. cittadini, amministratori, azionisti, dipendenti, sostenitori, ecc.). L'attività illecita è pertanto funzionale all'ottenimento di un guadagno personale (Azfar, Lee e Swamy, 2001) (es. ricchezza, potere o status) (Khan, 1996). Tale definizione, data la sua ampiezza e vaghezza, è

suscettibile di essere applicata ad una pluralità di casi pratici: si pensi alla corruzione governativa ovvero ai fenomeni corruttivi rilevati all'interno delle organizzazioni internazionali, nel terzo settore ed infine nell'ambito delle organizzazioni non governative (ONG) (Cuervo-Cazurra, 2016). In particolare, coloro che adottano questa definizione generalmente riconoscono anche che la corruzione può assumere diverse forme pratiche, differientemente sanzionate a seconda dei vari ordinamenti nazionali (es. tangenti, compensi illeciti, appropriazione indebita, frode, traffico di influenze illecite, trattamento preferenziale o nepotismo (Nye, 1967), abuso di potere o discrezionalità, estorsioni con mezzi coercitivi, sfruttamento di interessi contrastanti, intralcio alla giustizia, riciclaggio di denaro e finanziamenti politici indebiti) (Caiden, Dwivedi e Jabbar, 2001). Più nello specifico, in ambito pubblico, si è in presenza di un comportamento corrotto laddove “un pubblico ufficiale (A), agendo per tornaconto personale, viola le norme della pubblica amministrazione e danneggia gli interessi del pubblico (B), a beneficio di una terza parte (C) che premia A per l'accesso a beni o servizi che C non potrebbe altrimenti ottenere” (Philp, 2013, p. 45). Le componenti chiave di questa ulteriore definizione sono perciò le seguenti. In primo luogo, si presuppone una interazione tripartita, costituita dal titolare dell'ufficio pubblico (A), dal beneficiario previsto di tale ufficio (B) e dall'effettivo beneficiario del particolare esercizio di tale ufficio (C). Pertanto, è richiesto il coinvolgimento diretto di un ufficio pubblico, il cui funzionamento è disciplinato da specifiche norme, volte a perseguire l'interesse collettivo. Tuttavia, a dispetto di ciò, il comportamento illecito è posto in essere abusando del potere discrezionale attribuito alla carica pubblica tramite mandato, in modo tale da orientare l'azione pubblica verso il soddisfacimento degli interessi personali del titolare dell'ufficio (Svensson, 2005). Ne consegue pertanto che il danno derivante dall'azione illecita ricada poi inevitabilmente sull'amministrazione in cui il funzionario pubblico corrotto è incardinato.

Per dirla in altri termini, affinché possa essere identificato un caso di corruzione pubblica, è necessario che: a) si rilevi un intento corruttivo; b) sussista una relazione tra “l'oggetto di valore” (ossia il bene, servizio o altra risorsa) e l'atto d'ufficio; c) che il rapporto deve comportare l'intento di influenzare o essere influenzato nel compimento di un atto d'ufficio d) che il beneficio, frutto dell'azione corrotta, sia goduto dal pubblico ufficiale (Brown, 2013). Pertanto, nell'ottica heidenheimeriana, i comportamenti corrotti

sono identificati in una deviazione, da parte dei funzionari, dalle norme legali e dai doveri pubblici cui essi sono sottoposti, ai fini dell'ottenimento di un guadagno privato (Brooks, 1909). Sebbene questa definizione, laddove sussistano tutti i requisiti sopramenzionati, si caratterizzi per un certo grado di obiettività, comunque essa non risulta essere esente da critiche. In primo luogo, il termine “corruzione” presenta diverse sfumature di significato, ciascuna delle quali è fortemente influenzata dal contesto sociale, politico e legale nazionale. Pertanto, poiché il fenomeno corruttivo può inglobare diverse tipologie di attività, è necessario tenere conto che tali comportamenti non sono da considerarsi necessariamente illegali. In alcuni paesi, a differenza di altre, alcune forme di comportamento percepite altrove come “attività illecite” possono essere considerate perfettamente legali, non essendovi normative nazionali ad *hoc* volte ad incriminarle. Tale nodo critico può rivelarsi particolarmente problematico negli studi che adottano una prospettiva comparata. Inoltre, in determinati casi, le leggi possono presentare elementi di vaghezza, contraddittorietà ovvero essere prive di legittimità. Tuttavia, nel contempo, identificare qualsiasi presunto abuso di potere come corruzione comporterebbe una apertura dei confini del concetto ad un estremo inutilmente soggettivo, pregiudicando così il principale punto di forza di tale approccio (Johnston, 2005).

b) La corruzione come pratica immorale

Un ulteriore elemento concettuale attorno a cui ruota la definizione di corruzione è quello di interesse pubblico (Friedrich, 1966). Come illustrato precedentemente, vi sono casi in cui determinate condotte sono ritenute accettabili in determinati paesi piuttosto che in altri. Pertanto, si possono verificare casi in cui le attività oggetto di considerazione non rientrino *stricto sensu* nell'illegalità, sebbene siano comunque percepite come violazione di standard etici di comportamento (si pensi, a titolo esemplificativo, al dipendente pubblico che accetta regali da un proprio subordinato ovvero da un cittadino, con il quale entra in contatto per il tramite dell'espletamento della propria funzione d'ufficio).

Dunque, riprendendo la classificazione proposta da Heidenheimer, la corruzione diviene sinonimo di immoralità (Rose, 2018). Tuttavia, il primo nodo critico sollevato dagli studiosi è stato il seguente (Voliotis, 2017): quali sono esattamente i criteri morali

per definire tali standard etici? D'altronde ciò che per una generazione può essere considerato un comportamento legittimo, per la generazione successiva può invece essere reputato come corrotto. A questo proposito, James Scott ha avanzato l'idea della cosiddetta "proto-corruzione" (Scott, 1972, pp. 7-8): tale espressione identifica una serie di azioni umane, ritenute socialmente accettabili in un determinato contesto storico che tuttavia, in un momento seguente, in virtù dell'evoluzione della società, vengono considerate a tutti gli effetti come comportamenti corrotti (Knights, 2018).

Tuttavia, visto che il concetto di interesse pubblico è oggetto di un'ampia attività interpretativa, si ritiene di concordare che la qualificazione formale di un'azione come corrotta o meno dipenderà fondamentalmente dal giudizio dell'osservatore (Rogow e Lasswell, 1963). D'altronde la valutazione della moralità di un determinato comportamento varia da individuo a individuo, in funzione del proprio sistema di valori. Tuttavia, definire la corruzione in termini di azione illegale, finalizzata al guadagno privato, fornisce indubbiamente un metro di misurazione più preciso ed affidabile, sebbene comunque limitato (Warren, 2006; Fantaye, 2004). Difatti la qualificazione della corruzione in termini di comportamento illecito – tenuto conto del precipuo contesto legale – è soggetta a minor variazione soggettiva, poiché sia la legge che i tribunali circoscrivono e attualizzano tali definizioni nella pratica (Meier e Holbrook, 1992).

c) La corruzione come fonte di disuguaglianza

La terza ed ultima definizione di corruzione, elaborata dalla scuola di pensiero della scelta razionale, è pertanto definita mercato-centrica. In sostanza quest'ultima tipologia di definizione condivide l'applicazione dei metodi e dei modelli tipici della *public choice* per analizzare i fenomeni corruttivi. Dunque, in quest'ottica, la corruzione viene considerata una mera transazione di mercato, a prescindere dal fatto che tale attività possa essere ritenuta o meno illegale. Quindi, nella sua forma pura, questo modello di corruzione è strettamente legato alla teoria economica neoclassica in cui gli individui atomizzati, nelle proprie attività di scambio, perseguono la massimizzazione della propria funzione di utilità, laddove sussistano condizioni di scarsità². Gli attori razionali, in funzione del valore prodotto dal *trade-off* costi/benefici, preferiranno agire in modo

² Cfr. Smith A. (2013). *La ricchezza delle nazioni*. Newton Compton Editori, Roma, Italia.

corrotto, affinché possano massimizzare il proprio profitto personale. Nelle scienze economiche tale tradizione utilitaristica concepisce gli individui come “attori atomizzati”, ovvero minimamente o per niente influenzati dalle relazioni sociali (Granovetter, 1985).

Lo scopo di tale prospettiva di analisi è perciò quello di porsi in un’ottica “moralmente neutrale”, volta ad evitare il tipo di complessità insita in questo delicato equilibrio definitorio tra componenti concettuali oggettive e soggettive (Warburton, 1998). Tuttavia, tale approccio, laddove considerato isolatamente, sebbene possa rivelarsi utile nel teorizzare l’incidenza dei fenomeni corruttivi in ambito micro, non fornisce alcuna chiarezza sul significato del termine “corruzione” per i ricercatori politici e sociali (Philp, 1997). Al contrario, sembra che tale definizione si riduca ad una mera analisi economica del medesimo comportamento descritto nella precedente sezione a) (Brown, 2013).

Un ulteriore nodo critico è poi rappresentato dalla considerazione per la quale, secondo la visione mercato-centrica, la corruzione è prevalentemente frutto dell’interferenza pubblica sui meccanismi di operazione del mercato. Pertanto, il solo modo efficace per sbarazzarsi di tale fenomeno alla radice è di operare una severa deregolamentazione e liberalizzazione dei mercati, essendo proprio le normative e la frustrazione della libertà economica a dare origine alle opportunità di corruzione (Weyland, 1998). Tale prospettiva non si ritiene condivisibile in quanto sussistono prove plausibili in merito al fatto che, in virtù dell’incremento dei poteri discrezionali dei funzionari pubblici, le principali democrazie occidentali hanno sperimentato crescenti livelli di corruzione proprio nell’era delle grandi riforme ispirate alla nuova gestione pubblica (Neild, 2002). Difatti, i poteri discrezionali coinvolti nel processo di privatizzazione, che consentono il trasferimento di beni dalla sfera pubblica a quella privata, possono incrementare le opportunità di corruzione. Parimenti, i processi di riforma – se non adeguatamente progettati – possono indurre gli agenti ad adottare comportamenti opportunistici, volti ad incrementare i propri interessi personali (Johnston e Hao, 1995). Infine, recenti studi empirici hanno rilevato che un livello più elevato di intervento pubblico – soprattutto nei paesi scandinavi e del Nord Europa – può anzi essere associato ad inferiori livelli di corruzione (Jancsics, 2014).

2.1.2 Tipologie di corruzione

La corruzione, per sua natura, è un fenomeno poliedrico e concettualmente articolato. Pertanto, quando il termine “corruzione” è impiegato in maniera superficiale, esso sottintende la sussistenza di un male universale, vago e privo di qualsivoglia diversificazione sostanziale. Invero, come ribadito precedentemente, i comportamenti corrotti presentano una molteplicità di forme e possono classificarsi diversamente a seconda dell'estensione, del contesto e del tipo di azione posta in essere. Questa separazione dei diversi tipi di corruzione è importante non solo per riconoscere la profondità di tale concetto, ma anche perché consente agli studiosi di circoscrivere l'oggetto dell'analisi, garantendone una misurazione più oggettiva e quindi maggiormente affidabile.

a) Corruzione privata e corruzione pubblica

La prima classificazione che qui si vuole proporre è quella che distingue la corruzione pubblica dalla corruzione privata (o aziendale). La maggior parte degli studi internazionali sul tema si sono spesso concentrati sul settore pubblico come principale fonte e/o luogo di attività corrotte (sebbene tale fenomeno sia parimenti riscontrabile anche nella sfera del privato). La corruzione pubblica si riscontra nel momento in cui un politico eletto ovvero un funzionario pubblico, agendo per tornaconto personale e danneggiando gli interessi del pubblico, consente ad un terzo (es. individuo, organizzazione, ecc.) di accedere a beni o servizi che altrimenti non potrebbe ottenere (es. contratto, permesso, ecc.) ovvero di essere risparmiato dall'imposizione di un obbligo o di una sanzione (es. rispetto delle norme giuridiche, pagamento delle tasse, ecc.).

La corruzione privata, invece, tende spesso ad essere analizzata nel contesto criminale dei colletti bianchi (es. frode aziendale, violazione dei diritti di proprietà intellettuale, ecc.) (Cuervo-Cazurra, 2016) e si verifica quando il *manager* o il dipendente di una società o organizzazione privata (es. organizzazione non governativa, entità senza scopo di lucro, ecc.), esercitando un certo potere o influenza sull'esecuzione di una funzione, ottiene benefici personali aggiuntivi (es. beni, servizi o altre risorse) per sé o a vantaggio di un terzo (es. individuo, società o organizzazione), danneggiando

direttamente o indirettamente la società o l'organizzazione per la quale è chiamato ad esercitare le proprie funzioni (Argandoña, 2003).

Tale distinzione, sebbene utile a circoscrivere il proprio ambito di analisi, presuppone una netta separazione tra sfera pubblica e sfera privata. Tuttavia, oggi, i confini del settore pubblico tendono sempre più a fondersi con quelli del privato, ponendo nuovi problemi definitivi e di categorizzazione teorica. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle società con partecipazione pubblica (es. azionariato di Stato o società miste): ipoteticamente, laddove si riscontri un caso di corruzione, tale tipologia di società pone numerose perplessità in merito alla sua assegnazione all'una o all'altra categoria concettuale. In aggiunta a ciò, negli studi di tipo comparato, non è raro che si rilevi un ennesimo nodo critico: le istituzioni che in alcune nazioni hanno natura privata, in altre possono invece essere pubbliche o viceversa. Infine, preme sottolineare che la corruzione, per sua natura, possiede un alto potenziale di contagio, suscettibile di superare qualsiasi confine settoriale. Pertanto, non bisogna dimenticare che la corruzione può diffondersi facilmente in maniera virulenta, passando dal settore privato a quello pubblico, o viceversa (Hogdson e Jiang, 2007).

b) Corruzione personale, corruzione collettiva (o aggregata) e corruzione istituzionale

Una ulteriore distinzione teorica può poi essere tracciata tra corruzione individuale e corruzione collettiva. Secondo Wilson, «gli individui rubano quando ci sono molti soldi in giro e nessuno sta guardando» (Wilson, 1966, p. 31). Dunque, in altre parole, tutti sono esposti ai rischi della corruzione e ciò che aumenta la propensione a compiere azioni corrotte è la frequenza e l'appetibilità del verificarsi di una opportunità di corruzione. La diffusione capillare dei comportamenti corrotti individuali incrementa progressivamente l'accettazione sociale degli stessi, inducendo così sempre più persone a replicare le modalità di azione altrui, indipendentemente dal fatto che esse possano essere ritenute illegittime o immorali. Pertanto, la corruzione in quanto tale possiede una forte propensione alla "collettivizzazione" (Amundsen, 1999, p. 5).

Sulla scorta di tali considerazioni, Oliveira ha proposto di interpretare la corruzione istituzionale come una situazione in cui lo scopo individuale mina lo scopo istituzionale, facendo sì che gli individui preposti al funzionamento di tali strutture

perseguano illegittimamente obiettivi di natura diversa rispetto a quelli originariamente previsti (Oliveira, 2014). Thompson ha poi identificato tre elementi per distinguere la corruzione individuale da quella di tipo istituzionale: 1) il tipo di beneficio/guadagno; 2) le caratteristiche della funzione/servizio ed infine 3) il legame tra beneficio/guadagno e funzione/servizio.

Con riferimento al primo di questi elementi, la corruzione individuale è strettamente correlata all'ottenimento del beneficio personale. Quest'ultimo può essere definito come beni, servizi o altre risorse “che sono utilizzabili nel perseguimento del proprio interesse ma che non sono necessari per svolgere il proprio ruolo o comunque non sono sottoprodotti essenziali dello svolgimento delle funzioni di quello specifico ruolo” (Thompson, 1995, pp. 28-30). In secondo luogo, nella corruzione individuale, il beneficiario non è meritevole della funzione/servizio; mentre, nell'ipotesi della corruzione istituzionale, la funzione/servizio è meritata/o, poiché esercitata ovvero prestato nell'ambito istituzionale legittimamente previsto; tuttavia, tale funzione/servizio risulta essere “proceduralmente improprio”. Infine, nella corruzione di tipo individuale il legame tra il beneficio e la funzione/servizio è basato su una scelta puramente individuale; mentre nella corruzione istituzionale il legame in questione riprende una vera e propria tendenza istituzionale. Pertanto, in breve, la corruzione istituzionale è un tipo di corruzione, non attinente specificamente agli individui in quanto tali, bensì riscontrabile complessivamente all'interno di strutture istituzionali (es. politiche, economiche e sociali) (Gowder, 2014). Tuttavia, Thompson (2018), come la maggior parte degli altri istituzionalisti, si preoccupa di dimostrare che anche quando la corruzione è puramente istituzionale, gli individui possono comunque essere ritenuti responsabili e pertanto possono tentare di eliminarla, o quantomeno di cercare di moderare le conseguenze che da tale fenomeno scaturiscono.

c) *Micro corruzione, macro-corruzione e corruzione sistemica*

La corruzione può poi distinguersi a seconda del proprio livello di azione in micro (“*petty*” o anche “*street-level*”³) (Elliot, 1997) e macro-corruzione (“*grand*” o anche “*high-level*”) (Nieuwbeerta, De Geest e Siegers, 2003).

La “piccola corruzione” è la sollecitazione ovvero l’estorsione di piccole tangenti da parte di funzionari di basso e medio livello al fine di accelerare i procedimenti amministrativi e ridurre le lungaggini burocratiche (Bohórquez e Devrim, 2012). La chiave di questo particolare tipo di corruzione è che tende a coinvolgere funzionari di livello inferiore che abusano del proprio *status* o della propria posizione lavorativa per imporre una forma di “tassa” arbitraria nei confronti di coloro i quali si trovano nella necessità di godere di determinati servizi (Bussell, 2015). Pertanto, in un certo senso, secondo alcuni studiosi, questo tipo di attività corrotte funge da lubrificatore degli ingranaggi burocratici, affinché essi possano continuare a funzionare correttamente e speditamente (Carr e Jago, 2014). Sul punto, Porta e Vannucci (1997) hanno documentato come la micro-corruzione sia degenerata all’interno del sistema amministrativo italiano fino a raggiungere dimensioni macro.

La macro-corruzione, invece, può essere definita come l’abuso di cariche pubbliche ai livelli statali più alti (es. dirigenti, alte cariche politiche dello Stato, ecc.) (Rose-Ackerman, 1999). Talvolta, la corruzione a questo livello è anche chiamata “corruzione politica”; tuttavia, come si avrà modo di vedere, quest’ultima espressione viene di frequente impiegata in maniera impropria, poiché la “*grand corruption*” coinvolge generalmente sia i politici che gli amministratori, senza alcuna distinzione. Per tale ragione il termine “macro-corruzione” risulta essere probabilmente più adatto a descrivere il fenomeno in esame. Nondimeno, come osservato da Susan Rose-Ackerman, la piccola corruzione può essere organizzata in modo tale da favorire in maniera sistematica gli alleati politici (Rose-Ackerman, 2006). Ciò implica che, in presenza di

³ L’espressione “burocrati di strada” è apparsa per la prima volta nella letteratura accademica nel 1974 e la sua ideazione è formalmente attribuita a Michel Lipsky, il quale li ha definiti come individui che, essendo dotati di un certo potere discrezionale, rappresentano la pubblica amministrazione nei rapporti con i cittadini. Cfr. Lipsky M. (1974). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York, United States.

determinate condizioni, la micro e la macro-corruzione possono arrivare a fondersi l'una con l'altra (Dahlström, 2012).

La distinzione appena delineata è emblematica ed evidenzia perfettamente la pervasività del fenomeno considerato, che colpisce in maniera indiscriminata tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro appartenenza ad una specifica classe sociale ovvero dal godimento di un determinato *status*. In aggiunta a ciò, secondo Amit et al. (2016), la corruzione istituzionale è manifesta quando vi è un'influenza sistemica e strategica, che mina l'efficacia dell'istituzione deviandola dal suo scopo o indebolendo – nella misura in cui ciò è pertinente per lo scopo medesimo – la sua capacità di raggiungere l'obiettivo prefissato, indebolendo così la fiducia del pubblico in tale istituzione o l'affidabilità intrinseca della stessa. Pertanto, la corruzione non scompare quando diviene ben radicata e accettata; piuttosto essa assume una forma diversa, ovverosia quella della cosiddetta corruzione sistemica. Quest'ultima espressione fa riferimento all'eventualità in cui il comportamento corrotto diviene la norma all'interno di una società. L'eccezione diviene così regola: l'istituzionalizzazione della corruzione sovverte l'intero impianto originario, favorendo la commissione di illeciti e penalizzando il rispetto dei vecchi standard di comportamento (Caiden e Caiden, 1977).

La persistenza della corruzione sistemica rende questo parassita molto difficile da combattere: essa inficia profondamente i meccanismi di funzionamento interni ad un paese e si sostiene generando una situazione politica ed economica che contribuisce a mantenerla in vita e a renderla sempre più contagioso. Pertanto, è chiaro che la corruzione sistemica non può essere gestita così facilmente. Ciò nonostante, a dispetto del suo potenziale distruttivo, tale tipologia di corruzione non è stata oggetto di ricerche molto specifiche. A questo proposito, nell'intento di frenare la propagazione di questo preoccupante fenomeno, Rothstein (2018) ha suggerito una interessante alternativa teorica, ovverosia che la corruzione sistemica è una vera e propria “trappola sociale” e pertanto dovrebbe essere intesa, a causa dell'implicita mancanza di fiducia nelle istituzioni, come un problema di azione collettiva (Persson, Rothstein e Teorell, 2013). Dunque, nella visione del politologo svedese, gli agenti sarebbero maggiormente disposti a fare la cosa giusta laddove abbiano motivo di aspettarsi che gli altri facciano altrettanto. Probabilmente, tenuto conto di tali considerazioni, uno dei metodi più efficaci per combattere la corruzione sistemica è quello di implementare adeguate riforme volte ad

esercitare un maggiore controllo sulle istituzioni politiche e burocratiche, sanzionando e disincentivando così i comportamenti corrotti, nonché tentare di costruire una società più resiliente allo sfruttamento messo in atto dai detentori della ricchezza e del potere (Johnston, 1998).

d) Corruzione burocratica e corruzione politica

L'ultima distinzione che preme qui effettuare è quella tra corruzione burocratica e corruzione politica (Brandt e Svendsen, 2013). Sebbene tale ripartizione sia stata già brevemente accennata nella trattazione dei precedenti paragrafi, è opportuno operare in questa sezione una descrizione più accurata delle due tipologie poc'anzi menzionate.

Ad oggi non è possibile rinvenire una definizione univoca di corruzione politica in letteratura. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che, come indicato da Mark Philp (1997), qualsiasi definizione di corruzione politica presuppone l'esistenza e dunque la designazione di una politica «non corrotta» (p. 445). Come evidente, tale eventualità appare del tutto chimerica. Difatti, apparentemente, intorno alla metà degli anni Novanta, nessuna nazione al mondo era immune dall'impatto corrosivo della corruzione politica (Saddy, 2014). Pertanto, in una certa ottica, la corruzione politica può essere interpretata come un'ulteriore manifestazione della crisi contemporanea dello Stato-nazione. D'altronde lo stesso significato sotteso all'espressione “corruzione politica” potrebbe variare notevolmente a seconda della natura del sistema politico preso in considerazione (Heywood, 1997). Tuttavia, volendo fornire una definizione approssimativa, la corruzione politica è quel tipo di fenomeno che coinvolge principalmente i decisori politici (Amundsen, 1999). All'interno di tale categoria rientra a pieno titolo anche la cosiddetta pratica del “*vote-buying*”, volta ad influenzare per l'appunto i comportamenti di voto sia dei legislatori (affinché siano rieletti), sia dei funzionari del ramo esecutivo (affinché siano adottate determinate politiche) (Rose-Ackerman, 1998).

Specularmente, la corruzione burocratica può invece essere definita come l'insieme dei comportamenti corrotti posti in essere dai burocrati (anche di nomina politica) nei rapporti con i loro sovraordinati (es. *élite* politica) ovvero con il pubblico (es. cittadini) (Jain, 2001). La presente trattazione, d'ora in avanti, si focalizzerà proprio su quest'ultima tipologia di corruzione, analizzandone – senza pretesa di esaustività – cause,

conseguenze e deterrenti. Inoltre, verrà presentata una tassonomia dei principali modelli di analisi del fenomeno corruttivo, nonché delle diverse strategie di prevenzione finora adottate per porre un freno alla sua propagazione.

2.1.3 Cause e determinanti del fenomeno corruttivo

Gli esperti concordano nel ritenere che la corruzione è un fenomeno in grado di autosostenersi, in virtù del prodotto tra l'azione e la reazione di alcuni agenti (es. pubblici ufficiali o privati) ed elementi (es. fattori contestuali o progettazione di *policy*) all'interno di una società (Tabellini, 2008). Pertanto, secondo lo stato dell'arte, le cause della corruzione possono essere ripartite in tre principali macrocategorie: culturali, economiche e politiche (McCusker, 2006). Dal punto di vista storico-istituzionale, il livello di urbanizzazione e di istruzione nazionale costituiscono due dei più importanti fattori determinanti del fenomeno corruttivo. Ad essi si aggiungono poi i fattori burocratici e politici, nonché le variabili strutturali e di riforma (Meier e Holbrook, 1992). Anche le istituzioni economiche e politiche sono suscettibili di influenzare l'entità dei fenomeni corruttivi, soprattutto nel caso in cui limitino il mercato (Ades e Di Tella, 1999) e la concorrenza politica (Brunetti e Weder, 2003).

Sotto il primo profilo, diversi studi empirici dimostrano che livelli di corruzione elevati e persistenti sono suscettibili di inibire la crescita economica di un paese (Afonso e De Sá Fortes Leitão Rodrigues, 2022). Tale effetto negativo assume peso differente a seconda del tipo di corruzione rilevata e in virtù della fase economica sperimentata dalla nazione in questione (Amundsen, 1999). Dunque, l'incidenza del fenomeno corruttivo varia negativamente in funzione di un più elevato livello di prosperità economica. Tuttavia, allo stesso tempo, si ritiene che l'incremento del benessere economico nazionale possa incrementare le opportunità di corruzione, inducendo gli individui a comportarsi in maniera disonesta in virtù del maggiore beneficio ipotizzato. Parallelamente, però, la presenza di un certo livello di corruzione è considerato da alcuni studiosi come un fattore positivo per lo sviluppo economico perché induce i sistemi inflessibili e macchinosi a funzionare più speditamente.

Anche il contesto politico può tuttavia influenzare il livello e il tipo di corruzione rilevabile all'interno di un paese: l'ipotesi generale è che a più elevati gradi di

democratizzazione corrispondono minori livelli di corruzione. Secondo Friedrich (2017), la corruzione varia inversamente nella misura in cui il potere è consensuale, ovvero sia legittimo. Pertanto, il più delle volte, maggiori livelli di corruzione sono riscontrati nei paesi in via di sviluppo ovvero in via di transizione, proprio perché il doppio processo di liberalizzazione economica e politica crea maggiore incertezza istituzionale, determinando così un incremento delle opportunità di corruzione (es. America Latina). Sulla scorta delle considerazioni di cui sopra, i paesi in cui si rileva un più elevato livello di corruzione sono (o sono stati) governati dai socialisti: si pensi, a titolo esemplificativo, ai paesi dell'ex Unione Sovietica⁴. Inoltre, nella maggior parte dei casi, un elevato livello di corruzione si riscontra nelle cosiddette economie chiuse (Sachs e Warner, 1995). Infine, con poche eccezioni, i paesi più corrotti dispongono di livelli di reddito piuttosto bassi.

Tuttavia, negli ultimi anni, l'istituzionalizzazione dei sistemi democratici formali non è stato accompagnato da una effettiva diminuzione dei livelli di corruzione. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che, soprattutto nei paesi occidentali, in virtù dei nuovi fallimenti istituzionali, la corruzione ha saputo adeguarsi ai mutamenti occorsi nel contesto sociale, economico, e politico, variando nella sua intensità e legandosi sempre più al concetto di legittimità dello Stato democratico, oramai messo duramente sotto attacco. In particolare, secondo Persson e Tabellini (2004), anche la scelta della forma di governo (es. parlamentare o presidenziale, proporzionale o maggioritaria) può influenzare il livello di corruzione in un paese, in quanto essa influenza la distribuzione degli incentivi, nonché la capacità dell'elettorato di ritenere la classe politica responsabile per abuso di potere.

a) Il potere discrezionale dei funzionari pubblici

Tutti i tipi di corruzione sono strettamente correlati alla sussistenza di un requisito fondamentale: l'attribuzione di poteri discrezionali in capo a coloro che sono chiamati a gestire il sistema di allocazione delle risorse (Gardiner, 2005). I poteri discrezionali dei tre tipi di agenti sopra individuati (ossia l'*élite* politica,

⁴ Cfr. STAATS S. J. (2002). *Corruption in the Soviet system. Problems of Communism* (pp. 40-47). In GALEOTTI M. (Ed.). *Russian and Post-Soviet Organized Crime*. Routledge, London, United Kingdom.

l'amministrazione pubblica e i privati) differiscono in termini sia di fonte che di modalità. Nel settore pubblico l'espressione "potere discrezionale" indica "l'autorità di progettare regolamenti e di amministrarli" (Jain, 2001, p. 77). È pertanto il legislatore a determinare in che modo una situazione concreta debba essere soppesata dal funzionario pubblico incaricato. Ciò nonostante, la legge riserba un certo margine di libertà discrezionale in capo a quest'ultimo affinché egli possa eseguire il proprio compito celermente ed efficacemente (Bovens e Zouridis, 2002). Naturalmente, gli alti burocrati statali godranno di un potere discrezionale maggiore rispetto a quello legittimamente riconosciuto ai cosiddetti "burocrati di strada" (Goel e Nelson, 1998). L'esercizio di questo potere discrezionale incontra però dei limiti di natura giuridica: si pensi, a titolo esemplificativo, al rispetto dei principi di buona amministrazione⁵.

Uno dei primi accademici ad osservare il rapporto tra corruzione e discrezionalità è stato Robert Klitgaard (2011). Egli definisce la corruzione attraverso l'utilizzo di una semplice equazione:

$$\text{Corruzione} = f(\text{Monopolio} + \text{Discrezionalità}) - \text{Responsabilità}$$

Dunque, nell'ottica di Klitgaard, la corruzione fiorisce quando qualcuno possiede il monopolio su di un bene o su di un servizio e dispone del potere discrezionale di stabilire chi, quando e quanto riceve tale risorsa. A questo proposito, Bliss e Di Tella (1997) hanno dimostrato che un agente corrotto, dotato di potere discrezionale, è in grado di massimizzare il proprio profitto convertendo un mercato competitivo in un monopolio. Pertanto, a rigor di logica, per combattere la corruzione è necessario implementare riforme volte a ridurre il potere di monopolio (favorendo la competizione), a limitare la discrezionalità (specificando e rendendo pubbliche le "regole del gioco") e ad incrementare l'*accountability* istituzionale (attraverso la misurazione della *performance* e il controllo esterno). Dunque, è evidente che la discrezionalità amministrativa si lega indissolubilmente al concetto di legge. In una visione (fin troppo) semplicistica, si ritiene che l'incremento della legificazione possa ridurre la discrezionalità amministrativa e – conseguentemente – abbattere i livelli di corruzione. Tuttavia, si concorda nel ritenere

⁵ Per quanto concerne specificamente il caso italiano, la L. 7 agosto 1990 n. 241, art. 1, co. 1 sancisce che l'azione amministrativa persegue i soli fini determinati dalla legge e pertanto deve rispettare i principi di legalità, imparzialità, trasparenza, pubblicità, efficacia, economicità, nonché i principi comunitari. Cfr. Sandulli M. A. (2011). (Ed.). *Codice dell'azione amministrativa*. Giuffrè Editore, Milano, Italia.

che l'iperlegificazione non costituisce affatto una soluzione al problema (Johnson, Kaufmann e Zoido-Lobaton, 1998). Difatti, a questo proposito, Tony Evans e John Harris (2004) affermano che la proliferazione di norme giuridiche e regolamenti non necessariamente determina un maggiore controllo sull'esercizio della discrezionalità professionale; all'opposto, poiché regole e discrezionalità si rapportano l'una all'altra in termini di fonte ed effetto, paradossalmente un aumento delle prime si ritiene che generi un incremento della seconda. In aggiunta a ciò, come evidenziato da Frank Anechiarico e James Jacobs (1996), l'eccessiva iperlegificazione si traduce nella burocratizzazione del sistema, facendo sì che quest'ultimo si chiuda su sé stesso, fornendo maggiori opportunità di corruzione e frustrando ogni esigenza di controllo esterno. Perciò, burocratizzazione e potere discrezionale sono i due principali requisiti che permettono ai fenomeni corruttivi di proliferare nel settore pubblico (Borges et al., 2017). Tuttavia, nel contempo, l'attribuzione di un maggiore potere discrezionale in capo ai funzionari pubblici può determinare un incremento della produttività nell'erogazione dei servizi (Kwon, 2014). Pertanto, affinché il sistema amministrativo possa funzionare correttamente e tenuto conto degli elevati costi di monitoraggio, è chiaro che la legge deve pur sempre riconoscere un certo margine di discrezionalità ai funzionari pubblici. Dunque, al pari del termine "corruzione", anche la discrezionalità amministrativa è un concetto molto complesso da misurare adeguatamente. D'altronde, l'esatta ricetta di politiche pubbliche necessarie a ridurre la corruzione varia profondamente a seconda delle caratteristiche del paese considerato.

b) Motivazioni intrinseche ed estrinseche

Accanto all'esercizio del potere discrezionale, vi sono diverse motivazioni che possono indurre gli agenti a comportarsi in maniera corrotta. Pertanto, il processo decisionale a cui sono quotidianamente sottoposti gli agenti, indipendentemente dal tipo di decisione da prendere, è influenzato da ricompense intrinseche ed estrinseche. La differenza sta nell'intensità e nel grado in cui tali riconoscimenti interni o esterni agiscono per ciascun tipo di decisione (De Castro, Ribeiro-Ivano e Cintra, 2022). Le ricompense intrinseche derivano dalla soddisfazione che un individuo trae dall'esecuzione di un determinato compito (es. senso di realizzazione personale, affinità ideologica di valori e

principi, impegno etico⁶, propensione all'altruismo, ecc.) (Rainey e Steinbauer, 1999; Houston, 2000). Studi precedenti hanno dimostrato che i lavoratori del settore pubblico hanno in genere un livello più elevato di motivazione intrinseca rispetto ai lavoratori del settore privato (Maidani, 1991; Lewis e Frank, 2002; John e Johnson, 2008). I dipendenti pubblici, che sono motivati intrinsecamente ad evitare comportamenti corrotti, lo fanno perché hanno interiorizzato i valori associati al comportamento etico ovvero perché il comportamento etico è divenuto parte integrante delle loro identità (Aquino e Reed, 2002; Lange, 2008; Ljungholm, 2014). La corruzione, dunque, riduce l'allineamento della missione tra settore pubblico e lavoratori intrinsecamente motivati (Cowley e Smith, 2014). Pertanto, tale motivazione induce i funzionari pubblici a prestare uno sforzo aggiuntivo sul lavoro, soprattutto laddove la prestazione coinvolga servizi essenziali quali salute ed istruzione (Francois e Vlassopoulos, 2008), sia in termini di lavoro autoriferito (Frank e Lewis, 2004), sia in caso di lavoro volontario (la cui quota è determinata in funzione delle ore di straordinario non retribuite) (Gregg et al., 2011). Tuttavia, secondo alcuni autori, questa relazione non è universale (Crewson, 1997) e – sebbene possano esservi delle motivazioni differenti tra dipendenti pubblici e privati (Gabris e Simo, 1995) – queste stesse differenze sono ingigantite dalla letteratura accademica (Baldwin, 1987). Infine, alcuni studiosi hanno dimostrato che il tipo di motivazione intrinseca suscettibile di esercitare il maggior impatto è il desiderio di instaurare delle relazioni umane. Pertanto, quando tale bisogno non viene soddisfatto, i dipendenti pubblici, nell'intento di creare accesso alle reti sociali o al fine mantenere amicizie con gli altri, possono piegarsi al fenomeno corruttivo (Zhang et al., 2019).

Nell'intento di combattere la corruzione, accanto al cosiddetto “sistema di valori intrinseco” si pone poi un “sistema di incentivi estrinseci” (Bardhan, 2006), che inducono indirettamente gli agenti a comportarsi in un certo modo in funzione dell'ottenimento di una ricompensa esterna (Dhillon, Nicolò e Xu, 2017) (si pensi, a titolo esemplificativo, agli avanzamenti di carriera, agli aumenti di stipendio, ad una maggiore sicurezza del posto di lavoro, al miglioramento dello status lavorativo ovvero all'incremento del prestigio occupazionale, ecc.). Con riferimento a questi ultimi, il basso livello degli

⁶ L'espressione “impegno etico” fa riferimento allo sforzo comportamentale dell'agente, il quale intende sottrarsi dal pagamento di un costo morale associato alla vergogna sociale e al senso di colpa avvertito in seguito all'adozione di scelte non in linea con i propri standard etici.

stipendi pubblici è spesso annoverato tra le cause della corruzione burocratica (Van Rijckeghem e Weder, 2001), specialmente nei paesi in via di sviluppo (Chand e Moene, 1999), poiché consente ai dipendenti pubblici – soprattutto di livello inferiore – di integrare le proprie entrate. A questo proposito, Becker e Stigler (1974), hanno dimostrato che, laddove la probabilità effettiva di essere scoperti è incerta, la soluzione migliore per scoraggiare il fenomeno corruttivo è di aumentare lo stipendio minimo dei pubblici dipendenti superando la soglia di quanto essi possono ottenere altrove attraverso attività illecite (Mahmood, 2005). Pertanto, secondo la teoria del salario di efficienza (Goel e Nelson, 1998), lo stipendio dei funzionari pubblici è direttamente influenzato dall'entità delle tangenti o di altri benefici illegali e inversamente correlato alla probabilità di essere perseguiti penalmente.

Pertanto, da un punto di vista sociale, se gli agenti credono che il proprio lavoro sia retribuito con un salario equo, potrebbe rilevarsi poca solidarietà nei confronti di coloro i quali cercano di integrare le proprie entrate attraverso attività illecite. Storicamente, un esempio pratico di tali considerazioni si rinviene nelle *policy* svedesi: la Svezia tra il XVI e il XVII secolo era considerata uno dei paesi europei più corrotti. Attualmente, a livello mondiale, si rileva invece l'esatto opposto: l'aumento della retribuzione dei dipendenti pubblici insieme alla *deregulation* sono state proposte come importanti spiegazioni per l'emersione alla fine del XIX secolo di un'amministrazione pubblica onesta ed efficiente.⁷

Tuttavia, l'effetto anticorruttivo degli incentivi monetari di cui sopra si presenta piuttosto ambiguo in letteratura (Swamy et al., 2001): difatti, se il livello della tangente non è fisso e non si rileva alcuna attività di *enforcement* da parte delle autorità legali, la relazione teorica in questione diventa equivoca (Rauch e Evans, 2000). Ad esempio, si pensi al caso in cui, in virtù di un salario più elevato – che rafforza il potere contrattuale del funzionario, poiché aumenta il costo atteso di essere corrotto – il dipendente pubblico e il suo complice contrattano il livello della tangente, inducendo così il sistema a fissare tangenti più elevate (Mookherjee e Png, 1995). Inoltre, in seguito ad un esperimento, è stato rilevato che quando il denaro viene utilizzato come ricompensa esterna per determinate attività, gli agenti perdono la propria motivazione intrinseca; al contrario,

⁷ Cfr. Lindbeck A. (1975). *Swedish Economic Policy*. MacMillan Press, London, United Kingdom.

l'approvazione sociale – in linea con il desiderio di intessere relazioni umane – induce i lavoratori ad essere motivati intrinsecamente, poiché è meno probabile che questi ultimi considerino l'elogio verbale come un meccanismo di controllo esterno (Deci, 1971). Pertanto, l'incremento degli stipendi pubblici, se considerato isolatamente, potrebbe rilevarsi una misura inefficace per combattere il fenomeno corruttivo (Besley e McLaren, 1993) e talvolta, in determinati paesi, potrebbe addirittura incoraggiarlo (Foltz e Opoku-Agyemang, 2015).

2.1.4 Conseguenze della corruzione

L'analisi delle conseguenze della corruzione può in parte sovrapporsi a quanto precedentemente esposto in merito alle cause di tale fenomeno. Chiarito ciò, in letteratura si rilevano due punti di vista contrastanti sulle conseguenze prodotte dalla corruzione: il primo, di carattere negativo, considera la corruzione come “sabbia negli ingranaggi” e dunque impedisce al sistema di operare in modo efficiente (Tanzi, 1998a); il secondo invece, con accezione positiva, vede la corruzione come “lubrificante negli ingranaggi”, consentendo così al sistema di operare in maniera più rapida e conveniente (Kaufmann, 1998). Tuttavia, a prescindere dall'impostazione adottata, bisogna prestare attenzione a non raffrontare i sistemi corrotti esistenti a ideali politici ed economici, ma piuttosto ad utilizzare come metro di paragone il funzionamento del medesimo sistema in assenza di comportamenti corrotti (Johnston, 1997).

a) Negative

La visione della corruzione in termini di “sabbia negli ingranaggi” evidenzia il duplice impatto negativo prodotto dalla corruzione, sia con riferimento alle distorsioni delle priorità di spesa pubblica, sia sul mercato. Difatti, sotto il primo profilo, il fenomeno corruttivo grava sui servizi che lo Stato dovrebbe fornire gratuitamente al pubblico (Celentani e Ganuza, 2000), influenzando sulla riscossione delle tasse e quindi sul volume dei fondi disponibili per l'allocazione delle risorse (Tanzi e Davoodi, 1998). Su questo punto si rileva che determinate attività pubbliche si prestano più di altre a comportamenti corrotti. Si pensi al sottofinanziamento dell'istruzione: tale settore offre minori opportunità di corruzione rispetto ad altre attività “*procurement-intensive*” (Mauro, 1998,

p. 267). Pertanto, è probabile che un Governo con un livello di corruzione più elevato investa un cospicuo numero di risorse pubbliche in settori strategici ritenuti più profittevoli (es. difesa, energia, edilizia, ecc.) (Baraldi, 2008), a scapito della spesa per l'istruzione, la salute (Mauro, 1996) e la protezione sociale, riducendo così la qualità delle infrastrutture esistenti (Delavallade, 2006). D'altronde, i funzionari corrotti assumono decisioni inefficienti in materia di appalti pubblici, assegnando i progetti a coloro che si prestano al pagamento delle tangenti più elevate (Lui, 1985) e non a coloro che garantiscono l'offerta economicamente e qualitativamente più vantaggiosa (Hellman et al., 2000). Pertanto, in presenza del fenomeno corruttivo, i funzionari non aggirano le distorsioni del sistema, bensì provocano maggiori ritardi amministrativi per attirare ulteriori e più elevate tangenti (Rose-Ackerman, 1996). È probabile che i governi corrotti avviino progetti pubblici non necessari e improduttivi (Tanzi, 1998b). I servizi pubblici e gli acquisti tendono a essere sopravvalutati in un paese più corrotto. Le risorse pubbliche possono essere date a "dipendenti fantasma" e sprecate negli interessi privati di pochi funzionari corrotti (Motza, 1983). Shleifer and Vishny (1993) hanno analizzato il livello di equilibrio esistente tra erogazione di servizi pubblici e monopolio sulle risorse esercitato da funzionari corrotti, riscontrando un vero e proprio trasferimento delle entrate monetarie, che passano così dal Governo ai pubblici dipendenti.

Inoltre, la corruzione crea un clima di profonda incertezza per le imprese (Rodriguez, Uhlenbruck e Eden, 2005), determinando così una contrazione degli investimenti di capitale (Knack e Keefer, 1995; Elliott, 1997; Brunetti, Kisunko e Weder, 1998; Brunetti e Weder, 1998) e danneggiando la crescita economica (Lambsdorff, 1999). Pertanto, nei sistemi corrotti, la tangente – aumentando i costi di transazione – è assimilata ad una vera e propria imposta aggiuntiva che pesa sulle imprese (Wei, 2000). In aggiunta a ciò, la presenza del fenomeno corruttivo influenza anche l'allocazione del capitale umano poiché incide sui rendimenti delle attività di *rent-seeking* rispetto alle attività propriamente produttive (Bhagwati, Brecher e Srinivasan, 1984), soprattutto se associate a rendita elevata, maggiore segretezza e minore competitività. La corruzione determina un incremento dei costi per le imprese anche perché queste ultime, oltre a dover pagare tangenti ai funzionari governativi, devono anche dedicare tempo manageriale e dipendenti alla gestione dei rapporti con tali soggetti corrotti (Kaufmann, 1997). Infine,

la corruzione determina livelli più bassi di crescita e di produttività per le imprese (Hall e Jones, 1999; Leite e Weidmann, 2002; Fisman e Svensson, 2007).

In conclusione, come ribadito precedentemente, i paesi con livelli di corruzione più elevati tendono anche ad essere meno sviluppati (Mauro, 1998), si caratterizzano per livelli di investimento (Lambsdorff, 2003) ed esportazioni più basse (Lee e Weng, 2013) e per un incremento dei crediti in sofferenza da parte delle banche (Park, 2012). Il fenomeno in questione esercita un impatto dannoso anche sul volume degli scambi internazionali: difatti, in un mercato contaminato dalla corruzione e dall'incertezza che essa genera, gli agenti internazionali preferiscono stare alla larga. Inoltre, i paesi maggiormente corrotti tendono ad avere livelli più bassi di investimenti diretti esteri (IDE) (Habib e Zurawicki, 2002), (sebbene la forza del rapporto tra investimenti diretti esteri e corruzione varia a seconda del tipo di investimento estero) (Brouthers, Gao e McNicol, 2008). D'altronde la quota dell'economia sommersa è certamente maggiore in un paese più corrotto. Anche le disuguaglianze economiche e sociali risultano essere più pronunciate laddove si registrano livelli di corruzione più elevati (Gupta, Davoodi e Alonso-Terme, 1998). È probabile che una nazione con un livello di corruzione più elevato abbia un rapporto prestito/IDE più elevato ed incontri maggiori difficoltà nel richiedere prestiti presso i mercati finanziari internazionali, il che potrebbe determinare in alcuni casi l'avanzata di una crisi valutaria.

Tuttavia, la corruzione non impatta soltanto sul piano economico, bensì esercita un'influenza negativa su molteplici variabili politiche e istituzionali (es. stabilità politica, democrazia, legittimità istituzionale, libertà di stampa, fiducia dei cittadini, partecipazione pubblica, affluenza alle urne, qualità della *governance*, ecc.) (Nye, 1967; Mauro, 1995; Amundsen, 1999; Lederman, Loayza e Soares, 2005; Rothstein e Teorell, 2008; Holmberg, Rothstein e Nasiritousi, 2009; Themudo, 2014), nonché sull'effettiva implementazione di alcuni principi giuridici (es. trasparenza del bilancio, accessibilità delle informazioni, *performance* efficiente ed efficace della pubblica amministrazione, decentralizzazione, ecc.) (Gould, Amaro-Reyes e Jose, 1983; Fisman e Gatti, 2002; Bastida e Benito, 2007; Ongaro, 2011). In particolare, i comportamenti corrotti minano le fondamenta dello stato di diritto, deteriorano progressivamente il capitale sociale e danno vita ad un *network* parastatale illecito.

b) Positive

Contrariamente a quanto descritto finora, la visione della corruzione in termini di “lubrificante negli ingranaggi” della macchina statale, evidenzia i vantaggi prodotti dall’accelerazione delle procedure e dalla riduzione dei costi di transazione (Werner, 1983; Nas, Price e Weber, 1986).

Sotto il primo profilo, secondo Leff (1964), laddove i ritardi siano frutto di regole preesistenti, la corruzione può servire ad un duplice scopo: da un lato consente di evitare normative ingombranti, garantendo che le procedure burocratiche siano espletate tempestivamente⁸; dall’altro si configura come un sistema di ricompense per burocrati mal pagati, generando così un peso fiscale inferiore sullo Stato, che può perciò favorire la crescita (Tullock, 1996). Huntington sostiene questa posizione, ribadendo che la corruzione può aumentare l’efficienza del sistema di allocazione delle risorse, rimuovendo le rigidità imposte dal Governo (che normalmente frenano gli investimenti ed interferiscono con altre decisioni economiche favorevoli alla crescita) (Huntington, 1968). Dunque, sulla scorta di tali considerazioni, vi è chi ritiene che la corruzione possa addirittura favorire il commercio e lo sviluppo (Bayley, 1966). Tuttavia, tale assunto, sebbene possa rilevarsi corretto in presenza di attori corrotti che competono fra loro, certamente non si rileva veritiero per coloro che invece operano onestamente (Bardhan, 1997).

In aggiunta a ciò, negli anni Ottanta, Beck e Maher (1986) e Lien (1986) hanno sviluppato dei modelli che mostrano che, nelle gare d’appalto, coloro che sono più “efficienti” possono permettersi di offrire la tangente più alta. Perciò, secondo questa impostazione, le tangenti possono promuovere l’efficienza del sistema, assegnando i progetti alle imprese più doviziose.

A livello micro, le connessioni politiche possono essere molto utili per il successo delle imprese, specialmente in ambienti corrotti (Chen, Ding e Kim, 2010),

⁸ Il tempo ha infatti valori diversi per individui diversi, a seconda del loro livello di reddito e del proprio *trade-off*. Coloro che attribuiscono maggior valore al proprio tempo e intendono risparmiarlo saranno più propensi ad offrire tangenti ai funzionari pubblici, affinché possano “saltare la fila” e prendere decisioni tempestive. Pertanto, sotto tale profilo, la corruzione può efficientare il sistema poiché consente di risparmiare tempo. Cfr. Lui F. T. (1985). *An Equilibrium Queuing Model of Bribery*. Journal of Political Economy, 93(4): 760-781.

sebbene tale effetto dipenda strettamente dalla continuazione del rapporto tra agenti corrotti (Fisman, 2001). Tuttavia, esiste anche la possibilità che la corruzione abbia un impatto curvilineo sugli investimenti esteri (Petrou e Thanos, 2014).

Per di più, tale orientamento smentisce in parte alcune evidenze sopramenzionate: in particolare, Mauro è il primo studioso ad indagare il rapporto tra corruzione e crescita in un ampio campione di paesi. Contrariamente a quanto sostenuto dalla visione della “corruzione come sabbia”, Mauro (1995) non trova prove solide di un legame tra corruzione e crescita. Pertanto, nei paesi con alti livelli di burocratizzazione, la corruzione ha effetti meno dannosi sugli investimenti. Inoltre, gli effetti della corruzione sulle economie a basso reddito sono in realtà meno dannosi di quelli registrati nelle economie ad alto e medio reddito (Ugur e Dasgupta, 2011). Pertanto, in alcuni paesi il tasso di crescita non sembra risentirne troppo, poiché da anni si mantiene su livelli elevati nonostante l'esistenza di una corruzione sistemica. Questo è principalmente il caso di alcuni paesi del sud-est asiatico (es. Indonesia e Thailandia). In altri paesi, principalmente in Africa, alti livelli di corruzione hanno ostacolato la crescita (Amundsen, 1999).

In aggiunta a ciò, lo studio condotto sui paesi asiatici in via di sviluppo da Zhuang, De Dios e Lagman-Martin (2010) suggerisce che i livelli di corruzione non determinano direttamente i tassi di sviluppo economico. Molti altri parametri di *governance*, oltre la corruzione, possono infatti essere più fortemente associati allo sviluppo economico (es. efficacia del Governo, stato di diritto, qualità normativa, ecc.). Aidt, Dutta e Sena (2008) invece, ritengono che la corruzione abbia un effetto negativo significativo sulla crescita economica negli Stati dotati di solide strutture istituzionali, sebbene non si rilevi alcun effetto negativo negli Stati tipicamente caratterizzati da debolezza istituzionale.

La discrepanza tra le evidenze empiriche raccolte può essere spiegata tenendo conto della multidimensionalità del fenomeno considerato: la corruzione assume infatti molteplici forme e non vi è ragione per credere che tutti i tipi di corruzione, in qualunque misura, siano indistintamente dannosi per la crescita (Svensson, 2005). Inoltre, tali discordanze possono in parte essere attribuite alle diverse impostazioni degli studi, alle differenti misure di corruzione considerate e via discorrendo. Pertanto, è difficile attribuire una netta causalità data la difficoltà di districare gli effetti prodotti da altre

variabili prese in esame (Rocha Menocal, 2015). Tuttavia, al di là di tali argomentazioni, parrebbe che la visione della “corruzione come lubrificante” – specialmente a livello micro (Ades e Di Tella, 1997) – non trovi particolare supporto empirico (Aidt, 2009).

2.1.5 Deterrenti del fenomeno corruttivo

a) Trasparenza

La trasparenza è sempre più considerata un elemento centrale per frenare l'avanzata del fenomeno corruttivo. Tuttavia, tale principio giuridico ingloba in sé una moltitudine di significati, che assumono peso e sfumature differenti a seconda dell'ordinamento giuridico nel quale sono disciplinati. In particolare, sotto il profilo nozionistico, numerosi autori (Bauhr e Grimes, 2017) utilizzano come punto di partenza per concettualizzare la trasparenza la definizione di Florini (2007): il rilascio di informazioni rilevanti per la valutazione delle istituzioni. Più nello specifico, Vishwanath e Kaufmann (1999) definiscono la trasparenza come l'accesso tempestivo ed affidabile da parte del pubblico alle informazioni economiche, sociali e politiche. Michener (2015), invece, attribuisce al principio di trasparenza due fondamentali caratteristiche, la visibilità (informazione completa e facilmente accessibile da chiunque) e la deducibilità (propensione dell'informazione a prestarsi a conclusioni accurate) (Michener e Bersch, 2013). Pertanto, l'elaborazione delle successive definizioni si basa sulla commistione di tali peculiari attributi.

Probabilmente sono stati Finel e Lord (1999) ad aver fornito la definizione più completa di trasparenza, in occasione di una discussione sul suo ruolo nei negoziati strategici. Secondo tali autori, la trasparenza comprende le strutture legali, politiche e istituzionali, che mettono a disposizione degli attori sia all'interno che all'esterno del sistema politico le informazioni sulle caratteristiche interne di un Governo e di una società. La trasparenza è aumentata da qualsiasi meccanismo che porti alla divulgazione pubblica di informazioni, che si tratti di stampa libera, di un Governo aperto, di udienze ovvero dell'esistenza di organizzazioni non governative con un incentivo a rilasciare informazioni obiettive sul Governo. Sulla questione Mitchell ha poi chiarito che: la trasparenza costituisce non solo la domanda di informazioni, ma la stessa capacità legittima dei cittadini di ottenere tali informazioni, nonché la fornitura e l'effettivo

rilascio di queste ultime da parte di una istituzione (Mitchell, 1998). Alla base di tale concezione risiede l'idea che i cittadini debbano essere partecipanti attivi.

Tuttavia, sebbene ciascuna di queste definizioni metta in rilievo aspetti differenti e complementari del medesimo concetto, ad oggi ancora non esiste una definizione comunemente accettata di trasparenza (Florini, 2008). Pertanto, sulla scorta delle considerazioni di cui sopra, il principio di trasparenza si prefigge molteplici obiettivi, quale quello di lottare contro la segretezza informativa e l'opacità dei processi decisionali, di favorire la diffusione di informazioni corrette, complete, rilevanti e pienamente accessibili, nonché di garantire un accesso pubblico equo ad esse (Rose-Ackerman, 1996).

Dunque, si rileva che tale principio faccia riferimento tanto agli *input* (motivazioni), quanto agli *output* (esiti) delle decisioni, sia private che pubbliche. Nello specifico, per quanto concerne quest'ultimo settore, il grado di trasparenza riscontrabile nelle istituzioni pubbliche è contestualmente frutto sia della costruzione giuridica (ovverosia il grado di segretezza sancito dalle normative vigenti) (Roberts, 2006), sia della percezione soggettiva dei cittadini (ovverosia il desiderio collettivo di maggiore trasparenza) (Piotrowski e Van Ryzin, 2007).

Nel lavoro teorico di Stirton e Lodge (2001), il principio di trasparenza è concepito come processo decisionale visibile, che dunque consente la riduzione delle asimmetrie informative (tra eletti ed elettori) (Alt, Lassen e Skilling, 2002) e permette ai cittadini di sostenere le decisioni politiche, grazie ad un più alto livello di fiducia e credibilità istituzionale (Rawlins, 2008), migliorando così i risultati governativi (Hirsch e Osborne, 2000). Difatti, quando le politiche pubbliche, i diritti, le procedure e le misure delle prestazioni istituzionali sono trasparenti, gli osservatori possono rilevare più facilmente comportamenti impropri o illeciti (Piotrowski e Borry, 2010). Tuttavia, in fase di progettazione delle *policy*, il perseguimento di obiettivi talvolta contrastanti rende piuttosto arduo attuare il principio di trasparenza. D'altronde, il grado di trasparenza spesso differisce da una politica all'altra e viene definito diversamente da paese a paese. Per far fronte a questa mutabilità del concetto, Libich (2006) ha individuato cinque diversi tipi di trasparenza: trasparenza di obiettivi, economica, procedurale, politica e operativa. Ciascuna di queste tipologie menzionate esercita un peso differente sull'attuazione e sull'esito della *policy* progettata. Heald (2006), invece, distingue due tipi di trasparenza:

la trasparenza dei processi (ossia la sussistenza di processi amministrativi accessibili, semplici e comprensibili) e la trasparenza degli eventi (ossia l'accesso pubblico alle informazioni da parte degli interessati). Contestualmente, qualsiasi organizzazione deve garantire piena trasparenza in quattro direzioni: verso l'altro (consentendo ai superiori gerarchici di monitorare la condotta dei subordinati), verso il basso (consentendo ai subordinati di monitorare la condotta dei superiori), verso l'esterno (consentendo a chi è esterno all'organizzazione di monitorare cosa accade all'esterno) e verso l'interno (consentendo a chi è interno all'organizzazione di monitorare cosa accade al suo interno).

Fons (1999) sostiene che la scarsa trasparenza, soprattutto in presenza di congiunture economico-finanziarie sfavorevoli, aumenta i costi di finanziamento. In particolare, nelle società in cui sono tollerate le pratiche commerciali corrotte, la scarsa trasparenza costituisce un elemento sempre presente, favorendo così un clima di opacità decisionale e di segretezza informativa che consente pertanto al fenomeno corruttivo di proliferare (Reinikka e Svensson, 2005). Sulla scorta di queste considerazioni, la trasparenza – grazie al suo obiettivo di portare “alla luce del sole” quanto accade – può operare da deterrente negli ambienti corrotti (Park e Blenkinsopp, 2011), dissuadendo così i funzionari pubblici dall'utilizzare in modo improprio il servizio pubblico per ottenere guadagni privati (Florini, 2007). O'Neill (2006) osserva che il principio di trasparenza può quindi assurgere al rango di strategia anticorruzione, scoraggiando così le scarse *performance* pubbliche.

L'impatto deterrente riconosciuto al valore pubblico della trasparenza si rileva con riferimento ad alcuni effetti diretti ed indiretti prodotti dall'implementazione dello stesso: in primo luogo, la trasparenza produce un impatto diretto sull'individuazione degli agenti corrotti, incrementando la probabilità di scoprire casi di corruzione. Sul punto, quanto più è trasparente il meccanismo di funzionamento di un ufficio pubblico, tanto più difficile sarà per il funzionario distorcere le informazioni a proprio vantaggio. In presenza di asimmetria informativa, è complesso stabilire se quel determinato burocrate sia corrotto o meno (cd. problema di selezione avversa e di azzardo morale). Allo stesso modo, in presenza di asimmetrie, è altrettanto difficile premiare il comportamento legittimo dei funzionari onesti.

In secondo luogo, in presenza di condizioni non eque e trasparenti, i funzionari corrotti dispongono di un maggiore potere contrattuale rispetto al pubblico in merito

all'entità della tangente. Secondo Shleifer e Vishny (1993), se due agenzie indipendenti regolano un'impresa o un individuo, esse rischiano di impostare tangenti troppo alte rispetto a quanto si rilevarebbe essere ottimale per entrambe. Pertanto, nel fissare il livello della tangente, l'agente disonesto non tiene conto del fatto che richiedere tangenti più elevate riduce l'opportunità dell'altro agente corrotto di estorcere tangenti. In altri termini, tali esternalità implicano che ciò che è individualmente ottimale per ciascun soggetto corrotto, non è congiuntamente ottimale per gli altri. Tuttavia, si ritiene che l'informazione sia fondamentale anche per facilitare e sostenere il comportamento cooperativo tra agenti corrotti: difatti, secondo uno studio condotto da Bac, la trasparenza se da un lato incrementa la probabilità che il funzionario corrotto sia scoperto, dall'altro rende più facile per gli interessati identificare i funzionari da corrompere (Bac, 2001).

Parimenti, sotto il profilo degli effetti indiretti, l'applicazione del principio di trasparenza incide sull'applicazione della legge: difatti, laddove il processo decisionale si presenta opaco, è molto più difficile provare la sussistenza di distorsioni del sistema, consentendo così agli agenti corrotti di eludere l'incriminazione per condotta illecita.

Tuttavia, la letteratura accademica, ha messo in evidenza anche molteplici effetti negativi associati all'applicazione del principio di trasparenza: difatti, la piena trasparenza informativa potrebbe allungare le trattative, diffondendo confusione e rendendo più difficile la comunicazione tra attori (Schultz, 1999) (es. l'asimmetria informativa tra nazioni democratiche e non democratiche può mettere in svantaggio le prime, che potrebbero pertanto non voler condividere alcune informazioni con il pubblico) (Roberts, 2004). Altri studiosi invitano pertanto alla prudenza, ribadendo che un grado eccessivo di trasparenza potrebbe comportare seri problemi: tra questi un ruolo di primaria importanza è rivestito dall'ipotesi della violazione della *privacy* e dalla divulgazione illecita di informazioni sensibili (Prat, 2006). Dal canto suo, Chambers (2004) sostiene che, sebbene il principio democratico di pubblicità sia estremamente importante, spesso la segretezza è in realtà un elemento imprescindibile per garantire una elevata qualità della deliberazione. Sul punto, Bauhr e Grimes (2014) hanno dimostrato che, nei paesi altamente corrotti, l'applicazione indiscriminata del principio di trasparenza può indurre alla smobilitazione popolare e alla rassegnazione sociale (Chong et al., 2014). Pertanto, vi sono stati autori che hanno rilevato che l'effetto benefico della trasparenza potrebbe non essere universalmente applicabile in tutti i contesti (Malesky, Schuler e

Tran, 2012). Pertanto, piuttosto che una piena trasparenza nei rapporti tra cittadini e funzionari pubblici, un livello di trasparenza elevato ma non completo potrebbe rilevarsi ottimale. Da un lato, esso ridurrebbe le asimmetrie informative e i relativi costi di *agency*; dall'altro, il livello ottimale di trasparenza preserva un clima di incertezza necessario per tenere sotto controllo gli agenti potenzialmente corrotti (Cuervo-Cazurra, 2014). Sul punto, Bauhr et al. (2020) hanno dimostrato che, nel settore degli appalti pubblici, l'applicazione del principio di trasparenza riduce sostanzialmente il rischio di corruzione, ma l'effetto positivo è ascrivibile per la maggior parte allo sforzo di monitoraggio orizzontale, realizzato dagli addetti ai lavori nell'ambito del medesimo processo di offerta.

Sotto il profilo della domanda, invece, si rilevano diversi motivi per cui le informazioni trasparenti non sempre raggiungono i soggetti interessati. La mancanza di domanda è certamente un primo fattore. Difatti, molte informazioni accessibili nei registri pubblici non raggiungono un pubblico più ampio poiché attengono a questioni che concernono solo un piccolo gruppo di individui (Lindstedt e Naurin, 2010). Tuttavia, anche quando i cittadini sono destinatari diretti di un determinato provvedimento, non sempre sono disposti a sostenere i costi legati all'elaborazione delle informazioni e all'azione sulle informazioni elaborate. Sul punto va però rilevato che l'applicazione del principio di trasparenza non può prescindere dal supporto della società. Pertanto, a tal proposito, i cosiddetti mediatori (es. mass media, organizzazioni non governative, ecc.) possono intervenire riducendo ulteriormente i costi di raccolta ed elaborazione delle informazioni *open access*. Suphachalasai (2005) ha infatti rilevato che un grado più elevato di concorrenza dei media riduce significativamente la corruzione. Tuttavia, anche laddove i costi di raccolta delle informazioni accessibili siano bassi, è comunque necessaria una capacità di base da parte del richiedente per analizzarne il contenuto e per poter agire di conseguenza. Pertanto, più è elevato il livello di istruzione (Besley e Prat, 2006), maggiore è la capacità individuale di accedere ed elaborare l'informazione (Chowdhury, 2004).

Dunque, tenuto conto di quanto descritto finora, la trasparenza è una condizione necessaria ma non sufficiente per ridurre la corruzione (Fox, 2007). Come si vedrà in seguito, quando la trasparenza non è un elemento proprio della cultura organizzativa, ovvero quando essa inizia a distaccarsi da determinati standard etici, può essere

necessario un supporto esterno per costruire diagnosi chiare e piani adeguati (Halter, De Arruda e Halter, 2009).

b) Responsabilizzazione

Alla base di qualunque definizione di trasparenza proposta in questa sede risiede l'idea per la quale tale nozione giuridica è strettamente correlata al concetto di responsabilità. L'*accountability* è un concetto che ha invaso recentemente la letteratura accademica delle scienze politiche ed amministrative (Behn, 2001). Difatti, l'utilizzo del termine "responsabilità" pone una serie di complessità definitorie, richiedendo esso uno sforzo di contestualizzazione in relazione alla forma di attuazione (Boyce e Davids, 2009) e al riconoscimento dello stesso come pratica permeata da specifici valori e presupposti ideologici (Bracci, 2009). Ciò può essere spiegato dal fatto che, sebbene tutti i sistemi sociali dispongano di meccanismi di responsabilità per ottenere la legittimità, essi possono variare in quanto il contesto sociale influisce sul modo in cui la responsabilità viene teorizzata ed esercitata. Nonostante questi problemi definitori, in letteratura si rileva un certo consenso sugli elementi concettuali che compongono tale concetto, in particolare per quel che concerne la trasparenza, il controllo e la responsabilizzazione (Lyrio, Lunkes e Taliani, 2018). Pertanto, secondo gli studiosi, delle buone politiche trasparenti includono sempre una qualche combinazione di tali meccanismi (Kaufmann e Bellver, 2005). Dunque, tenuto conto di quanto detto finora, la responsabilità fa riferimento all'obbligo posto in capo ai detentori del potere di spiegare, rendere comprensibile ed assumersi la responsabilità delle proprie decisioni, azioni, prestazioni e conseguenze (Paschke et al., 2018).

Difatti, lo scopo della richiesta di trasparenza è di consentire al pubblico di monitorare il comportamento delle istituzioni e dunque di ritenere queste ultime responsabili delle decisioni assunte e delle prestazioni attuate (Finkelstein, 2000). Sotto questo profilo, Prat riconosce che disporre di maggiori informazioni sul comportamento dell'agente rende quest'ultimo certamente più responsabile (Prat, 2006). Sul punto, Holzner e Holzner (2006) ribadiscono che «la trasparenza è legata ai valori della responsabilità» (p. 114), in quanto essa consente ai cittadini non solo di monitorare la qualità dei servizi pubblici erogati, ma anche di incentivare i funzionari pubblici a

soddisfare le richieste provenienti dagli stessi cittadini. Tuttavia, sebbene ciò sia vero, non è altrettanto vero che una maggiore divulgazione di informazioni sul comportamento dell'agente faccia in modo che quest'ultimo si comporti effettivamente meglio. Dunque, la pubblicità è una variabile interveniente che lega i concetti di trasparenza e responsabilizzazione; tuttavia, essa non si rileva sempre sufficiente. La nozione di responsabilità implica qualcosa che va oltre la necessità di esporre pubblicamente le azioni compiute da un soggetto. In caso di cattiva condotta, la responsabilità implica l'imposizione di una sanzione in capo a quell'attore. Nella visione Manin, Przeworski e Stokes (1999), essere ritenuti responsabili implica la tangibile consapevolezza di dover pagare il prezzo delle proprie azioni, sia letteralmente che astrattamente. Per far ciò, il superiore deve disporre di un qualche strumento utile a responsabilizzare l'agente. Pertanto, la probabilità di rendere "*accountable*" un agente è quindi contestualmente funzione della probabilità di pubblicizzare la sua condotta e della probabilità di sanzionarla (Lindstedt e Naurin, 2010, p. 305).

Il modello concettuale proposto da Brinkerhoff (2004) delinea tre differenti tipi di responsabilità: finanziario, prestazionale e politico. La responsabilità finanziaria assicura la corretta allocazione e l'efficiente utilizzo delle risorse attraverso controlli contabili e processi di bilancio partecipativo. La responsabilità delle prestazioni esamina il grado in cui i risultati si allineano con gli obiettivi prestazionali predeterminati. La responsabilità politico/democratica, infine, monitora il grado in cui le istituzioni mantengono le promesse, agiscono nel migliore interesse dei cittadini e rispondono efficacemente ai bisogni della società.

Hartley (2013) osserva che la responsabilità differisce notevolmente dal settore privato (micro) a quello pubblico (macro). In termini generali, gli obiettivi di responsabilità pubblica includono l'efficienza negli investimenti e nell'allocazione delle risorse pubbliche, la congruenza tra l'ordine pubblico e l'effettiva attuazione, una piena responsabilità finanziaria attraverso efficaci sistemi contabili e di controllo delle prestazioni pubbliche (Palmer, 2000). In particolare, i funzionari pubblici sono responsabili di agire secondo gli standard e i principi giuridici resi pubblici sotto forma di leggi, regolamenti, linee guida e procedure consuetudinarie (Vian, 2020). Nell'ambito del settore pubblico si effettua un distinguo tra responsabilità formale e responsabilità politica: la prima mira a garantire che il pubblico ufficiale agisca imparzialmente e

conformemente all'ambito formale delle responsabilità del suo ufficio; la seconda, invece, mira a garantire che il potere politico, legittimamente affidato dal popolo ai candidati tramite consultazione elettorale, sia esercitato in maniera tale che gli altri organi costituzionali, ai quali il Parlamento deve rendere conto, possano approvare (cd. teoria dei *checks-and-balances*) (Philp, 2001). Pertanto, la responsabilità politica consente di punire i *decision makers* che adottano “cattive *policy*” (Ferraz e Finan, 2007, pp. 27-28), allineando così le preferenze politiche di questi ultimi con quelle dei cittadini, che dovrebbero per l'appunto rappresentare (Lederman, Loayza e Soares, 2005). Tuttavia, alcuni studiosi, sostengono invero che gli elettori non puniscono affatto i politici in carica dei propri misfatti poiché non necessariamente dispongono di adeguate informazioni per poter appurare l'effettiva sussistenza di comportamenti corrotti (Weitz-Shapiro e Winters, 2013). Nello specifico, nei paesi con bassi livelli di corruzione, gli elettori reagiscono risolutamente nei confronti dei politici corrotti; nei paesi altamente corrotti, invece, gli elettori sono meno reattivi in presenza di tale eventualità e non necessariamente si attivano per incentivare i politici a correggere la propria condotta illecita (Klašnja e Tucker, 2013), soprattutto se dispongono di uno status socioeconomico inferiore (Klašnja, Lupu e Tucker, 2021). Difatti, alcuni studi hanno dimostrato che la corruzione politica non è necessariamente un fattore che modella i risultati elettorali, poiché i cittadini – indipendentemente dal livello di corruzione percepita – sono maggiormente interessati ad altri aspetti delle prestazioni governative (Choi e Woo, 2010), quali benessere economico (Mondo, 2019), benefici materiali (Fernández-Vázquez, Barberá e Rivero, 2016), efficienza istituzionale (Pereira, Melo e Figueiredo, 2009) e affinità politica (Anderson e Tverdova, 2003).

In aggiunta a ciò, l'incentivo dei cittadini ad agire in base alle informazioni relative alla corruzione dipende anche dalla tipologia di corruzione preponderante. Laddove la corruzione è estorsiva, l'esistenza di efficaci canali di informazione (es. media liberi e proattivi) può influenzare il livello di attività corrotte, riducendo le spese di denuncia per gli agenti onesti. Invece, laddove la corruzione è collusiva, l'agente privato non ha alcun incentivo a denunciare un caso di corruzione poiché esso si rileva reciprocamente vantaggioso (Kolstad e Wiig, 2009). La trasparenza e l'apertura informative sono dunque necessarie, ma non sufficienti affinché si possa produrre responsabilità nel settore pubblico (Peters, 2007).

Ad ogni modo si ipotizza che la trasparenza, data la sua intrinseca multiformità, consenta di dispiegare il potenziale di tre diverse forme di responsabilità: orizzontale (intragovernativa), verticale (elettorale) e diagonale (sociale) (Bauhr e Grimes, 2017). Poiché le prime due sono state diffusamente trattate nell'ambito della presente sezione, è tempo di analizzare la responsabilità sociale. Quest'ultima è un meccanismo di controllo non elettorale, ma diagonale, che si basa sulle azioni di una molteplicità di associazioni, di movimenti di cittadini e dei media. Tali azioni mirano a denunciare illeciti, a portare nuove questioni all'attenzione dell'agenda pubblica e ad attivare il funzionamento di appositi controlli trasversali (Peruzzotti e Smulovitz, 2002). Pertanto, l'aumento della responsabilità orizzontale, il miglioramento del monitoraggio e l'attivazione di adeguati meccanismi sanzionatori costituiscono il metodo più efficace per combattere il fenomeno corruttivo (O' Donnell, 1999), in quanto ciò riduce la discrezionalità degli agenti e aumenta il rischio di essere scoperti su scala sistemica (Schatz, 2013). In conclusione, l'implementazione dei principi di democrazia e di stato di diritto sono quindi cruciali per garantire la responsabilità degli attori pubblici.

c) Competizione

Si rileva in letteratura una generale accettazione dell'idea per cui la concorrenza possa potenzialmente ridurre la corruzione; tuttavia, ad oggi, vi sono pochi modelli formali a supporto di questa congettura (Wilson e Damania, 2005). Tale approccio, denominato per l'appunto "degli economisti", sostiene che per garantire la concorrenza tra i pubblici funzionari, gli operatori economici richiedenti il bene o il servizio devono potersi liberamente spostare da un fornitore all'altro e disporre pienamente delle informazioni sui canoni di utenza applicati (Allen, Qian e Shen, 2018). Tuttavia, lo sforzo accademico volto ad analizzare gli effetti della competizione burocratica sulla corruzione è quasi del tutto inesistente.

Rose-Ackerman (1978) è stata la prima a suggerire che la burocrazia competitiva potrebbe aiutare ad "eliminare totalmente la corruzione" (p. 148). Considerando un modello che consente ai cittadini che cercano servizi governativi di presentare nuovamente domanda ad un altro funzionario quando un burocrate richiede una tangente, Rose-Ackerman mostra che la concorrenza tra pochi funzionari onesti e molti burocrati

corrotti ridurrà la quantità di tangenti e alla fine farà scomparire la corruzione. Il modello suggerisce che la concorrenza tra i funzionari governativi nell'erogazione dei servizi pubblici può ridurre sia il livello che l'incidenza della corruzione.

Il modello sopramenzionato è stato successivamente discusso ed ampliato empiricamente da Shleifer e Vishny (1993): secondo tali studiosi, nello stesso modo in cui la concorrenza tra imprese riduce i prezzi dei beni che esse offrono, la concorrenza tra burocrati riduce i prezzi che questi ultimi fissano per l'erogazione dei servizi pubblici, ovverosia le tangenti. In particolare, in questo studio vengono indagate le implicazioni di tre diverse strutture burocratiche sulla corruzione. Nel regime di monopolio, solo un ente o un funzionario governativo può rilasciare un permesso o una licenza. Il burocrate monopolista ha il pieno potere di rifiutare la domanda del richiedente. In regime concorsuale, invece, lo stesso servizio può essere prestato da più pubblici funzionari. Questo è il caso che più corrisponde a quello di Rose-Ackerman. Dunque, in quest'ottica, la concorrenza tra burocrati e la possibilità per un cittadino di richiedere l'erogazione del servizio pubblico ad un altro funzionario, senza incorrere in alcun costo, potrebbe diminuire o addirittura azzerare la tangente richiesta. L'importo totale delle tangenti è più alto quando le prestazioni complementari sono di competenza di burocrati indipendenti poiché ciascuno di essi non tiene conto dell'effetto delle proprie azioni sugli altri colleghi.

A titolo esemplificativo, poiché i servizi pubblici nel complesso sono necessari ai cittadini, in assenza di coordinamento, l'importo della tangente fissato da un funzionario corrotto per l'adozione di uno specifico atto amministrativo ha un impatto negativo sulla domanda di atti complementari. Il risultato finale dipenderà ovviamente dalla sostituibilità dei servizi governativi richiesti (Diaby e Sylwester, 2014). Secondo Shleifer e Vishny (1993), la concorrenza è il miglior regime, il monopolio congiunto è il secondo per preferenza, mentre il monopolio indipendente è certamente il peggiore per garantire l'efficienza del sistema. Tuttavia, se i funzionari preposti all'erogazione dei servizi pubblici complementari colludono fra loro, favorendo distorsioni del sistema e segretezza informativa, allora si configura un vero e proprio regime monopolistico, annullando così ogni possibile effetto positivo (Laffont e Martimort, 1999). Pertanto, l'introduzione della burocrazia competitiva è utile quando è presente l'estorsione poiché il suo unico effetto è quello di ridurre il livello delle tangenti estorte (Ryvkin e Serra, 2020). Lo è meno quando invece vi è collusione perché, riducendo il livello delle tangenti,

fornisce maggiore convenienza alle imprese non adeguatamente qualificate di essere selezionate dai burocrati corrotti per l'esternalizzazione del servizio pubblico, generando così maggiori esternalità negative sul resto della società (Drugov, 2010).

La variabilità dei risultati sopramenzionati è motivata dal fatto che la concorrenza, a seconda di come viene definita, non necessariamente costituisce un parametro esogeno, suscettibile di variare all'interno di un modello per indagare il modo in cui esso influenza l'incidenza dei comportamenti corrotti (Kiselev, 2012). Difatti, è proprio la corruzione a trasformare la concorrenza perfetta in monopolio. Pertanto, anche lo stesso fenomeno corruttivo può incidere sulla portata del regime concorrenziale (Bliss e Di Tella, 1997).

d) Sanzioni

È stato dimostrato che, anche in presenza di un livello di trasparenza e responsabilità ottimale – affinché la commistione di tali deterrenti produca un qualche effetto riduttivo del fenomeno corruttivo – si rende necessario implementare un sistema complementare di controlli e sanzioni, volto a limitare l'attrattiva degli incentivi a comportarsi in modo disonesto. Le sanzioni per il controllo della corruzione si basano sulla premessa che le persone imparano dalle conseguenze dei loro comportamenti (Davis e Luthans, 1980). L'apprendimento è evidenziato dalla modificazione del comportamento (Luthans e Kreitner, 1985). Difatti, tenuto conto di quanto detto sopra, nei rapporti di agenzia, l'informazione perfetta funziona solo se vi sono implicazioni negative connesse al comportamento scorretto dell'agente. Tali implicazioni sono generalmente rappresentate dalla perdita del rapporto di agenzia e dei benefici monetari associati.

Per quanto concerne il settore pubblico, la trasparenza informativa e la responsabilità dell'agente aiutano a ridurre la corruzione soltanto laddove, per il tramite di un sistema giudiziario efficace, siano previste delle sanzioni in capo a coloro i quali si prestano ad attività corrotte. Il sopramenzionato problema della selezione avversa richiede non solo piena trasparenza dei processi decisionale ma anche e soprattutto l'esplicita e concreta punizione dei comportamenti illeciti, fungendo così da deterrente per i potenziali funzionari corrotti. In caso contrario, il dipendente pubblico potrebbe non essere concretamente dissuaso dal richiedere tangenti, sebbene sia pubblicamente noto

che è corrotto. Pertanto, affinché si possa produrre un impatto sui livelli di corruzione esistenti, è necessario che il sistema giudiziario funzioni adeguatamente, sanzionando in modo rapido ed efficace i comportamenti corrotti posti in essere dai funzionari pubblici (Cuervo-Cazurra, 2014). Pertanto, oltre a promuovere cambiamenti di struttura organizzativa e di cultura amministrativa, si rende necessario implementare un sistema adeguato di prevenzione e repressione, volto a disincentivare i singoli soggetti dal compiere azioni illecite (Fijnaut e Huberts, 2000).

Ad ogni modo è intuitivo pensare che un sistema profondamente corrotto individuerrebbe comunque dei modi per proteggere coloro che sono corrotti. Si pensi a titolo esemplificativo, specialmente in paesi con alti livelli di corruzione, all'*élite* politica che potrebbe essere in grado di sfuggire a qualsiasi sanzione per corruzione, laddove essa controlli il funzionamento del sistema politico e giuridico. La misura in cui gli stessi funzionari dell'esecutivo sono corrotti determinerà pertanto l'efficacia degli sforzi contro la corruzione. Il meccanismo di controllo e vigilanza richiede pertanto una forte motivazione intrinseca, poiché i dipendenti pubblici che esprimono dissenso in un sistema profondamente corrotto devono superare la pressione sociale a conformarsi (Warren, 2003). Tali poteri di esenzione arbitraria sono tuttavia limitati dai vari meccanismi di supervisione esistenti – oltre alle elezioni – di cui la popolazione dispone al fine di influenzare la classe dirigente (Jain, 2001).

Sul punto, Goel e Rich (1989) hanno dimostrato che sanzioni più elevate e una maggiore probabilità di essere condannati scoraggiano i comportamenti corrotti e l'accettazione di tangenti. Johnson, Kaufmann e Zoido-Lobaton (1998) hanno inoltre esaminato se l'efficacia del sistema legale influisse sulla dimensione dell'economia non ufficiale, quale misura indiretta della corruzione. Lo studio empirico ha rivelato che la dimensione dell'economia sommersa è significativamente influenzata dall'efficacia del sistema legale. Infine, Treisman (2000) ha evidenziato che i paesi di *common law* hanno livelli di corruzione inferiori rispetto ai paesi di *civil law*.

2.1.6 I modelli teorici

a) Teoria del principale-agente

L'approccio analitico del modello principale-agente è stato sviluppato nell'ambito della teoria dei costi di transazione agli inizi degli anni Novanta al fine di spiegare i meccanismi di funzionamento delle organizzazioni e dei sistemi gerarchici ad esse interni. Braun ha introdotto tale concetto nell'ambito della definizione e dell'attuazione delle politiche di ricerca negli Stati Uniti, nel Regno Unito, in Francia e Germania (Braun, 1993). Con riferimento al contesto sopramenzionato, Braun ha indagato la relazione esistente fra responsabili politici (ossia un gruppo di principali) e agenzie di finanziamento (ossia un gruppo di agenti), rilevando che i primi individuano e delegano ai secondi taluni compiti poiché questi ultimi sono dotati di competenze specifiche in materia. Pertanto, in quest'ottica, gli agenti sono concepiti dai principali come una "estensione di sé stessi" (Coleman, 1990, p. 146). Dunque, la letteratura accademica che si occupa di questo tema indaga uno specifico rapporto sociale, rappresentato dalla delega, in cui due attori sono coinvolti in uno scambio di risorse. Il principale è l'attore che dispone di un certo numero di risorse ma non di quelle idonee a realizzare il proprio specifico interesse. Per tale ragione egli ricorre a delegare talune funzioni ad un agente, il quale invece dispone di particolari risorse utili a realizzare l'interesse del committente (Braun e Guston, 2003).

Dunque, in ambito pubblico, il rapporto tra istituzioni o tra individui incardinati all'interno di una stessa istituzione, può essere descritto in termini contrattuali ed è proprio attraverso la stipulazione di tale contratto che vengono ad essere specificati i diritti e gli obblighi incombenti in capo a ciascuna parte. Pertanto, l'accordo in questione deve specificare chi sono il/i principale/i e chi l'/gli agente/i, cosa può fare e cosa non può fare il/i principale/i ed infine, cosa può fare e cosa non può fare l'/gli agente/i (Gailmard, 2014).

Tuttavia, l'approccio teorico del principale-agente pone gli studiosi dinanzi a due questioni problematiche in termini di responsabilità/opportunismo dei soggetti coinvolti, rappresentate rispettivamente dall'azzardo morale e dalla selezione avversa⁹.

⁹ Con riferimento all'azzardo morale, il principale non sa con certezza se l'agente farà davvero del suo meglio per realizzare il proprio interesse nel momento in cui gli verranno delegati determinati compiti. Con

L'assunto di base è il seguente: principale ed agente nutrono interessi divergenti e tra essi sussiste un problema di asimmetria informativa, poiché l'agente dispone di più informazioni del principale (Ross, 1973). Allo stesso tempo bisogna considerare che gli attori sono egoisti e pertanto cercano di massimizzare il proprio benessere personale. Dunque, a causa dell'asimmetria informativa, il principale non è sempre in grado di monitorare perfettamente le azioni dell'agente (Harris e Raviv, 1979); pertanto, quest'ultimo dispone di una certa discrezionalità nel perseguire i propri interessi personali. Niskanen (2017) ha avanzato preoccupazioni analoghe con riferimento al modello economico di fornitura dei servizi amministrativi: i burocrati tendono a massimizzare i propri interessi specifici (estrazione di rendite), sono consapevoli del valore che i politici attribuiscono ai servizi che erogano pubblicamente (ai fini del rinnovamento della carica politica) e dispongono di maggiori informazioni rispetto ai politici sui servizi pubblici (competenze tecniche).

Da un punto di vista contrattuale, il principale può prendere decisioni che influenzano positivamente o negativamente l'agente nell'intraprendere una qualsiasi delle azioni compiutamente possibili, che a loro volta influenzano l'utilità del delegante (es. prevedere un sistema di ricompense laddove l'agente soddisfi l'interesse del principale ovvero proibire o sanzionare una determinata condotta dell'agente laddove essa neghi l'utilità del principale) (McCubbins, Noll e Weingast, 1987). Pertanto, il fulcro centrale della teoria qui in esame è rappresentato proprio da tale processo di strutturazione degli incentivi/disincentivi per l'agente (Bolton e Dewatripont, 2004). Questo è il motivo per cui la letteratura accademica ancora oggi indaga quali sono i migliori meccanismi contrattuali *ex ante* e quali sono i sistemi di monitoraggio *ex post* più efficaci per evitare le problematiche sopramenzionate della selezione avversa e dell'azzardo morale. A tal proposito, per migliorare la condivisione degli obiettivi, principale ed agente possono impegnarsi congiuntamente nella formulazione, articolazione e valutazione delle azioni da intraprendere per soddisfare l'interesse del delegante. Inoltre, per ridurre l'asimmetria informativa tra le parti in gioco, il principale può richiedere l'attivazione di adeguati sistemi monitoraggio e segnalazione delle azioni attuate (o attuabili) dall'agente (Guston, 1996).

riferimento alla selezione avversa, il principale non dispone di sufficienti informazioni per individuare l'agente più adatto a svolgere il compito ad egli delegato.

I problemi di azione collettiva sorgono nel momento in cui entrambe le parti coinvolte nel modello principale-agente nutrono interesse ad instaurare un rapporto di scambio. Entrambi i soggetti traggono profitto dallo scambio di risorse: il principale facendo qualcosa che altrimenti non potrebbe fare e l'agente perché riceve una remunerazione di qualche tipo, materiale (es. denaro o altra utilità) o immateriale (es. prestigio o altra utilità). Tuttavia, nonostante tali vantaggi reciproci, il risultato collettivo può non rivelarsi ottimale nel lungo periodo poiché entrambi i soggetti coinvolti nel rapporto potrebbero adottare comportamenti opportunistici, volti a massimizzare esclusivamente il proprio interesse personale, il più delle volte in un'ottica di contrapposizione reciproca.

Con riferimento al fenomeno corruttivo, esso viene concepito dai teorici del rapporto principale-agente come un problema duplice ed ambivalente: in primo luogo, il principale può essere identificato in un leader politico ovvero in un funzionario pubblico di rango superiore, mentre l'agente in un burocrate di rango inferiore. Ancora, il medesimo rapporto si configura nel momento in cui i funzionari pubblici o i politici sono concettualizzati come agenti, mentre i cittadini come principali. Nel settore pubblico, in linea con quanto descritto, il principale e l'agente hanno preferenze e concezioni differenti rispetto al risultato ottimale della decisione politica.

Rose-Ackerman (1978) è stata tra i primi studiosi ad utilizzare il modello dell'agenzia per spiegare la corruzione tra rappresentanti eletti e piccoli burocrati. Il suo modello mostra che la corruzione legislativa non può sopravvivere in un mondo di perfetta informazione. In questo modello, i politici si preoccupano principalmente della loro possibilità di essere rieletti e di massimizzare la propria utilità. Gli elettori pienamente informati, tuttavia, indurranno i politici a mantenere le promesse elettorali, altrimenti – in caso di comportamento corrotto – non avranno alcuna opportunità di essere rieletti dai cittadini. Il modello viene quindi ulteriormente elaborato ed esteso anche a situazioni in cui gli elettori non dispongono di piena informazione, includendo il caso in cui taluni elettori sono in grado di acquistare voti. In base a questi presupposti, più realistici, esiste un potenziale di incorrere in comportamenti corrotti per i leader politici; tuttavia, i rappresentanti del popolo bilanceranno l'aumento delle entrate per attività illecite con il rischio di non essere rieletti in futuro.

Tuttavia, recentemente, alcuni autori hanno criticato l'impianto teorico del rapporto principale-agente nelle politiche anticorruzione, ribadendo che la corruzione dovrebbe invece essere interpretata come un problema di azione collettiva (Bauhr e Nasiritousi, 2011), soprattutto in contesti di corruzione sistemica (Mungiu-Pippidi, 2011). Pertanto, analizzare il fenomeno corruttivo sotto la lente della teoria principale-agente travisa completamente la natura del problema, impedendo così l'identificazione di adeguati sistemi di prevenzione e controllo. Sul punto, Teorell e Rothstein (2015) hanno evidenziato che la corruzione persiste poiché la maggior parte degli agenti percepisce che la tendenza a prendere parte a scambi illeciti e pratiche corrotte costituisce uso diffuso. Ciò implica che anche per un "principale onesto" non ha molto senso rifiutarsi di prendere parte a pratiche di corruzione se la percezione è che tale attività illegale costituisca la "procedura operativa standard" (Rothstein e Varraich, 2017, p. 49).

In conclusione, analizzare il fenomeno corruttivo attraverso la lente del modello principale-agente consente di evidenziare il peso delle scelte razionali degli individui in presenza di opportunità di corruzione. Dunque, ne consegue che l'incidenza della corruzione può essere controllata attraverso l'implementazione di politiche pubbliche che circoscrivano il livello di discrezionalità attribuito agli agenti attraverso appositi meccanismi di monitoraggio e di sanzionamento attivabili dai mandanti, in maniera tale da riformare il sistema di calcolo degli incentivi individuali (Peiffer e Marquette, 2015). Pertanto, sebbene imperfetta, la teoria principale-agente ha dimostrato di essere un approccio flessibile e utile per interpretare gli effetti degli accordi istituzionali sulla responsabilità dei *decision makers* e sulla valutazione delle politiche pubbliche.

b) Teoria della scelta pubblica

Nello specifico, la teoria della scelta razionale – mutuata dal metodo di analisi tradizionalmente impiegato dalle discipline economico-aziendaliste tra il 1950 e il 1960 (Mueller, 1989) – adotta una logica deduttiva sulla base della quale il comportamento sociale degli attori è da ritenersi il prodotto finale di un ideale calcolo razionale (Buchanan e Tullock, 1962). Citando Klitgaard (1998): «la corruzione è un crimine di calcolo, non di passione» (p. 4). Gli agenti, infatti, sono spinti all'azione unicamente dall'interesse a massimizzare il proprio tornaconto personale. In quest'ottica, dunque,

sono i singoli attori, volontariamente, a progettare una determinata struttura istituzionale per il perseguimento di scopi razionali. Il comportamento dell'agente – sebbene caratterizzato da una scarsa conoscenza e capacità cognitiva (Ingram e Clay, 2000) – è frutto di un meccanismo decisionale internalizzato, basato su di una riflessione accentratrice e puramente individualistica (Downs, 1957). Per questa ragione, a seconda degli obiettivi prefissati e in funzione del *trade-off* costo-beneficio connesso all'alternativa comportamentale presa in esame, gli agenti scelgono volontariamente di adottare una determinata condotta, nell'intento di plasmare i meccanismi di funzionamento dell'ambiente istituzionale (Riker e Ordershook, 1973).

Le preferenze, invece, vengono concepite dai teorici della scelta razionale come propensioni (più o meno fisse) nel modo di fare e di agire, modellate dal contesto istituzionale all'interno del quale gli impulsi egoistici sono legittimamente perseguiti. Pertanto, il quadro istituzionale è astrattamente raffigurato come una sorta di scatola comportamentale, nell'ambito della quale si possono discernere incentivi e disincentivi comportamentali, quale effetto della costante deferenza a regole e pratiche formali e informali, volte a disciplinare l'azione di tali attori all'interno del perimetro sociale. Dunque, in altri termini, gli attori privati si comportano in modo puramente utilitaristico per massimizzare la soddisfazione delle loro preferenze, essendo l'efficienza il fattore determinante che condiziona le loro scelte. Medesime considerazioni si applicano anche al settore pubblico: secondo i neoliberisti, quali fautori di tale approccio teorico, la realizzazione dell'interesse comune – o bene comune, se si preferisce – è considerato una mera utopia. Tale convinzione si basa sull'assunto che qualsiasi attore sociale, indipendentemente dal tipo di diritto o potere che acquisisce, identifica immediatamente tali risorse come una fonte di ricchezza e dunque, nell'intento di massimizzare la propria utilità personale, si serve delle stesse come strumento di dominio¹⁰. Si pensi a titolo esemplificativo al potere discrezionale riconosciuto ai pubblici funzionari rispetto all'amministrazione del denaro pubblico. In linea con Klitgaard (1988), De Graaf (2007) sostiene infatti che i dipendenti pubblici sono individui razionali che decidono di diventare corrotti o di corrompere quando i vantaggi connessi alla conduzione dell'attività illecita superano gli svantaggi (ovverosia la probabilità di essere scoperti e sanzionati).

¹⁰ Cfr. Buchanan J. M. (1987). *Economics: Between Predictive Science and Moral Philosophy*. Clarendon Press, Oxford, United Kingdom.

Wiseman ribadisce quindi che la teoria della scelta pubblica valuta l'efficienza delle organizzazioni sociali dalla «capacità del cittadino di vincolare il governo come Leviatano in un contesto di scelta multilivello» (Wiseman, 1990, p. 101).

Pertanto, la teoria della scelta pubblica si occupa principalmente di indagare come prevenire le irregolarità riscontrate nell'apparato pubblico (quali opportunismo, corruzione e ricerca di rendite) (Mbaku, 2008), attraverso una puntuale analisi del comportamento individuale e collettivo degli attori pubblici. Secondo i fautori della prospettiva analitica in esame, la corruzione è associata a processi e procedure non trasparenti della pubblica amministrazione, gravati da un'eccessiva burocrazia, che non include i cittadini nel processo decisionale. Pertanto, lo scopo ultimo di tale approccio teorico è di ridurre sia la burocrazia che l'intervento statale nell'economia, utilizzando principalmente due leve: le infrastrutture di mercato e la depoliticizzazione delle istituzioni governative (Dincă et al., 2021).

Il vantaggio principale della teoria della scelta pubblica è che essa possiede un focus piuttosto ristretto e specifico (Schinkel, 2004). Tuttavia, tale prospettiva teorica, sebbene presenti una certa attrattività intellettuale, è stata duramente criticata in merito alla sua effettiva configurabilità pratica. A questo proposito un primo nodo critico è rappresentato dal metodo adoperato: il criterio deduttivo, difatti, dà luogo ad una serie di generalizzazioni – più o meno valide – in merito alle ragioni e alle preferenze che inducono gli attori ad agire razionalmente, quasi come se la condotta di questi ultimi assumesse una connotazione meccanicistica – se non addirittura semplicistica – esente da qualsivoglia tipo di spontanea deviazione comportamentale. Qui emerge, a più riprese, lo storico dibattito occorso nelle scienze sociali sul rapporto tra *agency* e struttura, il quale intende fornire risposta al seguente quesito: in che misura il comportamento degli agenti è da ritenersi effettivamente autodeterminato e, più nello specifico, in quale misura il comportamento di questi ultimi è da considerarsi frutto di una modellazione operata, secondo interazioni strategiche, da istituzioni e/o strutture di più ampia portata? Per dirla in altri termini, secondo Hay e Wincott (1998), l'analisi della scelta razionale si sposta da un individualismo apparentemente incentrato sulla figura dell'agente, esposto a compiere una scelta, ad uno spiccato strutturalismo, meccanicamente influenzato dalle dinamiche di funzionamento del contesto istituzionale. In questo modo è come se tutte le caratteristiche dell'individualità venissero meno e fossero sistematicamente sostituite da

scelte predeterminate, frutto di un calcolo puramente matematico, condotto da veri e propri automi, privi a loro modo di qualunque raziocinio (Bell, 2011).

c) Teoria delle “mele marce”

Al pari dell’approccio della scelta pubblica, anche la cosiddetta teoria delle “mele marce” si concentra sul comportamento individuale del singolo agente corrotto per analizzare le cause della corruzione (De Graaf, 2007). Secondo tale dottrina, la causa principale che induce gli attori a divenire corrotti o a corrompere gli altri è la natura per così dire “difettosa” di alcuni individui (Jancsics, 2014, p. 361). Tale “deficit” è frutto dell’educazione che il singolo riceve, basata probabilmente su valori “sbagliati”, quali amoralità, dissolutezza, devianza, ecc. Nella maggioranza dei casi la presenza di tali caratteristiche evidenzia una predisposizione individuale del portatore a compiere attività illecite. Pertanto, tale teoria suggerisce un migliore *screening* in fase di reclutamento, nonché la rimozione dei soggetti “moralmente difettosi” come principale soluzione della corruzione nel settore pubblico (Marché, 2009, p. 478).

Tuttavia, tale teoria ha perduto progressivamente campo nel corso degli anni, non basandosi su alcun tipo di riscontro empirico (Darley, 2004). Difatti, le generalizzazioni di tale approccio teorico – sebbene sollevino questioni di non secondaria importanza rispetto al profilo psicologico degli attori corrotti – costituiscono una semplificazione eccessiva di un fenomeno fin troppo complesso. Sul punto, Nelen e Nieuwendijk (2003) hanno dimostrato che, contrariamente a quanto ribadito dalla teoria in esame, il funzionario potrebbe cercare opportunità di corruzione anche sulla base di motivazioni materiali e psicologiche di differente natura, quali ad esempio il desiderio di ottenere una posizione sociale più prestigiosa, la ricerca di un rinnovato piacere lavorativo o ancora una cura per le proprie frustrazioni personali e lavorative. D’altronde, come si è avuto modo di vedere, la letteratura accademica mostra in diverse occasioni come l’agente corrotto tende a razionalizzare e progressivamente legittimare il proprio comportamento illecito, talvolta addirittura fino a non considerarlo corrotto perché tanto “così fan tutti”.

d) Teoria della cultura organizzativa

In ambito socio-antropologico si afferma invece, in contrapposizione alla visione dei teorici della scelta razionale un approccio analitico-strutturalista che pone maggiore enfasi sugli aspetti culturali, ovverosia sulle preferenze e sulle strategie individuali e collettive sussistenti nell'ambito del perimetro istituzionale. Difatti, secondo questa scuola di pensiero, mutuata dagli studi sulla teoria dello scambio sociale, le strutture istituzionali non vengono più concepite come insiemi di attori intrinsecamente iper-razionali, mossi da un calcolo meramente efficientistico di massimizzazione del proprio interesse personale, bensì esse vengono *anche* intese come un complesso di valori simbolici, di elementi cognitivi e di modelli morali culturalmente costruiti. L'insieme di questi fattori culturali, favorito da un dinamico meccanismo di interazione sociale, favorisce l'instaurazione di un processo cumulativo di strutturazione istituzionale, nell'ambito del quale gli attori che vi adoperano, sulla base dell'osservanza di talune norme, si valutano, ricompensano e puniscono l'un l'altro (Nee e Ingram, 1998). In quest'ottica, dunque, non viene rigettata del tutto l'idea neoclassica per la quale l'azione umana possa essere intenzionalmente razionale. Tuttavia, tale visione incontra un limite significativo, rappresentato appunto dal contesto sociale ed organizzativo. Dunque, in sostanza, questo particolare ramo della letteratura accademica non si interessa del *background* o delle motivazioni che inducono i singoli ad intraprendere attività corrotte (il cd. micro-livello), bensì esso guarda alla struttura e alla cultura dell'organizzazione in cui l'agente opera (il cd. meso livello). Punch (2000) esplicita tale teoria facendo riferimento ad una particolare tipologia di lavoratore pubblico, ossia ai dipendenti delle forze dell'ordine. Egli dimostra che l'agente di polizia viene inevitabilmente corrotto se incardinato in un'organizzazione in cui la corruzione è parte integrante della cultura interna. Dunque, la cultura è una profonda determinante della corruzione nel settore pubblico. In particolare, «la cultura organizzativa è costituita dai valori, dalle convinzioni e dalle norme condivise dai dipendenti di una medesima organizzazione» (Al-Jundi, Shuhaiber e Al-Emara, 2019, p. 438).

Secondo Granovetter e Action (1985), infatti, gli attori non agiscono come automi, motivati unicamente dalle stringenti esigenze tipiche dell'*homo economicus* ovvero prescindendo dal contesto sociale, né essi si uniformano servilmente ad un copione comportamentale già prestabilito in virtù della loro appartenenza ad una specifica

intersezione di categorie sociali che essi capitano di occupare. Al contrario, i loro tentativi di azione intenzionale sono incorporati in sistemi continuativi e concreti di relazioni sociali, intese come pratiche culturalmente specifiche. Per questa ragione, tale teoria, più che focalizzarsi sul pensiero utilitaristico della massima soddisfazione personale, concepisce le organizzazioni come strumenti suscettibili di fornire legittimità e adeguatezza al comportamento e alle pratiche culturali poste in essere dagli stessi attori che le compongono (Hall e Taylor, 1996). Pertanto, si ritiene necessario comprendere in che modo tali legami interpersonali evolvono nel tempo, in condizioni di incertezza, accompagnati dalle modificazioni che investono più generalmente tali *network* relazionali. D'altronde un limite di tale approccio teorico è rappresentato dall'assenza di una chiara specificazione dei meccanismi e delle motivazioni che spingono gli attori a fuoriuscire dalla struttura di tali reti nell'intento di perseguire propri interessi specifici. Difatti, la natura delle relazioni che intercorrono fra gruppi sociali informali ed organizzazioni formali può talvolta incidere sulle modalità di esecuzione delle norme formali negli ambienti istituzionali ed organizzativi (Nee, 2005).

Dunque, riepilogando, tale approccio teorico fornisce svariate buone argomentazioni, evidenziando il modo in cui le istituzioni – intese non come strutture materiali, quanto piuttosto come modi collettivi di pensare, sentire e fare – influenzano e sono influenzate dal comportamento – individuale e collettivo – e dalle decisioni degli attori che ne fanno parte. Pertanto, la teoria della cultura organizzativa, prendendo così le distanze dall'individualismo metodologico tipicamente associato agli approcci precedentemente descritti, sottolinea l'esistenza di particolari dinamiche interne al perimetro socio-istituzionale. Tali dinamiche evidentemente trascendono i singoli individui, inquadrando i comportamenti di questi ultimi rispetto alla loro appartenenza a qualcosa di più grande (De Graaf, 2007).

e) Teoria dei valori morali contrastanti

La quinta ed ultima teoria che in questa sede sarà esaminata è quella dei valori morali contrastanti. Tale approccio teorico indaga le cause della corruzione a livello macro, focalizzandosi sulla società nel suo insieme. L'assunto su cui tale modello si basa è il seguente: gli individui influenzano e sono influenzati dall'organizzazione di cui fanno

parte; tuttavia, la medesima dinamica è rilevabile anche tra organizzazione e società. Per questa ragione si ritiene che tale dottrina di pensiero in qualche modo si sovrapponga alla teoria della cultura organizzativa o quantomeno ne estenda visione e contenuti (Juraev, 2018).

Il fulcro centrale di tale gruppo di teorie è rappresentato dallo scontro ideologico tra due sistemi di valori contrapposti. A questo proposito, Hoffling (2002) parla di micro-moralità e macro-moralità (p. 71): la prima si riferisce agli obblighi morali che influenzano il modo in cui un individuo interagisce quotidianamente con la propria cerchia sociale ristretta (es. parenti, amici o stretti conoscenti); la seconda, invece, si riferisce agli obblighi morali che influenzano il modo in cui un individuo interagisce all'interno della società in generale (ossia con gli estranei) (Rest et al., 2000). I conflitti nella società sorgono pertanto quando gli agenti svolgono due (o più) ruoli sociali da cui discendono obblighi morali contrastanti (De Graaf, 2007). Si pensi, a titolo esemplificativo, agli obblighi morali di imparzialità posti in capo ad un pubblico funzionario, nonché agli speculari – sebbene contrapposti – valori personali di lealtà nei confronti di parenti, amici o stretti conoscenti (il cui rispetto è da ritenersi particolarmente rilevante per talune culture specifiche). Chiaramente, in presenza di tale conflitto interno, l'agente è chiamato a compiere una scelta, sacrificando il rispetto di uno dei due obblighi morali incombenti in capo ad egli.

Eppure, tutt'ora, in molte società non esiste una chiara distinzione tra il proprio ruolo privato e quello pubblico. Inoltre, la teoria dei valori morali contrastanti si è prestata maggiormente a spiegare le cause della corruzione nei paesi a basso reddito, piuttosto che in quelli più ricchi, lasciando aperti molti interrogativi. Sul punto, Theobald (1999) lancia un avvertimento: tale modello, mancando di specificità teorica, potrebbe rilevarsi insoddisfacente in termini di utilità analitica, limitandosi così a descrivere meramente i sintomi di un fenomeno, piuttosto che cercando di identificare le cause ad esso sottostanti.

2.1.7 Strategie di prevenzione

a) Strategia economica

La strategia anticorruzione di stampo economico si basa sull'assunto secondo cui il comportamento umano è un prodotto delle condizioni economiche circostanti (Kim,

2014). Dunque, secondo i sostenitori di tale orientamento, condizioni economiche e finanziarie migliori all'interno di un paese possono incidere negativamente sui livelli di corruzione. Pertanto, se i funzionari pubblici sono meglio retribuiti, i cittadini godono di un certo benessere economico e gli standard di vita sono più elevati, sussisterebbero poche giustificazioni logiche nell'intraprendere rischiose attività illecite. Tuttavia, una parte della letteratura accademica sostiene l'esatto contrario, ribadendo che una maggiore ricchezza nazionale potrebbe invece attrarre gli agenti nella maglia della corruzione allo scopo di trarre ulteriori e più elevati profitti che non altrove.

Allo stesso tempo, però, i paesi ad alto reddito, disponendo di un numero maggiore di risorse, hanno più possibilità di investire il denaro pubblico in settori che scoraggiano la corruzione, quali ad esempio l'istruzione. Nello specifico, l'istruzione può aiutare a combattere la corruzione attraverso una migliore applicazione della legge. È probabile che le persone istruite protestino quando i loro diritti vengono negati da burocrati corrotti, incrementando così le probabilità che essi siano perseguiti e sanzionati (Elbahnasawy e Revier, 2012). Pertanto, in quest'ottica, i livelli di istruzione e reddito nazionali possono produrre effetti complementari volti ad influenzare la percezione della corruzione. L'istruzione, ad esempio, può conferire ai cittadini una più ampia comprensione dei molteplici effetti negativi connessi all'incidenza del fenomeno corruttivo (Garcia-Murillo, 2009). Pertanto, una tale comprensione può scoraggiare gli agenti dall'intraprendere attività corrotte. Infine, livelli di istruzione più elevati sono suscettibili a loro volta di modellare le condizioni economiche nazionali, per il tramite delle logiche di funzionamento del mercato del lavoro, incidendo così – da ultimo – sul fenomeno corruttivo (Farzanegan e Witthuhn, 2017). Dunque, in conclusione, l'obiettivo ultimo di tale strategia è di riorganizzare – attraverso la privatizzazione – il rapporto tra Stato ed economia, affinché la corruzione sia ridotta e il sistema diventi più efficiente ed efficace.

b) Strategia politico-governativa

La presente strategia, al fine di combattere il fenomeno corruttivo, si concentra su alcune leve politico-governative, quali la stabilità politica, l'efficacia della *governance*, la qualità della burocrazia e lo stato di diritto.

Lo studio condotto da Fjelde e Hegre (2014) ha identificato la stabilità politica come un fattore suscettibile di frenare la corruzione nei paesi democratici. La stabilità politica sembra avere effetti positivi significativi anche quando la sua influenza sulla percezione della corruzione è testata come variabile di controllo (Shrivastava e Bhattacharjee, 2015). Tuttavia, altri studi hanno dimostrato risultati contrastanti, ribadendo che la stabilità politica non è un fattore determinante per la corruzione (Elbahnasawy e Revier, 2012). Inoltre, l'efficacia della *governance* è considerata empiricamente un fattore politico suscettibile di ridurre la corruzione (Shim e Eom, 2008; Garcia-Murillo, 2009; Kim, 2014). A medesime considerazioni giungono altri studi in merito all'influenza dello stato di diritto e della qualità normativa sulla corruzione nel settore pubblico (Kim, Kim e Lee, 2009; Bertot, Jaeger e Grimes, 2010a). Pertanto, sulla scorta delle evidenze empiriche raccolte, i governi possono sfruttare il potenziale anticorruzione di tali variabili politiche, specialmente laddove tale influenza positiva è mediata da altre variabili tradizionali, quali la qualità burocratica e normativa e lo stato di diritto.

c) Strategia socioculturale

La strategia anticorruzione di matrice socioculturale si concentra sui valori morali dei funzionari pubblici (es. etica ed integrità) e sui meccanismi normativi nell'intento di modificare la condotta umana in relazione a pratiche illecite. Tale approccio strategico è progettato al fine di migliorare la trasparenza e la responsabilità istituzionale attraverso cambiamenti incrementali o radicali dei comportamenti dei funzionari pubblici e dei cittadini, favorendo l'identificazione di questi ultimi con elevati standard etici e professionali. In particolare, il concetto di professionalità presenta due distinte ma complementari dimensioni: da un lato vi è la competenza tecnica (del burocrate), dall'altro si pone il principio di anti-favoritismo (basato sul principio fondamentale di imparzialità burocratica). Difatti, alcuni studi empirici hanno dimostrato che la relazione tra le dimensioni della professionalità (ossia competenza e anti-favoritismo) e livelli di corruzione percepita è risultata significativa (Shim e Eom, 2009). Ciò vuol dire che all'aumentare dei livelli di competenza e di anti-favoritismo, la percezione della corruzione tende a diminuire, soprattutto in presenza di qualità

normativa e rispetto dei principi dello stato di diritto (ovverosia sovranità popolare, divisione dei poteri e principio di legalità) (Shim e Eom, 2008).

Tuttavia, strutturare dei comportamenti umani e delle culture organizzative eticamente consapevoli, in virtù del processo di *path dependency*, necessiterebbe di molto più tempo di quanto non richiederebbe l'implementazione di sistemi di monitoraggio e sanzionamento delle attività illecite (Kim, Kim e Lee, 2009). Pertanto, mentre le norme giuridiche sono ispirate dalla necessità di sanzionare i comportamenti corrotti, l'offerta di tangenti è specularmente mediata dai valori morali di cui sono portatori gli agenti.

Sotto il profilo culturale, il tipo di religione prevalente in una determinata nazione (es. cattolicesimo, islam, protestantesimo, ecc.) è risultata statisticamente insignificante nel ridurre la corruzione (Elbahnasawy e Revier, 2012). Altri fattori sociali e demografici, quali la fiducia pubblica (Cox, 2014) e il rapporto tra i sessi (Saxena, 2017), sono stati percepiti come maggiormente influenti sulla percezione della corruzione. Al contrario, gli effetti della densità o delle dimensioni della popolazione di una nazione rimangono ancora oggi controversi in letteratura.

d) *Strategia organizzativo-burocratica*

La strategia organizzativo-burocratica, nell'intento di ridurre la corruzione, fa leva su meccanismi disincentivanti interni alla struttura istituzionale, quali il rafforzamento dei sistemi di controllo (es. *auditing* per la rilevazione di casi di corruzione), attivazione di misure organizzative a scopo preventivo (es. rotazione del personale), implementazione di strumenti di *compliance* nella pubblica amministrazione (es. *whistleblowing*), miglioramento dei sistemi di reclutamento pubblico (es. possesso di specifiche competenze tecniche e propensione individuale al rispetto del codice etico), miglioramento dei percorsi di carriera in modo che le promozioni dipendano dalle prestazioni, raccolta di informazioni presso il pubblico su presunti casi di estorsione (Klitgaard, 1998), ecc. L'insieme di tali leve consentirà agli attori competenti di raccogliere evidenze circa l'incidenza del fenomeno corruttivo in un determinato settore amministrativo. Una corretta valutazione dei rischi è infatti un elemento fondamentale per l'attivazione di qualunque strategia anticorruzione.

e) Strategia repressivo-giudiziaria

La penultima strategia include l'attivazione di misure giudiziarie per la repressione dei comportamenti corrotti. Tale approccio strategico si basa sull'assunto secondo cui sanzioni formali e sociali più severe potrebbero scoraggiare gli agenti dal compiere attività corrotte (Mccusker, 2006). Parimenti, il riconoscimento di più ampi poteri di indagine e persecuzione in capo alle autorità competenti favorirebbe una migliore applicazione della legge, riducendo l'attrattiva esercitata dalla corruzione (Doig, 1995). Lo scopo primario di tale strategia è dunque quello di calibrare le sanzioni in termini di effetti deterrenti (ridurre l'arbitrarietà delle decisioni amministrative e incrementare la responsabilità dei funzionari) al fine di deteriorare la subcultura corruttiva.

f) Strategia informatico-digitale

In materia di anticorruzione, numerosi studiosi hanno concordato sull'idea secondo cui la digitalizzazione dei servizi governativi (*e-Government*), realizzata grazie alla diffusione di Internet, dei *social media* e delle tecnologie digitali, possa effettivamente fungere da strategia anticorruzione (Wickberg, 2013), limitando le pratiche illecite all'interno del settore pubblico (Bertot, Jaeger e Grimes, 2012) e favorendo così trasparenza, responsabilità ed efficacia delle istituzioni (Abu-Shanab, Harb e Al-Zoubi, 2013). Le specifiche di tale strategia saranno discusse minuziosamente nei seguenti paragrafi.

CAPITOLO TERZO

DIGITALIZZAZIONE DEL PUBLIC SECTOR E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

3.1 La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

Con l'avvento del fenomeno della globalizzazione, tutti i paesi del mondo hanno dovuto fare i conti con le diverse e nuove problematiche legate al processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Gli ultimi trent'anni del Novecento, infatti, sono stati scossi – a livello globale ma soprattutto per quel che concerne i paesi OCSE – da una moltitudine di innovazioni e ondate di riforma, che hanno poi portato alla cosiddetta “digitalizzazione” del settore pubblico.

Tali innovazioni, adottate sulla base del paradigma del Nuovo Management Pubblico (o *New Public Managament* – NPM), hanno considerato per la prima volta la tecnologia come una componente autonoma della riforma della pubblica amministrazione soltanto a partire dai primi anni Novanta. Tuttavia, è stato solo grazie al sensazionale impatto prodotto da Internet alla fine di tale decennio che le potenzialità delle TIC sono state percepite come un vero e proprio stimolo – ma anche e soprattutto come un veicolo – per una migliore e più efficace *governance* pubblica.

Il rinnovamento del settore pubblico, favorito dall'applicazione delle TIC, ha come principale obiettivo la necessità di riformare i meccanismi operativi tipici del tradizionale sistema burocratico weberiano, a favore dell'affermazione di un modello di governo più innovativo e funzionale, definito come *e-Gov(ernment)* (Amoretti, 2008a). Pertanto, proprio a partire dagli anni Novanta, l'utilizzo e l'interesse nutrito verso tale termine – come attività materialmente identificata e come argomento di ricerca – sono cresciuti vertiginosamente (Heeks e Bailur, 2007).

Infatti, molti studiosi hanno notato che l'*e-Gov*, se correttamente implementato, può aumentare l'efficienza dei servizi amministrativi, riducendone i costi e può garantire maggiore trasparenza e quindi maggiore responsabilità del governo (Amoretti, 2007, p. 331; Amoretti e Musella, 2009b; 2011, p. 42). Ciò significa che l'impatto prodotto dalle TIC sulla vita quotidiana dei cittadini nel settore pubblico è in costante aumento in tutto

il mondo (Máchová, Volejníková e Lněnička, 2018). D'altro canto, la rigidità burocratica, le inefficienze amministrative e la mancanza di trasparenza (Makowski, 2017) nel rapporto tra istituzioni e cittadini sono, tra le altre, determinanti della corruzione (Park e Kim, 2019). Il fenomeno corruttivo costituisce infatti un male endemico che colpisce tutti i paesi del mondo, sebbene a diversi livelli e con diverse intensità (Ali e Sassi, 2017). Inoltre, come ribadito precedentemente, la corruzione ostacola lo sviluppo economico e la stabilità politica, influenzando negativamente la crescita complessiva di un paese.

Tradizionalmente si distinguono tre tipi di approcci anticorruzione: il primo si basa sull'attuazione di riforme amministrative; la seconda – tendenzialmente complementare alla prima – agisce attraverso l'applicazione del *corpus* normativo vigente; mentre l'ultimo si concentra sul cambiamento sociale e sull'*empowerment* dei cittadini, affinché essi siano proattivamente inclusi nel processo decisionale. Nello specifico, spinti dalla necessità di arginare il fenomeno corruttivo, quest'ultimo approccio ha recentemente ricevuto sempre più considerazione tra i ricercatori dell'*e-Gov* (Arayankalam, Khan e Krishnan, 2021).

Lo sviluppo dell'*e-Gov*, infatti, può agire su tutte e tre le suddette dimensioni di intervento, consentendo ai cittadini di disporre di informazioni cruciali che possono offrire loro maggiori opportunità di controllo delle operazioni di governo, sfidando così la tradizionale chiusura burocratica. Infatti, l'applicazione delle TIC e di Internet alle operazioni del settore pubblico riduce l'arbitrarietà decisionale e aumenta la responsabilità dei funzionari, riducendo così lo spazio potenziale per comportamenti corrotti. Oltre a ciò, l'*e-Gov* può anche promuovere il buon governo, accelerando le decisioni e riducendo al minimo gli errori umani e i processi amministrativi ridondanti (Máchová, 2017). Questo è il motivo per cui molti studiosi ritengono che l'*e-Gov* possa essere un'efficace strategia anticorruzione.

Tuttavia, il primo aspetto problematico che emerge dall'analisi del rapporto che lega digitalizzazione e corruzione riguarda la concettualizzazione dei fenomeni. Affinché questi ultimi siano adeguatamente descritti, è necessario disporre di definizioni volte a caratterizzare e circoscrivere i fenomeni a livello concettuale. Tuttavia, non sempre è possibile trovare definizioni univoche per lo stesso concetto. A volte esistono più definizioni accettabili per identificare lo stesso fenomeno o, altrettanto frequentemente, l'approccio definitorio prescelto è influenzato da alcuni parametri politici, legali, sociali

o anche culturali dell'unità di riferimento (rappresentata – a seconda dei casi – da un paese, un'organizzazione e via discorrendo).

L'elaborazione della presente trattazione non è stata ovviamente esente da questa problematicità. La difficoltà di trovare una definizione univoca, infatti, riguarda sia il tema della corruzione che quello della digitalizzazione (in questo caso rappresentato, più nello specifico, da una sua specifica sottospecie, ovvero sia l'*e-Government* o *e-Gov*). Con riferimento a quest'ultimo concetto, la definizione più frequentemente utilizzata dagli studiosi è quella proposta dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, che definisce l'*e-Government* come l'impiego delle TIC da parte del Governo (o – più in generale – del settore pubblico) al fine di lavorare in modo più efficace, semplificare ed integrare i flussi di lavoro ed i processi, gestire i dati, condividere informazioni e fornire migliori servizi al pubblico, nonché espandere i canali di comunicazione per il coinvolgimento e l'*empowerment* dei cittadini (Elbahnasawy, 2014). Altri studiosi preferiscono definire l'*e-Government* partendo dalla medesima definizione di base ma citando anche i suoi potenziali *stakeholders* (Khan e Krishnan, 2019), quali cittadini, imprese, dipendenti, altre agenzie, enti governativi (Kim, 2014), ecc.

Altri studiosi, invece, preferiscono utilizzare definizioni di *e-Government* volutamente molto ampie (Ojha, Palvia e Gupta, 2008). Si tratta di sforzi di definizione piuttosto eterogenei, seppur riconducibili ad una matrice comune, ovvero lo sviluppo delle TIC e in particolare l'implementazione di Internet (Iqbal e Seo, 2008), *World Wide Web* (Mistry e Jalal, 2012), telefoni cellulari e altri mezzi digitali nei processi e nelle attività di governo (Charoensukmongkol e Moqbel, 2014) al fine di fornire servizi e informazioni al pubblico (Lee, 2017).

Lupu e Lazăr (2015), d'altra parte, nella definizione proposta di *e-Government* sottolineano anche i tre diversi tipi di interazioni socio-istituzionali esistenti tra il governo e gli attori economici e sociali coinvolti nel processo decisionale (*Government to Government* – G2G; *Government to Businesses* – G2B; *Government to Citizens* – G2C).

Tuttavia, molto sorprendentemente, la maggior parte degli studi che indagano il nesso tra corruzione e digitalizzazione si è limitata a introdurre quest'ultimo fenomeno e a descriverne gli effetti, senza fare alcuno specifico sforzo per concettualizzarlo. Pertanto, tali studiosi hanno semplicemente fatto riferimento in modo generico al concetto di

sviluppo e implementazione delle TIC sul piano istituzionale, di cui l'*e-Gov* costituisce soltanto una delle molte possibili espressioni.

3.1.1 *e-Gov: una vera e propria strategia anticorruzione?*

Nel corso degli ultimi vent'anni, i governi di tutto il mondo hanno compiuto notevoli sforzi per garantire una maggiore trasparenza e apertura del proprio *modus operandi*. L'applicazione delle TIC alle attività di governo ha consentito di raggiungere efficacemente questo obiettivo. Difatti, oggi, la trasparenza e il diritto di accesso alle informazioni governative sono visti come due requisiti essenziali tipici dei più avanzati sistemi politici e legali. Indubbiamente l'utilizzo di Internet ha notevolmente ridotto i costi di raccolta, distribuzione e accesso alle informazioni relative al funzionamento e all'operatività del settore pubblico (Bertot, Jaeger e Grimes, 2010b). Tuttavia, lo strumento principale utilizzato dai governi per ottenere maggiore trasparenza, apertura, reattività, efficienza, produttività e responsabilità democratica è stato ed è tutt'ora l'*e-Gov*. Grazie a quest'ultimo i paesi più avanzati hanno individuato una nuova modalità d'azione attraverso la quale promuovere il buon governo e frenare la corruzione, consentendo così ai cittadini di tenere traccia delle decisioni pubbliche e delle azioni dei funzionari. Pertanto, oggi, l'apertura degli edifici istituzionali al controllo pubblico è considerato uno dei metodi più efficaci per ripristinare la loro legittimità democratica, per migliorare la qualità generale della *governance* e soprattutto per rafforzare la capacità delle istituzioni pubbliche di prevenzione e lotta contro la corruzione (Makowski, 2017).

Per tutte queste ragioni, secondo numerosi studiosi, l'*e-Government* è considerato un potente strumento anticorruzione. Empiricamente, è stato dimostrato che lo sviluppo delle TIC è correlato negativamente alla corruzione (Bhattacharjee e Shrivastava, 2018). In particolare, livelli più elevati di efficacia amministrativa del governo possono ridurre la corruzione percepita nei rami legislativo, esecutivo e giudiziario (Arayankalam, Khan e Krishnan, 2021). Tuttavia, Mistry e Jalal (2012) hanno sostenuto che l'impatto del governo elettronico è maggiore nei paesi in via di sviluppo che non nei paesi sviluppati. Questi ultimi beneficiano maggiormente del ricorso sempre maggiore alle TIC per condurre le operazioni del settore pubblico. D'altra parte, Lupu e Lazăr (2015), indagando sulla relazione tra *e-Government* e corruzione, hanno rilevato

che un aumento dell'1% dell'indice di *e-Gov* può comportare una diminuzione della corruzione del 6,7% per i paesi membri dell'Unione Europea, mentre può comportare una riduzione del 6,3% per i paesi extra UE. Inoltre, Lee ha evidenziato che, analogamente al livello di sviluppo dell'*e-Gov*, anche il grado di partecipazione elettronica ha un impatto positivo sul controllo della corruzione per ciascun paese incluso nello studio. Inoltre, è stato riscontrato che l'impatto del controllo della corruzione attraverso l'*e-Government* è piuttosto forte nei paesi non OCSE rispetto a quelli che invece appartengono a tale organizzazione internazionale (Lee, 2017).

Pertanto, nonostante un gran numero di studi empirici che confermano l'esistenza di una relazione diretta e significativa tra *e-Gov* e corruzione – secondo cui all'aumentare dello sviluppo dell'*e-Gov* i livelli di corruzione si riducono – vi sono ancora studiosi che non concordano sull'idea per la quale l'impiego delle TIC per condurre operazioni e azioni governative possa essere considerato un'efficace misura anticorruzione. In particolare, alcuni studi empirici suggeriscono che se è vero che la scelta di investire maggiori risorse nell'applicazione delle TIC alle attività del settore pubblico può generare una riduzione dei livelli di corruzione attraverso l'*empowerment* dei cittadini, è altrettanto vero che un sovrainvestimento in TIC potrebbe determinare anche un correlativo aumento della corruzione (Charoensukmongkol e Moqbel, 2014).

Questa ipotesi è spiegata dal fatto che un aumento dei finanziamenti per l'applicazione delle tecnologie alle operazioni di governo potrebbe aumentare le opportunità di comportamenti corrotti da parte di funzionari pubblici e leader politici. Inoltre, i contribuenti potrebbero interpretare la scelta pubblica di investire maggiormente in questi strumenti solo come una decisione opportunistica, che giova esclusivamente agli interessi delle *élite* ma che non apporta alcun vantaggio ai cittadini. Pertanto, l'investimento in TIC, a sé stante, non è considerato una misura adeguata e sufficiente per contrastare la corruzione. Secondo questo corpo di ricerca, l'*e-Gov* non è uno strumento onnipotente per controllare la corruzione poiché si individuano altri fattori rilevanti che sono suscettibili di influenzare la relazione esistente tra sviluppo dell'*e-Government* e implementazione di strategie anticorruzione (Lee, 2017).

3.1.2 *e-Gov e corruzione: una relazione unidirezionale?*

La stragrande maggioranza della letteratura precedente si è concentrata sulla comprensione dell'impatto generato dalle politiche di *e-Gov* sui livelli di corruzione – prevalentemente percepiti – in uno o in più paesi e in un determinato anno o nel tempo. Sebbene la relazione unidirezionale inversa tra le due variabili in questione sia stata ormai accertata da numerosi studiosi, l'altra possibile relazione non è stata ancora pienamente verificata empiricamente. A questo proposito, Elbahnasawy (2014) ha tentato di dimostrare questa causalità bilaterale compilando un panel di dati ampio e completo che si concentrava su 160 paesi dal 1995 al 2009. Il test di causalità eseguito ha evidenziato che un livello maggiore di *e-Government* può effettivamente ridurre i livelli di corruzione, ma non viceversa. Una causalità bilaterale è invece riscontrabile nel rapporto che lega l'adozione di Internet e i livelli di corruzione. Tuttavia, l'impatto della mera adozione di Internet sulla riduzione della corruzione non è ancora chiaro e sembra essere relativamente sensibile alla specifica del modello, contrariamente a quanto sostenuto da altri studiosi.

In effetti, in precedenza, un altro studio ha indagato la relazione sussistente tra adozione di Internet e corruzione utilizzando un panel composto da 70 paesi con dati relativi al periodo 1998-2005. I risultati del test di causalità di Granger hanno mostrato l'esistenza di una causalità bilaterale tra le due variabili considerate (Lio, Liu e Ou, 2011). Tuttavia, nonostante questa evidenza empirica, gli autori hanno sostenuto che l'incidenza della corruzione nel campione di paesi era piuttosto significativa: questa osservazione induce a sostenere che, da un lato, l'impatto stimato dell'adozione di Internet sulla riduzione della corruzione è certamente statisticamente significativo, ma dall'altro potrebbe essere potenzialmente sopravvalutato se il problema dell'endogeneità non viene adeguatamente valutato poiché la relazione in questione non può essere considerata sostanziale. Ciò vuol dire che la relazione esaminata può essere influenzata da ulteriori fattori economici, culturali e istituzionali che potrebbero essere ritenuti più idonei a giustificare eventuali variazioni statisticamente significative.

3.1.3 Il grado di penetrazione di Internet e l'impatto dei social media

Come evidenziato precedentemente, una maggiore trasparenza e libertà di espressione (nella stampa e nei media tradizionali) possono influenzare in modo significativo la percezione della corruzione in un paese (Brunetti e Weder, 2003). Storicamente, l'introduzione di nuove tecnologie – come Internet, telefoni cellulari e *social media* – ha favorito l'affermazione di nuove modalità di comunicazione e partecipazione ai processi di *decision making*. Pertanto, questi nuovi strumenti di comunicazione multidirezionale hanno consentito ai cittadini di scambiarsi rapidamente informazioni e di facilitare l'ascesa del fenomeno della mobilitazione digitale.

Empiricamente, Jha e Sarangi (2017) hanno dimostrato che la penetrazione di Internet e l'utilizzo dei *social media* (utilizzando una *proxy* del livello di penetrazione di Facebook) hanno un impatto causale e negativo sui livelli di corruzione. In effetti, queste due variabili possono fungere da controlli esterni della corruzione poiché consentono alle vittime di comportamenti corrotti di condividere i loro disagi con un vasto pubblico *online*, consentendo ad altri individui di fare lo stesso. La scelta di condividere le proprie esperienze personali, essendo perlopiù libera e immediata, favorisce la possibilità per i cittadini di mobilitarsi socialmente e di sviluppare una cultura comune di resistenza contro tali fenomeni criminali. Per questi motivi, l'uso di Internet e dei *social media* può svolgere un ruolo complementare nella lotta alla corruzione.

Tuttavia, affinché sia garantita trasparenza e accesso alle informazioni, tali strumenti devono essere combinati con due fondamentali previsioni giuridici: il rispetto della libertà di opinione e di espressione. Ciò implica che, anche se le nuove tecnologie e i media possono essere considerati strumenti anticorruzione convenienti, le variabili istituzionali, culturali, storiche e altre variabili contemporanee possono comunque influenzare profondamente il rapporto esistente tra corruzione e tecnologia.

3.1.4 L'ambiguità dell'Open Government

Come è noto, a livello globale, per garantire la trasparenza, l'accessibilità e la responsabilità dei governi, studiosi e *policy makers* hanno elaborato il concetto di *Open Government*, quale specificazione dell'*e-Government*.

Attualmente non esiste nella letteratura scientifica una definizione univoca di Governo aperto, in quanto tale termine può indicare diverse modalità di azione a seconda delle priorità nazionali, anche se gli obiettivi verso cui tende rimangono uniformemente quelli sopramenzionati. Indubbiamente l'avvento delle TIC – e soprattutto di Internet – ha introdotto nuove modalità per garantire flussi informativi dai governi ai cittadini e viceversa. Questo approccio di libero accesso alle informazioni da entrambi i lati dell'interazione socio-istituzionale si traduce in livelli più elevati di trasparenza, che presumibilmente portano a livelli inferiori di corruzione percepita. Tuttavia, allo stato attuale delle cose, il rapporto tra *Open Government* e corruzione è stato scarsamente indagato dagli studiosi.

Tra i pochi studi disponibili al riguardo, Máchová ha sostenuto che una maggiore disponibilità di *open data* è associata a una minore corruzione. Tuttavia, gli effetti positivi associati a questa relazione inversa possono essere mitigati dalla disponibilità delle istituzioni nazionali a adottare iniziative proattive di lotta alla corruzione che promuovano la partecipazione di tutti gli attori coinvolti nel processo decisionale, cittadini inclusi (Máchová, 2017).

Inoltre, Park e Kim (2019) analizzando i dati longitudinali di 214 paesi tra il 2003 e il 2016, hanno rilevato che gli effetti dell'*Open Government* sulla corruzione sono piuttosto vaghi e poco chiari e dipendono principalmente dalla forza dello stato di diritto. Un risultato interessante di questo studio è rappresentato dal fatto che l'*e-Gov* ha un impatto diretto e significativo in termini di contenimento della corruzione; tuttavia, esso esercita un'influenza minore rispetto ad altre variabili istituzionali, quali l'efficacia di governo, la qualità della regolamentazione, la stabilità politica, ecc.

D'altra parte, l'*Open Government* di per sé è considerato uno strumento inappropriato e insufficiente per contrastare efficacemente la corruzione. In realtà, la mera pubblicazione dei cosiddetti *open data* non garantisce necessariamente il buon governo e la trasparenza delle decisioni e delle procedure istituzionali. Infatti, se le informazioni etichettabili come “aperte” non forniscono contenuti di qualità, oltre che quantità numerica, possono invece generare numerosi e preoccupanti effetti collaterali (Máchová, 2017) (es. futili discussioni, confusioni sociali, minore trasparenza e addirittura una riduzione del livello di fiducia riposto nelle istituzioni pubbliche). Gli *open data*, pertanto, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di cui sopra, devono consentire ai

cittadini di comprendere meglio i meccanismi di funzionamento dei governi, nonché del modo attraverso cui vengono assunte le decisioni pubbliche, specialmente con riferimento all'allocazione delle risorse pubbliche.

3.1.5 L'influenza delle politiche digitali: un fronte europeo contro la corruzione

L'UE rappresenta un faro di cooperazione e integrazione per i suoi Stati membri, con l'obiettivo di promuovere valori comuni e affrontare sfide condivise. Tra queste sfide, la corruzione emerge come una problematica che mina la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e compromette la salute stessa del sistema democratico. In questo contesto, l'UE ha adottato una serie di politiche digitali mirate a rafforzare la trasparenza e l'*accountability*, creando un fronte unico contro la corruzione. Difatti, l'UE si fonda su principi di solidarietà e collaborazione, con l'obiettivo di promuovere la pace e il progresso economico. Tuttavia, l'Unione riconosce che la corruzione può minare questi valori fondamentali e indebolire la coesione tra gli Stati membri. In particolare, nel corso degli ultimi dieci anni, l'UE ha intrapreso un percorso significativo nell'implementazione di politiche digitali volte a promuovere la trasparenza, la responsabilizzazione e la lotta contro la corruzione. Tra l'altro quest'ultima decade è stata caratterizzata da un'accelerazione nell'adozione di tecnologie digitali e da un rafforzamento del quadro normativo per affrontare le sfide emergenti.

In primis, un elemento centrale di queste *policy* è rappresentato dalla promozione di un'azione pubblica trasparente. L'UE ritiene che un accesso facilitato alle informazioni pubbliche sia fondamentale per consentire ai cittadini di monitorare le attività delle istituzioni e partecipare attivamente al processo di *decision making*. Questa trasparenza è ottenuta attraverso l'implementazione di strumenti digitali che favoriscono la divulgazione di dati e documenti ufficiali¹¹. *In secundis*, l'UE ha adottato politiche digitali incentrate sul rafforzamento dell'*accountability* istituzionale europea. La digitalizzazione ha reso possibile un monitoraggio più accurato e tempestivo delle attività governative, consentendo una maggiore trasparenza sui flussi finanziari e sull'uso dei fondi pubblici. L'introduzione di strumenti digitali per la gestione finanziaria e la rendicontazione, come

¹¹ Ad esempio, la piattaforma europea EU Open Data Portal offre un accesso centralizzato a una vasta gamma di dati pubblici, facilitando la comprensione e la valutazione delle azioni poste in essere dalle istituzioni europee.

il sistema europeo di rendicontazione finanziaria (SERF), ha contribuito a migliorare la tracciabilità dei fondi e a prevenire fenomeni corruttivi.

L'analisi delle politiche digitali europee degli ultimi dieci anni evidenzia una crescente consapevolezza dell'importanza della trasparenza e della sicurezza digitale (Amoretti e Musella, 2012). L'UE ha affrontato sfide complesse, tra cui la necessità di bilanciare l'innovazione con la protezione della *privacy* e la sicurezza dei dati. L'approccio coordinato dell'UE ha permesso di stabilire regole comuni per il mercato digitale, garantendo una concorrenza leale e la libera circolazione dei servizi digitali. Un elemento chiave delle politiche digitali europee è stato il focus sull'interoperabilità e sulla creazione di un mercato digitale unificato (Amoretti e Musella, 2009a). L'iniziativa "*Digital Single Market*," lanciata nel 2015, si è posta l'obiettivo ambizioso di eliminare le barriere digitali tra gli Stati membri, consentendo la libera circolazione di beni, servizi e dati. Questo approccio ha stimolato la competizione e ha favorito la crescita economica, creando un terreno più favorevole per l'innovazione.

L'Agenda Digitale Europea, lanciata nel 2010, ha costituito un ulteriore approdo significativo per la storia europea. Questa iniziativa ha delineato obiettivi ambiziosi per stimolare la crescita economica attraverso l'innovazione digitale. Nel corso degli anni successivi, l'UE ha implementato diverse direttive e regolamenti mirati a creare un mercato digitale unificato, migliorare la connettività e promuovere l'accesso ai servizi digitali. Tra queste, il Regolamento europeo sulla protezione dei dati (GDPR), introdotta nel 2018, è un esempio emblematico del modo in cui l'UE abbia cercato di regolare l'uso dei dati personali. Il GDPR ha rafforzato la tutela della *privacy* dei cittadini e ha introdotto nuove norme che richiedono alle organizzazioni di essere trasparenti sull'uso dei dati e di garantire la sicurezza delle informazioni personali. Tuttavia, alcune critiche sono emerse in relazione ai costi di conformità per le piccole imprese e rispetto alle sfide nell'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri. Parallelamente, l'UE ha lavorato per promuovere l'innovazione digitale attraverso programmi come *Horizon 2020* e il nuovo programma *Horizon Europe*. Questi sforzi mirano a stimolare la ricerca e lo sviluppo nel settore tecnologico, inclusa l'intelligenza artificiale, per affrontare sfide sociali ed economiche. Nel contesto delle politiche digitali, l'UE ha anche affrontato la questione della sicurezza digitale. La strategia europea per la cyber sicurezza si propone di rafforzare la resilienza dell'UE contro le minacce cibernetiche, promuovendo la

collaborazione tra gli Stati membri, il settore privato e la società civile. La creazione dell'Agenzia dell'Unione Europea per la Cyber Sicurezza (ENISA) ha contribuito a consolidare gli sforzi nell'affrontare le sfide emergenti legate alla sicurezza digitale.

La digitalizzazione dei servizi pubblici è stata un'altra pietra angolare delle politiche digitali europee. La recente introduzione della piattaforma "*Once-Only Principle*" mira a semplificare l'interazione dei cittadini e delle imprese con le pubbliche amministrazioni. L'obiettivo è consentire agli utenti di fornire informazioni e documenti solo una volta, riducendo gli oneri burocratici e migliorando l'efficienza dei servizi pubblici. Tuttavia, la continua evoluzione del panorama digitale richiede un adattamento costante delle *policy* per affrontare nuove sfide (es. corruzione digitale) e sfruttare nuove opportunità (es. intelligenza artificiale) (Vittoria, 2022).

Non si può però negare che le politiche digitali europee – per quanto contestabili o imperfette – hanno contribuito a rendere più visibili le attività delle istituzioni pubbliche in Italia, come all'estero. L'accesso facilitato alle informazioni pubbliche attraverso strumenti digitali ha reso possibile un monitoraggio più accurato da parte dei cittadini e delle organizzazioni della società civile. A titolo esemplificativo, l'implementazione di piattaforme online per la divulgazione di dati pubblici ha reso più difficile per i funzionari corrotti nascondere attività illecite. La trasparenza finanziaria e la rendicontazione digitale hanno migliorato la tracciabilità dei fondi pubblici, riducendo l'opportunità di condurre attività corrotte. Il processo di digitalizzazione dei servizi pubblici, tutt'ora in atto e in continua evoluzione, incide a sua volta su questo meccanismo. Tipico esempio è rappresentato dal principio "*Once-Only*", la cui implementazione ha significativamente ridotto il numero di occasioni in cui gli individui sono chiamati ad interagire direttamente con funzionari pubblici, riducendo così le potenziali richieste di tangenti o di favoritismi.

Mentre gli impatti immediati possono essere osservati attraverso la riduzione delle opportunità di corruzione, i benefici a lungo termine delle politiche digitali europee in Italia potrebbero includere una cultura di trasparenza e responsabilità più radicata. L'uso continuo delle tecnologie digitali nel governo e nella società civile può sostenere un cambio culturale che impatta negativamente sull'accettazione sociale di comportamenti illeciti e, più in particolare, corruttivi. In sintesi, le politiche digitali europee hanno apportato cambiamenti apprezzabili nel panorama italiano, contribuendo a creare un ambiente più ostile per la corruzione, attraverso la promozione della

trasparenza, dell'*accountability* istituzionale e la digitalizzazione dei servizi pubblici. Tuttavia, è importante continuare a monitorare e adattare tali *policy* al fine di affrontare nel miglior modo possibile le sfide emergenti, nonché per garantire un impatto sostenibile nel lungo periodo.

3.1.6 La 'rivoluzione' digitale: la trasformazione dei servizi pubblici italiani

La rivoluzione digitale ha profondamente permeato ogni aspetto della società moderna, con impatti significativi nei settori pubblici e privati. In Italia, come in molte altre nazioni, l'implementazione di tecnologie digitali nei servizi pubblici è diventata una leva cruciale per la modernizzazione e l'efficienza del sistema amministrativo. Il governo italiano – sebbene in ritardo rispetto ad altri paesi europei – ha riconosciuto la necessità di affrontare tale sfida ed ha pertanto avviato una serie di iniziative mirate a promuovere la trasformazione digitale dei servizi pubblici (Amoretti, 2008b). Tali sforzi non solo puntano a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi, ma sono anche parte di una strategia più ampia per rafforzare la trasparenza e ridurre la corruzione all'interno delle istituzioni pubbliche.

Una delle iniziative chiave è stata la creazione del Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (PTI), un documento strategico che delinea gli obiettivi e le azioni per promuovere l'innovazione digitale nel settore pubblico. Il PTI pone un'enfasi particolare sulla semplificazione dei processi burocratici attraverso l'adozione di soluzioni tecnologiche avanzate. La trasparenza è stata altresì promossa attraverso l'implementazione di piattaforme online che forniscono accesso ai dati pubblici e alle decisioni amministrative. Questo non solo rende il processo decisionale più aperto alla revisione pubblica, ma favorisce anche la collaborazione e la partecipazione attiva dei cittadini nel monitorare le attività governative. L'automazione dei processi e la tracciabilità digitale hanno ridotto le opportunità per comportamenti corrotti, migliorando la prevenzione e l'individuazione delle pratiche illecite. Un esempio tangibile di questa strategia è l'introduzione di servizi online accessibili tramite il portale unico del cittadino (www.italia.it), che consente ai cittadini di accedere a una varietà di servizi pubblici in modo rapido ed efficiente. Un ulteriore esempio di successo è rappresentato dalla digitalizzazione dei processi di richiesta e rilascio dei documenti amministrativi. L'accesso online a certificati, permessi e altri documenti ha eliminato la necessità di

lunghi tempi di attesa e spostamenti fisici, migliorando notevolmente l'esperienza del cittadino. Questa semplificazione ha un impatto diretto sulla percezione della qualità dei servizi pubblici, aumentando la soddisfazione del cittadino e promuovendo la fiducia nelle istituzioni.

L'importanza di questa trasformazione diventa evidente quando si considera il legame intrinseco tra efficienza amministrativa, trasparenza e corruzione. La digitalizzazione dei servizi pubblici consente la creazione di sistemi informatizzati che gestiscono in modo più efficiente i processi burocratici, riducendo le occasioni di intervento umano arbitrario e, di conseguenza, le possibilità di corruzione. Ad esempio, l'automatizzazione dei processi di autorizzazione, la gestione digitale dei dati e l'implementazione di firme digitali possono migliorare la tracciabilità delle decisioni amministrative, rendendo più difficile l'occultamento di attività illecite. La trasformazione digitale diventa così un baluardo contro la corruzione, poiché riduce le vulnerabilità sistemiche che possono essere sfruttate da funzionari corrotti. Questo non solo contribuisce a un'amministrazione più efficiente, ma crea anche un ambiente in cui la corruzione è più facilmente individuabile e punita. La disponibilità di dati digitali consente un monitoraggio costante delle attività pubbliche, facilitando l'identificazione di anomalie e comportamenti sospetti. Tuttavia, nonostante questi progressi, è importante riconoscere che la trasformazione digitale rappresenta solo una parte della soluzione contro la corruzione. È necessario affrontare anche le questioni culturali e organizzative che possono ostacolare il pieno successo di tali iniziative. La formazione del personale pubblico e la promozione di una cultura di responsabilità e integrità sono elementi cruciali per garantire il successo a lungo termine della trasformazione digitale.

Pertanto, mentre la trasformazione digitale offre notevoli vantaggi nella lotta contro la corruzione, è essenziale riconoscere che non rappresenta una soluzione automatica. Le sfide legate alla sicurezza informatica, alla formazione del personale e alla resistenza al cambiamento richiedono un approccio olistico e un impegno continuo. La corretta implementazione e gestione della trasformazione digitale richiede un'integrazione strategica e la creazione di una cultura organizzativa che incoraggi l'adattabilità e la responsabilità. Guardando al futuro, la trasformazione digitale dei servizi pubblici in Italia si prospetta come una via promettente per consolidare e ampliare i

successi finora ottenuti. Tuttavia, affrontare le sfide emergenti e anticipare i cambiamenti tecnologici sono elementi essenziali per garantire un futuro sostenibile.

Inoltre, è importante sottolineare che la trasformazione digitale deve essere inclusiva: garantire che tutti i cittadini abbiano accesso e competenze digitali è essenziale per evitare disparità, permettendo così che i benefici della digitalizzazione siano diffusi in modo equo. In conclusione, la trasformazione digitale dei servizi pubblici in Italia rappresenta un passo significativo nella modernizzazione dell'amministrazione pubblica e nella lotta contro la corruzione. Affrontare le sfide emergenti e abbracciare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie definirà il successo futuro di questa trasformazione. La ricerca continua, la collaborazione e la partecipazione dei cittadini sono fondamentali per consolidare e ampliare i risultati finora ottenuti, guidando il paese verso un futuro in cui i servizi pubblici digitali sono un pilastro della governance efficace e responsabile.

3.2 L'insidiosa ombra della corruzione: un'analisi del fenomeno in Italia

Nel variegato panorama pubblico italiano, il fenomeno corruttivo emerge come una forza onnipresente, dall'andamento carsico e dallo spettro ampio. A partire dagli albori della storia umana, questa nube oscura ha permeato i meandri del potere, sfidando le fondamenta stesse delle istituzioni e mettendo alla prova la resilienza di un paese che ha sempre cercato, a fatica, di liberarsi da questo insidioso flagello. Nel corso delle varie epoche, questa oscura presenza ha assunto forme mutevoli, adattandosi alle evoluzioni del contesto politico, sociale ed economico (Merloni, 2018).

La corruzione non è semplicemente un'anomalia nell'esercizio del potere; è piuttosto un fenomeno che ha radici profonde nella storia italiana e che ha influito in modo significativo sulla percezione dei cittadini nei confronti delle istituzioni. Tangentopoli, con la sua rivelazione cruda di pratiche illecite negli alti ranghi del potere, è stato un catalizzatore per la consapevolezza pubblica, ma il percorso successivo ha pur sempre costituito un continuo adattamento, per così dire una corruzione in costante metamorfosi. D'altronde, i casi di cronaca rappresentano solo la punta dell'iceberg della corruzione sistemica: difatti, le strategie utilizzate dagli attori corrotti si presentano sempre più sofisticate, allo scopo di ridurre la possibilità di attirare l'attenzione degli organi di controllo. Mentre gli episodi legati alla storica operazione Mani Pulite narrano

di rischiosi trasferimenti di buste o valigette cariche di denaro, le modalità di azione illecita contemporanee si caratterizzano per prudenza e astutezza (Vannucci, 2010). Ne deriva dunque che l'analisi di questo fenomeno complesso richiede uno sguardo poliedrico, che abbracci non solo gli eventi salienti, ma anche le dinamiche normative che hanno tentato di contenere questa forza, spesso eludendo gli sforzi di chi cercava di domarla.

La storia delle leggi anticorruzione in Italia riflette la costante tensione tra la necessità di riforme efficaci e le sfide nel mantenere il passo con le tattiche mutevoli degli attori coinvolti nella corruzione (Di Vita, 2011). D'altronde contestualizzare un fenomeno significa anche esplorare le radici sociali che lo alimentano. La corruzione non è infatti solo una questione di leggi e normative; è una manifestazione di dinamiche sociali complesse, che coinvolgono aspetti culturali, economici ed organizzativi (Vannucci, 2016). La connessione tra la corruzione e la percezione culturale del nepotismo, della fiducia nelle istituzioni e della moralità pubblica è una chiave per comprendere le sue radici più profonde. Al di là dei cambiamenti normativi e delle dinamiche storiche, il periodo che va dalla fine degli anni Novanta per giungere fino ad oggi è stato testimone di una rivoluzione digitale senza precedenti. L'implementazione di tecnologie avanzate ha portato ad un aumento dell'efficienza amministrativa, ma ha anche aperto nuovi fronti nella lotta contro la corruzione. La trasparenza digitale, se da un lato offre strumenti per esporre pratiche illecite, dall'altro presenta nuove sfide legate alla sicurezza e alla protezione dei dati. La corruzione digitale, che sfrutta le vulnerabilità nei sistemi informatici, richiede una risposta specifica (Flor, 2019).

L'evoluzione nel tempo dei fenomeni di corruttela, la tensione tra leggi e pratiche, e l'impatto della digitalizzazione rappresentano solo alcune delle dimensioni di questo banco di prova che tutt'oggi sfida la resilienza della società italiana. Affrontare la corruzione richiede non solo riforme normative e trasparenza amministrativa, ma anche una comprensione profonda delle radici culturali che la alimentano e delle sfide emergenti nel panorama digitale contemporaneo.

Questa analisi multidimensionale, che abbraccia cultura, leggi, media, economia e sfide digitali, fornisce una visione più completa e dettagliata del fenomeno corruttivo nell'amministrazione italiana. Solo attraverso un'applicazione completa e interdisciplinare di questa complessa realtà sarà possibile sviluppare soluzioni efficaci

per sradicare dall'Italia questa piaga subdola, aprendo la strada ad un futuro di trasparenza e integrità nella gestione pubblica. È importante notare che, nel corso del tempo, sono state introdotte numerose altre leggi e disposizioni volte a combattere la corruzione in Italia, ognuna rispondendo alle esigenze e alle sfide del momento storico in cui è stata promulgata.

Ora, sebbene la corruzione sia vecchia come l'uomo, la prima vera legge anticorruzione in Italia è stata la Legge Baccelli del 1889, conosciuta come "Legge sulla responsabilità amministrativa". Tale legge istituiva un sistema di responsabilità per gli atti illeciti compiuti dai pubblici ufficiali, introducendo la figura della responsabilità amministrativa per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni. Questa legge rappresentò un primo tentativo di garantire un maggiore controllo sull'operato della pubblica amministrazione.

Nello stesso anno intervenne anche la cosiddetta "Legge Reale" o "Legge Crispi". Quest'ultima, adottata nel Regno d'Italia sotto il governo di Francesco Crispi, è ad oggi considerata una delle prime iniziative legislative dirette a contrastare i fenomeni corruttivi nelle pubbliche amministrazioni. Sebbene non fosse specificamente una legge anticorruzione, essa ha comunque rappresentato una importante iniziativa volta a promuovere la moralità pubblica. La legge prevedeva l'obbligo per i pubblici ufficiali di denunciare al loro superiore gerarchico eventuali fatti illeciti di cui venivano a conoscenza durante l'esercizio delle loro funzioni, al fine di garantire l'integrità del servizio pubblico. In questo senso poteva pertanto definirsi come una sorta di istituto precursore dell'attualissimo *whistleblowing*.

Inoltre, la Legge Franchetti, promulgata nel 1903, rappresentò un'altra tappa significativa nella modernizzazione giuridica italiana. Questa legge introdusse importanti riforme nel sistema giuridico italiano, comprese le norme sulla giurisdizione penale e il riconoscimento di diritti fondamentali. Sebbene non fosse esclusivamente focalizzata sulla corruzione, la Legge Franchetti contribuì a rafforzare il contesto legale in cui si sarebbero sviluppate ulteriori iniziative anticorruzione. Complessivamente, nel corso del XX secolo, l'Italia assistette a diverse riforme e adattamenti normativi, con l'obiettivo di affrontare le sfide emergenti legate alla corruzione. Tuttavia, fu solo nel tardo XX e nei primi anni del XXI secolo che emersero leggi specifiche e mirate alla lotta contro la corruzione.

3.2.1 Trasformazioni e tensioni: il lungo cammino della Riforma (2000-2023)

Per comprendere appieno l'importanza della Legge Severino del 2012, è essenziale esaminare il contesto pre-Severino, ovvero un periodo segnato da profonde tensioni e trasformazioni a seguito nei numerosi scandali che hanno indignato l'opinione pubblica italiana e non solo. Trattasi di un delicato periodo storico caratterizzato da una serie di sviluppi legislativi, economici e sociali che hanno gettato le basi per l'azione successiva (Colapinto, 2019).

Il culmine degli anni Novanta vide la rivelazione di uno dei più grandi scandali di corruzione nella storia italiana: Tangentopoli. L'inchiesta Mani Pulite, avviata nel 1992, portò alla luce una rete di corruzione che coinvolgeva imprenditori, politici e funzionari pubblici. L'arresto di numerosi *leader* politici di primo piano scosse le fondamenta delle istituzioni italiane, generando una crisi di fiducia senza precedenti. La scoperta di pratiche corrotte e la diffusione di un clima di sfiducia nell'apparato pubblico evidenziarono la necessità di un cambiamento normativo radicale. Era evidente che le leggi esistenti non erano sufficienti a contenere la corruzione dilagante e che nuove misure erano indispensabili per ripristinare la fiducia pubblica (Vannucci, 1997; Amoretti, 2000; Della Porta, Vannucci e Wilson, 2013).

La Legge n. 69/2009 occupa uno spazio di rilevanza nel contesto pre-Severino, qualificandosi pertanto come una delle prime risposte legislative concrete alla necessità di rafforzare le misure anticorruzione in Italia. Tale normativa ha infatti posto un'enfasi significativa sulla trasparenza e sull'accesso, introducendo norme che richiedevano alle PP.AA. di rendere pubblici dati e informazioni rilevanti. Questo costituiva un passo fondamentale verso una gestione più aperta e responsabile delle risorse pubbliche, contrastando l'opacità che spesso caratterizzava i processi decisionali.

Un punto chiave introdotto dalla Legge del 2009 è stata l'estensione della responsabilità amministrativa alle persone giuridiche. Ciò rappresentava un cambiamento sostanziale del principio di responsabilità per comportamenti illeciti. Le imprese, quindi, non potevano più eludere le conseguenze legali per atti di corruzione commessi dai loro rappresentanti o dipendenti. Riconoscendo l'importanza di incoraggiare la segnalazione di comportamenti illeciti, la Legge del 2009 ha anche introdotto disposizioni per la protezione dei *whistleblower*, scelta accolta tra plausi e critiche (Delsignore e Ramajoli,

2019). Queste misure erano progettate per garantire che coloro che denunciavano atti di corruzione o cattive condotte non subissero ritorsioni, creando un ambiente più favorevole alla segnalazione di pratiche illegali (Galetta e Provenzano, 2020).

La Legge pre-Severino ha altresì introdotto una serie di misure preventive. Ciò includeva l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di adottare programmi di prevenzione della corruzione, stabilendo un quadro istituzionale per identificare e ridurre i rischi di corruzione. In aggiunta a ciò, sono state introdotte innovative limitazioni nell'uso dei contanti nell'ambito delle transazioni commerciali. Tale misura si proponeva l'obiettivo di ridurre le ipotesi di corruzione attraverso pagamenti non tracciabili e di promuovere una maggiore tracciabilità finanziaria. In conclusione, L. n. 69/2009 è stata un banco di prova per l'introduzione di misure anticorruzione più efficaci in Italia, anticipando il terreno normativo che sarebbe stato ulteriormente esplorato dalla successiva normativa.

La Legge Severino del 2012, ufficialmente nota come Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”, è stata introdotta in un contesto evidentemente critico, in cui si sottolineava la gravità dell'abuso di potere e degli atti corrotti. L'Italia, post-Mani Pulite, si trovava di fronte alla necessità di rinnovare le sue istituzioni e ristabilire la fiducia pubblica. L'obiettivo era chiaro: porre fine alla corruzione sistematica e ripristinare l'integrità nelle istituzioni pubbliche attraverso l'introduzione di una serie di misure chiave e di una nuova dimensione assiologica di corruzione amministrativa (Carloni, 2017b).

In primo luogo, è stata istituita l'Agenzia Nazionale Anticorruzione (ANAC), come organo di vigilanza indipendente. Tutt'oggi quest'ultima ha il compito di monitorare l'attuazione delle misure anticorruzione e di svolgere un ruolo chiave nell'assicurare la conformità e l'efficacia delle azioni intraprese. La legge prevedeva inoltre la sospensione automatica dagli incarichi pubblici per coloro che erano stati condannati per reati di corruzione, dimostrando la volontà di rimuovere immediatamente individui coinvolti in attività illecite. Furono inoltre introdotte disposizioni specifiche per affrontare il finanziamento illecito ai partiti politici.

Nel complesso l'applicazione della Legge Severino ha comportato una serie di sfide e successi. L'istituzione di unità specializzate e l'incremento delle risorse dedicate

all'applicazione della normativa hanno favorito un controllo più capillare sul territorio. Le pene più severe hanno agito come deterrente, mettendo in guardia contro comportamenti illeciti, sia in ambito privato che in ambito pubblico. La normativa ha pertanto rappresentato una risposta decisa contro i fenomeni corruttivi in Italia, introducendo misure certamente più incisive, contribuendo a ridefinire il panorama normativo e culturale del paese nel perseguire l'integrità e la trasparenza nelle istituzioni tanto pubbliche, quanto private.

Infine, è intervenuta nel panorama normativo italiano, la Legge 9 gennaio 2019, n. 3, nota come “Legge Anticorruzione” ed approvata durante il governo Conte I, su iniziativa del ministro della giustizia Alfonso Bonafede (M5S). La legge agisce sotto un duplice profilo: dal punto di vista investigativo, la normativa regola le operazioni di polizia sotto copertura per contrastare reati contro la P.A. Viene inoltre esteso l'utilizzo delle intercettazioni, anche attraverso dispositivi elettronici portatili. Le sanzioni sono rafforzate, con l'aumento delle pene per i reati di corruzione nell'esercizio della funzione e di appropriazione indebita. La pena accessoria del Daspo per i corrotti implica l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione e l'interdizione dai pubblici uffici, diventando perpetua in caso di condanna superiore a due anni. La riabilitazione non influisce sulle pene accessorie perpetue, che possono estinguersi solo dopo almeno sette anni di buona condotta. È introdotta una causa di non punibilità per la collaborazione con la giustizia, con confessione spontanea entro quattro mesi dalla commissione del reato. I reati di corruzione tra privati diventano perseguibili d'ufficio e le modifiche apportate all'ordinamento penitenziario escludono alcuni condannati per reati contro la P.A. dai benefici carcerari e dalle misure alternative alla detenzione.

La legge impone regole ancor più stringenti sulle donazioni ai movimenti politici, richiedendo la rendicontazione delle donazioni superiori a 500 euro e la pubblicazione online dei dati. Partiti e movimenti devono registrare e pubblicare i contributi ricevuti e divulgarne i dettagli tramite l'utilizzo del *web*, in un'ottica di maggiore trasparenza. Viene previsto poi l'obbligo di pubblicare il curriculum vitae e il certificato penale dei candidati entro novanta giorni dalla data delle elezioni. La normativa modifica anche la disciplina della prescrizione, introducendo la sospensione dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado fino alla sua esecuzione o all'irrevocabilità del decreto penale.

3.2.2 Normative anticorruzione e trasparenza amministrativa

L'evoluzione della normativa italiana in materia di trasparenza amministrativa può essere delineata da una prospettiva storica che riflette le trasformazioni sociopolitiche e le esigenze emergenti della società. Prima dell'emanazione di norme specifiche sull'argomento, la trasparenza era implicitamente riconosciuta come un principio fondamentale della P.A., anche se priva di una definizione chiara e di obblighi specifici per le istituzioni pubbliche (Meijer, Curtin e Hillebrandt, 2012).

Già nel lontano 1908, durante il dibattito parlamentare sulla riforma dello stato giuridico del pubblico impiegato, Filippo Turati si distinse come precursore di un principio fondamentale che tutt'oggi è posto alla guida dell'attività amministrativa: la trasparenza delle azioni dei soggetti pubblici. Contrapponendosi alla concezione ottocentesca del potere pubblico, il politico italiano sosteneva che, a meno che un superiore interesse pubblico non richiedesse segretezza temporanea, l'amministrazione avrebbe dovuto presentarsi come una "casa di vetro"¹². Si badi bene, Turati non escludeva aprioristicamente l'applicazione del segreto amministrativo, bensì mirava a ridurre la sfera di riservatezza e discrezionalità concessa alle amministrazioni pubbliche per una migliore tutela degli interessi pubblici.

Anche grazie a questo significativo contributo storico, nel corso degli anni Novanta, la trasparenza è diventata poi un elemento chiave delle numerose riforme amministrative italiane, quasi una sorta di “antibiotico a largo spettro” per la *maladministration* (Cantone e Carloni, 2017, p. 924). Tuttavia, nonostante le diverse prospettive, come si è avuto modo di dimostrare, manca ancora oggi una definizione universalmente accettata di trasparenza. Nella pratica, il principio si concretizza attraverso la divulgazione di informazioni sull'attività del settore pubblico. Così facendo, la trasparenza mira a sgretolare l'approccio dogmatico della segretezza nell'agire amministrativo, a contrastare l'opacità nelle decisioni e a garantire l'accesso pubblico a informazioni corrette e complete. Dunque, la trasparenza non riguarda solo la richiesta di informazioni, ma anche il diritto legittimo dei cittadini di ottenerle e la fornitura effettiva delle stesse da parte delle istituzioni¹³. Si basa sull'idea che i cittadini debbano essere

¹² F. Turati, *Atti del Parlamento italiano*, Camera dei deputati, sessione 1904-1908, 17 giugno 1908.

¹³ In Italia, il portale "Dati.gov.it" gestito dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) è un esempio paradigmatico. Esso agisce come un hub centralizzato per i dati aperti provenienti dalle pubbliche

partecipanti attivi, coinvolgendoli sia nelle motivazioni (*input*) che negli esiti (*output*) delle decisioni pubbliche e private.

In Italia, la richiesta di trasparenza è cresciuta parallelamente all'espansione dell'intervento statale. Tuttavia, la definizione giuridica esplicita della trasparenza è ancora oggetto di dibattito (Molinterni, 2014). Alcuni la collegano ai principi costituzionali di legalità, efficienza, buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.), mentre altri la vincolano ai diritti inviolabili di tutela giurisdizionale e uguaglianza (art. 24 Cost.). Infine, altri ancora hanno rinvenuto nel dispositivo dell'art. 28 Cost., recante il principio di responsabilità dello Stato e dei dipendenti pubblici, l'aggancio costituzionale del principio di trasparenza amministrativa. Il dibattito si è esteso anche al diritto all'informazione previsto dall'art. 21 Cost., considerando così l'informazione il principale – sebbene non il solo – veicolo per promuovere un'azione trasparente. Il diritto di accesso all'informazione, ispirato al *Freedom of Information Act* (FOIA) statunitense del 1966, è una conquista più recente e si è evoluto digitalmente nel 1996 (*e-FOIA*). Questa evoluzione risponde alla convinzione espressa già nel 1789 da Thomas Jefferson, secondo il quale, affinché le persone possano fidarsi del governo, devono essere ben informate (Wirtz e Birkmeyer, 2015).

La Legge 7 agosto 1990, n. 241, segna un punto di partenza cruciale in questa fase iniziale di sviluppo normativo¹⁴. Introdotta con l'obiettivo di disciplinare il procedimento amministrativo, questa legge ha contribuito a gettare le basi per la trasparenza attraverso principi come la partecipazione dei cittadini, l'accesso agli atti amministrativi e la promozione di una comunicazione aperta tra le istituzioni e la società civile. Tuttavia, è essenziale sottolineare che questa normativa non ha affrontato in modo esplicito il concetto di trasparenza, ma ha piuttosto istituito i fondamenti procedurali che avrebbero potuto favorire l'accessibilità alle informazioni pubbliche.

In questo periodo storico le lacune normative erano evidenti: mancava una definizione specifica del concetto di trasparenza e le disposizioni erano carenti riguardo agli obblighi di pubblicazione di informazioni da parte delle istituzioni pubbliche. L'assenza di una cornice normativa dettagliata ha lasciato spazio a interpretazioni varie e,

amministrazioni, facilitando la consultazione e l'utilizzo delle informazioni da parte dei cittadini, degli sviluppatori e dei ricercatori.

¹⁴ Difatti la Legge 7 agosto 1990, n. 241, nella sua fase iniziale, ha introdotto il concetto di trasparenza focalizzandosi sul procedimento amministrativo, mentre leggi successive, come la Legge 6 novembre 2012, n. 190, hanno ampliato il campo, abbracciando una visione più ampia e proattiva della trasparenza.

in alcuni casi, a una mancata uniformità nelle pratiche di divulgazione delle informazioni tra le diverse amministrazioni. Ciò ha favorito l'affermazione di un contesto in cui l'adesione alla trasparenza dipendeva spesso dall'iniziativa e dalla sensibilità delle singole istituzioni. Il riconoscimento delle limitazioni normative ha stimolato la necessità di leggi più specifiche e mirate, rispondendo alle crescenti esigenze della società di un'applicazione più rigorosa del principio di trasparenza. L'approvazione della Legge 7 agosto 1990, n. 241, ha segnato il superamento di una visione limitata della trasparenza associata al solo procedimento amministrativo, aprendo la strada a una comprensione più ampia del concetto che comprende la divulgazione proattiva di informazioni (Di Mascio, 2023, p. 445).

Il passo successivo in questa evoluzione normativa è rappresentato dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190, comunemente nota come legge "Anticorruzione", di cui si è già ampiamente discusso. Tale legislazione ha segnato un significativo ampliamento dell'ambito della trasparenza, oltre a mirare alla prevenzione e repressione della corruzione, essa ha riconosciuto come la trasparenza possa costituire un deterrente fondamentale contro comportamenti illeciti e scorretti. La L. n. 190/2012 si configura come uno strumento multifunzionale: il testo normativo non solo istituisce un quadro di trasparenza e accessibilità alle informazioni ma si propone come baluardo contro fenomeni illeciti all'interno delle istituzioni pubbliche. Questo approccio rappresenta un riconoscimento tangibile del ruolo centrale che la trasparenza gioca nella lotta contro la corruzione, identificandola come una leva fondamentale per garantire l'integrità delle istituzioni (Dalia, 2019, p. 13).

La legge stabilisce infatti precisi obblighi di pubblicazione e documentazione: le amministrazioni pubbliche sono tenute a rendere accessibili, in maniera chiara e comprensibile, una serie di informazioni, tra cui atti amministrativi, dati sul personale, bilanci e altre informazioni di interesse pubblico. Questi obblighi non solo forniscono ai cittadini una panoramica più approfondita delle attività delle istituzioni, ma rappresentano anche uno strumento per prevenire il cattivo uso delle risorse pubbliche, sottolineando la responsabilità delle amministrazioni nell'adottare pratiche trasparenti.

La legge prevede poi specifiche sanzioni per le amministrazioni che non aderiscono agli obblighi di trasparenza previsti. Questo aspetto assume un ruolo critico nell'efficacia della normativa, trasformando la trasparenza da un principio teorico a un

requisito vincolante con conseguenze concrete. L'introduzione di sanzioni evidenzia l'intento di garantire un effettivo rispetto delle disposizioni, rafforzando il carattere vincolante della trasparenza e incentivando l'aderenza da parte delle istituzioni. Infine, la L. n. 190/2012 promuove la partecipazione civica attraverso la creazione di strumenti che facilitano l'interazione tra cittadini e istituzioni, nell'ottica di leale collaborazione reciproca. L'istituzione del Registro degli atti di diffida e delle denunce, la previsione di consultazioni pubbliche su atti normativi e l'introduzione della figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), sono tutti elementi che mirano a coinvolgere attivamente la società civile nel controllo democratico rispetto all'operato delle istituzioni pubbliche.

Pertanto, in questa fase, è possibile identificare il passaggio da un approccio reattivo, centrato unicamente sul procedimento amministrativo, ad un approccio proattivo, che sottolinea l'importanza della trasparenza come strumento generale di prevenzione della corruzione. Questa inversione di tendenza si è manifestata anche rispetto alla mentalità delle istituzioni pubbliche, le quali hanno cominciato a percepire la trasparenza non solo come un requisito burocratico, ma come un vero e proprio principio guida, fondamentale per garantire l'efficienza, la responsabilità e la legittimità delle proprie azioni. Il riconoscimento delle limitazioni normative ha stimolato la necessità di leggi più specifiche e mirate, rispondendo alle crescenti esigenze della società di un'applicazione più rigorosa del principio di trasparenza.

Il riconoscimento dell'importanza della trasparenza ha quindi influenzato un cambio culturale nell'approccio delle istituzioni pubbliche alla divulgazione delle informazioni. La progressiva evoluzione normativa ha contribuito a creare un contesto più favorevole all'adozione di pratiche trasparenti, spingendo le istituzioni a impegnarsi in un dialogo aperto con i cittadini e a favorire la partecipazione attiva nella vita pubblica. Tuttavia, nonostante i progressi compiuti, è essenziale sottolineare che l'evoluzione normativa non è un percorso lineare o privo di sfide. Durante questo processo, emergono interrogativi sulle modalità di implementazione delle norme, sulla necessità di garantire uniformità nelle pratiche amministrative e sulla gestione delle crescenti aspettative dei cittadini in termini di accesso alle informazioni.

La Legge 7 agosto 1990, n. 241, e la Legge 6 novembre 2012, n. 190, rappresentano tasselli cruciali nella costruzione di un quadro normativo orientato alla

trasparenza, ma è fondamentale sottolineare che tali normative costituiscono un punto di partenza e non una destinazione conclusiva. L'evoluzione normativa continua a essere plasmata da nuove sfide e opportunità, richiedendo una risposta dinamica per garantire che le leggi siano adeguate a fronteggiare le mutevoli esigenze della società e della *governance* pubblica.

Ad ogni buon conto, l'approfondimento delle normative recenti in materia di trasparenza amministrativa in Italia richiede uno sguardo attento a un insieme di disposizioni legislative e iniziative che hanno contribuito in modo significativo a strutturare il panorama normativo attuale. Queste normative, affiancando gli interventi legislativi appena delineati, hanno ulteriormente consolidato il concetto di trasparenza, enfatizzando l'importanza dell'accessibilità alle informazioni pubbliche per garantire una corretta gestione della cosa pubblica e promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita democratica.

- Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Trasparenza e anticorruzione): il D.lgs. n. 33/2013 rappresenta una tappa fondamentale nell'evoluzione normativa verso una maggiore trasparenza. Esso traduce in disposizioni concrete i principi sanciti dalla L. n. 190/2012, delineando le modalità di attuazione e specificando gli obblighi delle P.A. Introduce il concetto di "Amministrazione trasparente", identificando una serie di informazioni e documenti che le istituzioni devono rendere pubblici, sottolineando l'aspetto proattivo della trasparenza, non limitandosi a rispondere a richieste, ma anticipando la divulgazione di dati di interesse pubblico.
- Agenzia per l'Italia Digitale (AgID): l'AgID, istituita per favorire la trasformazione digitale delle PP.AA., ha svolto un ruolo cruciale nell'evoluzione normativa sulla trasparenza. Il Piano Triennale per l'Informatica nella P.A., promosso dall'AgID, ha fornito un quadro strategico per l'utilizzo delle tecnologie digitali al fine di migliorare la trasparenza amministrativa.
- Decreto Legislativo 97/2016 e Linee guida Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): l'ANAC, con il D.lgs. n. 97/2016, ha ulteriormente esteso il campo di applicazione delle norme anticorruzione e ha enfatizzato l'importanza della trasparenza come strumento preventivo. Le linee guida dell'ANAC forniscono indicazioni operative per le amministrazioni, garantendo un'applicazione

uniforme delle norme sulla trasparenza e stabilendo criteri chiari per l'implementazione di politiche anticorruzione.

- Legge 4 agosto 2017, n. 124 (Riforma degli enti locali): questa legge rappresenta un ulteriore passo nella promozione della trasparenza a livello locale. Introduce norme specifiche per gli enti locali, imponendo obblighi di pubblicazione di informazioni chiave quali bilanci, spese e processi decisionali. L'obiettivo è garantire un controllo più efficace da parte dei cittadini sulle attività delle autorità locali, contribuendo a costruire una *governance* più responsabile e trasparente a livello territoriale.
- Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Riforma della Pubblica Amministrazione locale), il quale ha introdotto significative modifiche nel contesto della P.A. locale. Tra le varie disposizioni, si pone l'accento sulla trasparenza attraverso l'obbligo di pubblicazione *online* di una serie di documenti e informazioni relativi all'attività degli enti locali. L'obiettivo è assicurare un maggiore controllo da parte dei cittadini sulle decisioni delle autorità locali, promuovendo una gestione più aperta e responsabile a livello territoriale.
- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Semplificazioni e riorganizzazione amministrativa): tale decreto, sebbene non focalizzato esclusivamente sulla trasparenza, contiene disposizioni che incidono sulla semplificazione delle procedure amministrative e, in un certo senso, contribuiscono a rendere più trasparenti e accessibili le attività della P.A. L'obiettivo è migliorare l'efficienza e la chiarezza delle attività amministrative, riducendo le barriere burocratiche e favorendo un dialogo più aperto con i cittadini.

Parallelamente alle normative specifiche sulla trasparenza, l'Italia ha sviluppato un quadro normativo in materia di *Open Data*. Le leggi che promuovono l'apertura dei dati pubblici, come la Legge 9 agosto 2013, n. 98, sono fondamentali per creare un ecosistema informativo in cui le informazioni pubbliche sono facilmente accessibili, riuscendo così a stimolare l'innovazione, la partecipazione e la creazione di valore aggiunto attraverso l'utilizzo dei dati.

In conclusione, l'analisi dettagliata di queste normative rivela una trama complessa di disposizioni legislative che convergono verso l'obiettivo comune di promuovere la trasparenza amministrativa in Italia. Questo ampio spettro normativo

dimostra un impegno costante nell'adattare il quadro giuridico alle esigenze emergenti della società e nella costruzione di una *governance* più aperta, responsabile e orientata al cittadino. Ne deriva che i concetti di trasparenza e di *accountability* istituzionale sono in realtà profondamente interconnessi e complementari. Mentre la trasparenza riguarda la divulgazione di informazioni, l'*accountability* si riferisce alla responsabilità e alla rendicontazione delle azioni compiute sulla base di tali informazioni. La trasparenza fornisce il fondamento su cui poggia l'*accountability*, creando le condizioni per valutare l'operato delle istituzioni e per richiederne la responsabilità in caso di comportamenti non conformi alle aspettative dei cittadini.

Attraverso la trasparenza, le istituzioni si sottopongono a un controllo pubblico, rendendo visibili processi decisionali e impatti delle politiche pubbliche implementate (Carloni, 2017a). Questo rende possibile un efficace meccanismo di *accountability*, poiché i cittadini sono in grado di valutare se le azioni delle autorità pubbliche sono in linea con gli interessi e i valori della società. La trasparenza, quindi, non è solo un fine in sé, ma è un prerequisito essenziale per garantire un sistema di responsabilità che sia robusto e funzionale. L'*accountability*, a sua volta, contribuisce a rafforzare ulteriormente la trasparenza. Quando le istituzioni sono tenute a rispondere per le proprie azioni, questo crea un incentivo intrinseco a operare in modo trasparente. La relazione sinergica tra trasparenza e *accountability* costituisce un pilastro fondamentale per una buona *governance* democratica, dove il potere è esercitato in modo responsabile, sotto la supervisione e con il consenso informato dei cittadini.

In sintesi, la trasparenza amministrativa è un concetto intrinsecamente legato alla democrazia e alla buona *governance*. Definendo i confini tra governo e cittadini, promuovendo la fiducia e contribuendo alla rendicontazione responsabile delle azioni pubbliche, la trasparenza emerge come uno strumento indispensabile per la costruzione di una società equa, partecipativa e informata. La sua interconnessione con la fiducia e l'*accountability* stabilisce le basi per un sistema democratico sano e resiliente, a prova di corruzione.

3.3 Misurare la corruzione

Misurare il fenomeno della corruzione è una sfida indubbiamente complessa, poiché spesso coinvolge comportamenti illeciti che possono essere nascosti o difficili da rilevare direttamente. Tuttavia, ci sono diverse tecniche e indicatori che possono essere utilizzati per ottenere una stima della corruzione. È importante notare che nessun indicatore è perfetto e spesso gli studi sulla corruzione utilizzano una combinazione di diverse metodologie per ottenere una stima più accurata. Inoltre, la corruzione può manifestarsi in modi diversi in contesti diversi; quindi, è cruciale adottare un approccio multidimensionale quando si valuta questo fenomeno così multiforme e complesso (Shacklock e Galtung, 2016). Tradizionalmente, la corruzione viene misurata attraverso due principali tipologie di indicatori:

- i. Indicatori soggettivi (basati sulla percezione, opinioni o sull'esperienza);
- ii. Indicatori oggettivi (non basati sulla percezione, opinioni o sull'esperienza);
- iii. Indicatori basati su di un'unica fonte di dati;
- iv. Indicatori compositi;
- v. Indicatori *proxy*;

La prima tipologia di indicatori si fonda sulla percezione soggettiva della corruzione da parte degli intervistati. Tra gli indicatori più noti figurano il *Control of Corruption* della Banca Mondiale e il *Corruption Perception Index* elaborato da *Transparency International* (Rohwer, 2009; Ko e Samajdar, 2010; Hamilton e Hammer, 2018; Moiseeva, 2018; Budsaratragoon e Jitmaneeeroj, 2020). Tuttavia, la loro utilità è stata contestata in letteratura poiché tali misurazioni sono suscettibili di pregiudizi, non essendo sempre indicative dei livelli effettivi di corruzione (Andersson e Heywood, 2009; Gilman, 2018; Gnaldi et al., 2021). Le classifiche basate sulla percezione sono ottenute mediante indicatori compositi, soggetti a limitazioni intrinseche, tra cui rientrano la soggettività nella costruzione di misure composite e la ridotta ampiezza delle domande che possono essere poste (De Maria, 2008; Malito, 2014). Per superare queste limitazioni, sono stati proposti sondaggi o questionari che valutano il coinvolgimento diretto in pratiche corrotte in contesti specifici (Serra e Wantchekon, 2012). Ad esempio, le *World Bank Enterprise Surveys* e le *Business Enterprise Economic Surveys*, che raccolgono dati su larga scala rispetto ai fenomeni corruttivi a livello di impresa. Nonostante queste

surveys rappresentino un indubbio avanzamento, esse non sono esenti da imperfezioni, attinenti perlopiù all'incapacità di valutare adeguatamente gli eventi analizzati, senza sottovalutarli né sovrastimarli, a seconda della percezione dei soggetti intervistati (Schwickerath, Varraich e Smith, 2017).

La misurazione oggettiva della corruzione, invece, si riferisce al processo di quantificare e valutare il fenomeno in questione in modo indipendente da giudizi, opinioni o percezioni personali. L'obiettivo è ottenere dati che siano il più possibile indipendenti da interpretazioni soggettive e che possano essere oggettivamente valutati e analizzati per comprendere la presenza e l'entità della corruzione in un contesto specifico. Pertanto, i dati all'uopo raccolti devono presentare quattro fondamentali requisiti: la riproducibilità, la quantificabilità, l'affidabilità e la validità. Ad esempio, tra gli indicatori oggettivi della corruzione rientrano il numero di condanne giudiziarie o di denunce o di indagini avviate e concluse, l'analisi dei flussi finanziari (al fine di rivelare transazioni sospette, anomale o ingiustificate, che potrebbero essere associate a comportamenti corrotti), gli esiti di audit e ispezioni (specialmente condotti da organi di controllo, possono evidenziare pratiche corrotte o inefficienze nei processi organizzativi), l'esame delle transazioni commerciali (in particolare per quel che concerne i settori ad alto rischio, es. appalti), la pubblicazione di documenti chiave e la divulgazione delle decisioni, l'analisi delle prestazioni organizzative (valutazione in termini di efficienza ed efficacia), variazioni anomale in indicatori economici (es. spesa pubblica, crescita economica, ecc.), ecc.

Gli indicatori basati su una singola fonte di dati sono elaborati da un soggetto (pubblico o privato) senza fare uso di informazioni provenienti da terzi. In contrasto, gli indicatori compositi svolgono la funzione di aggregare e sintetizzare misurazioni diverse provenienti da varie fonti di dati ed eventualmente anche da terze parti (Chabova, 2017).

Gli indicatori *proxy* costituiscono un tentativo di misurare la corruzione in modo indiretto, attraverso l'aggregazione di opinioni o *red flags*. In alternativa, tali indicatori possono focalizzarsi sulla misurazione di concetti opposti, come l'anticorruzione, la qualità del governo e i meccanismi di *accountability* pubblica. Questi ultimi mirano a offrire una rappresentazione più completa e articolata del panorama corruzione-anticorruzione, incorporando diverse prospettive e segnali provenienti da fonti eterogenee. In tal modo, gli indicatori *proxy* contribuiscono a catturare la complessità del fenomeno in esame, fornendo una valutazione più ricca e contestualizzata. Tuttavia, le

misure *proxy* consentono di stimare l'entità di pratiche corrotte in ambiti circoscritti, di esaminare le micro-dinamiche della corruzione e di analizzare l'impatto economico correlato. D'altronde, è essenziale sottolineare che si tratta di misurazioni indirette di corruzione, con la principale limitazione di poter esprimere, piuttosto che l'effettivo impatto della corruzione, altre manifestazioni di inefficienza burocratica (Sequeira, 2012). Tenzialmente, l'obiettivo precipuo di tali misurazioni non consiste tanto nella quantificazione *ex-post* dell'entità effettiva dei fenomeni corruttivi, quanto piuttosto nella volontà di individuare, in un'ottica preventiva, situazioni a rischio di corruzione (Mungiu-Pippidi e Dadašov, 2016).

In sintesi, le varie metodologie di misurazione della corruzione presentano sfide metodologiche e limitazioni, richiedendo un approccio multidimensionale e la consapevolezza delle complessità coinvolte nella valutazione di questo fenomeno (Donchev e Ujhelyi, 2014). Tuttavia, è importante notare che nessun indicatore singolo può fornire una misurazione completa e accurata della corruzione. Spesso, è necessario utilizzare una combinazione di indicatori e approcci per ottenere una valutazione più completa del fenomeno (Bello Y Villarino, 2021).

3.3.1 Misure soggettive

- *Control of Corruption della Banca Mondiale*

Verso la fine degli anni Novanta, l'Istituto della Banca Mondiale e il Dipartimento di Ricerca della stessa istituzione hanno avviato un programma di ricerca a lungo termine focalizzato sugli indicatori di *governance* a livello globale (*Worldwide Governance Indicators – WGI*). Preme sottolineare che in quel particolare periodo storico non erano disponibili misure di *governance* o corruzione comparabili su scala internazionale (Mauro, 2006). A partire dal 1996, Daniel Kauffman e Aart Kraay (2008), con la collaborazione di Pablo Zoido-Lobaton e Massimo Mastruzzi (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2004; 2006; 2007; Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton, 1999a; 1999b; 2002), hanno elaborato ben sei indicatori. Questi sono stati pubblicati ogni due anni per il periodo intercorrente tra il 1996 ed il 2002, poi annualmente dal 2002 al 2022. Tali indicatori catturano sei aspetti cruciali della *governance*, ovverosia: partecipazione e responsabilità,

stabilità politica e assenza di violenza, efficienza del governo, qualità normativa, stato di diritto e controllo della corruzione (Fjeldstad e Isaksen, 2008).

Per l'elaborazione di quest'ultimo aspetto, ossia il *Control of Corruption* (CC), la Banca Mondiale si è concentrata sulla raccolta di indicatori di percezione esistenti in diversi paesi rispetto al fenomeno considerato. Nell'edizione del 2009 dei WGI, l'indicatore del controllo della corruzione fa riferimento a venticinque fonti con quaranta indicatori (Rohwer, 2009, p. 46). L'approccio della Banca Mondiale impiega un modello a componenti non osservate (UCM) per aggregare le diverse risposte in sei ampi cluster. Questo modello è progettato in virtù della considerazione secondo cui la corruzione in sé non è un fenomeno direttamente osservabile e può essere soltanto approssimata aggregando i punteggi derivanti da indicatori specifici (Rose-Ackerman, 1997).

L'aggregazione delle diverse fonti avviene in cinque passaggi. Tutti gli indicatori provenienti dalla stessa fonte nel cluster del controllo della corruzione vengono combinati in un unico indicatore. La Banca Mondiale utilizza una media non ponderata di tutti gli indicatori esistenti da una fonte per produrre un unico numero rappresentativo di quella fonte. Successivamente, ogni indicatore costruito viene ridimensionato per determinare se la fonte copre un numero sufficientemente ampio di paesi in diverse categorie di reddito e regioni affinché possa essere considerata rappresentativa. La Banca Mondiale aggrega queste fonti rappresentative in un indicatore composito preliminare, dopodiché le diverse fonti rappresentative vengono ponderate in base alla forza della loro correlazione reciproca. Successivamente, viene calcolata una regressione delle fonti non rappresentative sull'indicatore composito precedentemente calcolato per ottenere stime delle varianze di errore di tali fonti. Infine, nuovi indicatori attingono da tutti gli indicatori, rappresentativi e non rappresentativi, per calcolare nuove stime del vero livello di controllo della corruzione per ciascun paese. Preme qui sottolineare che il metodo descritto fornisce anche margini di errore per le stime della *governance* di ciascun paese. Trattasi peraltro di un elemento fondamentale quando si effettuano confronti tra paesi e nel corso del tempo (Arndt e Oman, 2006; Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2009).

Per quel che concerne specificamente il caso italiano, il parametro del controllo della corruzione, così come elaborato dalla Banca Mondiale, riflette la percezione della misura in cui il potere pubblico è sfruttato a fini di guadagno privato, includendo sia forme minori che più gravi di corruzione, unitamente all'“appropriazione” dello Stato da parte

delle *élite* e degli interessi privati. L'indicatore aggregato fornisce una stima del livello di corruzione in Italia per il periodo compreso tra il 1996 e il 2022, espresso in unità di una distribuzione normale standard, che si estende approssimativamente da -2,5 a 2,5. In questa scala, valori più elevati corrispondono a esiti più favorevoli, mentre valori inferiori indicano una percezione più diffusa di corruzione (Fig. 1).

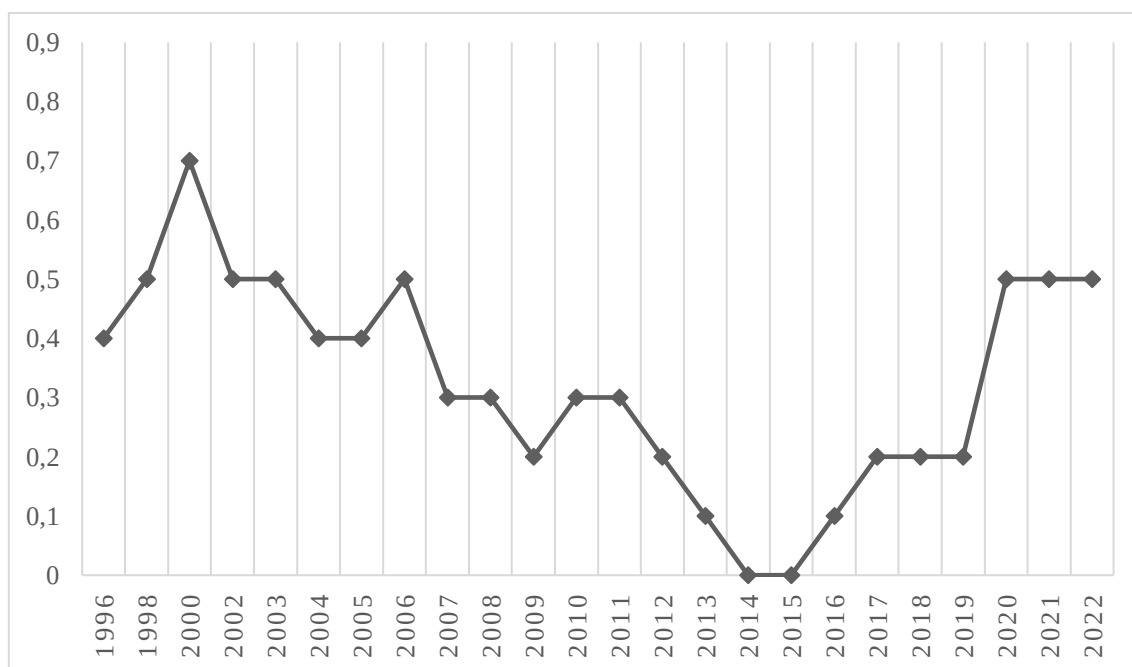


FIG. 1 – Indicatore di controllo della corruzione in Italia (1996-2022), estratto dai Worldwide Governance Indicators, valori stimati.

Fonte: Banca Mondiale (1996-2022).

Il percentile, invece, indica il posizionamento del paese tra tutti i paesi considerati dall'indicatore aggregato (ossia 214), con 0 corrispondente al posizionamento più basso e 100 al posizionamento più alto. I percentili sono stati aggiustati per correggere le variazioni nel tempo nella composizione dei paesi considerati dai WGI. Graficamente, la linea arancione si riferisce al limite inferiore dell'intervallo di confidenza del 90% per la *governance*, espresso in termini di percentile; mentre la linea blu si riferisce al limite superiore (Fig. 2).

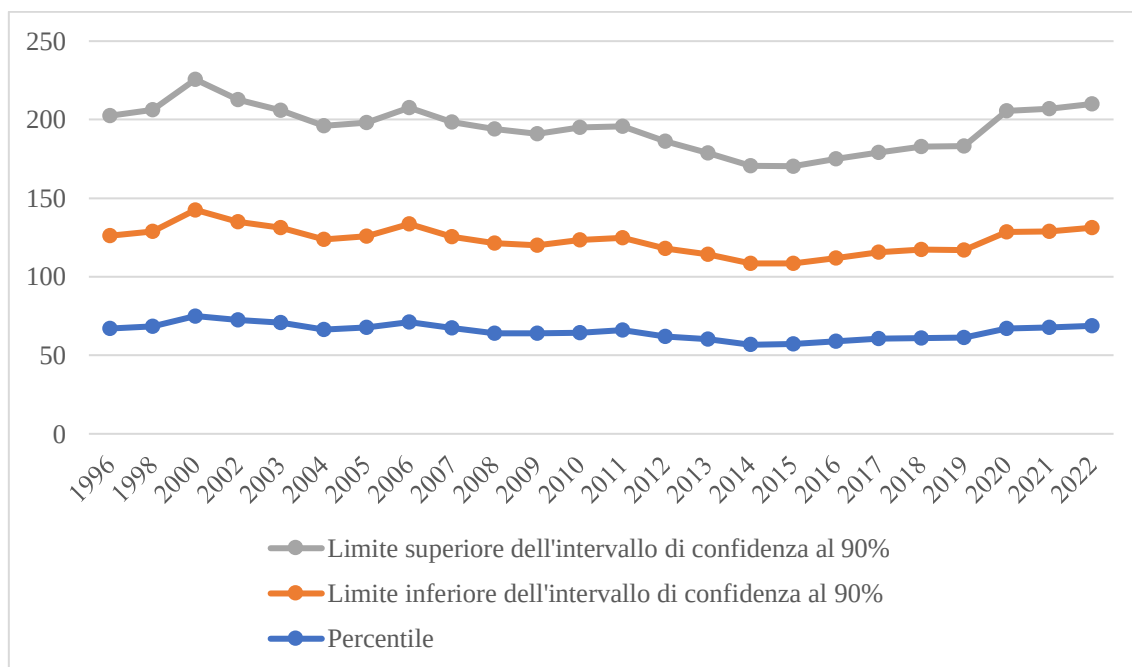


FIG. 2 – Indicatore di controllo della corruzione, limiti dell'intervallo di confidenza (superiore e inferiore al 90%) e percentile in Italia: variazione dal 1996 al 2022.

Fonte: Banca Mondiale (1996-2022).

- *Corruption Perceptions Index di Transparency International*

Il *Corruption Perceptions Index* (CPI) è stato istituito nel 1995, due anni dopo la nascita di *Transparency International*, come indicatore composito per valutare la percezione della corruzione nel settore pubblico in vari paesi del mondo. Nel corso degli ultimi vent'anni, sia le fonti utilizzate per compilare l'indice che la metodologia sono state adattate e perfezionate. Nel 2012 sono state apportate modifiche significative alla metodologia al fine di consentire il confronto dei punteggi nel tempo, possibilità inesistente prima del 2012¹⁵. Nello specifico, la metodologia seguita da tale indice composito prevede quattro passaggi principali: 1) selezione dei dati di origine, 2) ridimensionamento dei dati di origine, 3) aggregazione dei dati ridimensionati e infine 4) la presentazione di una misura di incertezza. Il processo di calcolo include un rigoroso meccanismo di controllo della qualità, con calcoli indipendenti eseguiti da due ricercatori interni e due consulenti accademici non affiliati a *Transparency International*.

¹⁵ Pertanto, a causa dell'aggiornamento della metodologia, i punteggi CPI 1995-2011 non sono comparabili con i punteggi CPI 2012-2022. Cfr. Transparency International (2012). *Corruption Perceptions Index 2012: An updated methodology*.

Il CPI si basa su tredici fonti di dati che riflettono la valutazione di esperti e dirigenti aziendali su diversi comportamenti corruttivi nel settore pubblico, quali corruzione, deviazione di fondi pubblici, uso di incarichi pubblici per guadagno privato, nepotismo nella pubblica amministrazione e *State capture*. Alcune delle fonti utilizzate analizzano anche i meccanismi disponibili per prevenire la corruzione in un paese, quali ad esempio, la capacità del governo di applicare meccanismi di integrità, la persecuzione efficace di funzionari corrotti, burocrazia eccessiva e oneri burocratici, esistenza di leggi adeguate sulla divulgazione finanziaria, prevenzione dei conflitti di interesse e accesso alle informazioni e protezione legale per i *whistleblowers*¹⁶.

Ogni fonte inclusa nel CPI viene standardizzata per consentire l'aggregazione nel punteggio del CPI. La standardizzazione converte tutti i dati su una scala da 0 a 100, dove 0 rappresenta il massimo livello di percezione di corruzione e 100 il minimo. Il punteggio del CPI di ciascun paese viene calcolato come media semplice di tutti i punteggi ridimensionati disponibili per quel paese, utilizzando almeno tre fonti di dati. Inoltre, il punteggio del CPI viene presentato insieme a un errore standard e a un intervallo di confidenza del 90%, riflettendo la varianza nei valori dei dati di origine che compongono il punteggio finale. Vengono poi identificati e segnalati eventuali cambiamenti significativi dal punto di vista statistico nei punteggi del CPI. Seguendo la raccomandazione del *Joint Research Centre* della Commissione Europea sull'audit della coerenza concettuale e statistica del CPI, la formula per calcolare gli errori standard è stata modificata a partire dal 2018. La nuova formula garantisce una maggiore precisione nella valutazione della varianza nei dati di origine. Va notato che la pubblicazione completa con valori stimati viene utilizzata solo per generare i parametri globali di base e i valori stimati stessi non sono utilizzati nell'aggregazione finale che produce i punteggi del CPI. Infine, i punteggi z standardizzati vengono trasformati per adattarsi alla scala del CPI da 0 a 100, assicurando la comparabilità degli stessi anno dopo anno¹⁷.

¹⁶ Cfr. Transparency International (2022a). Corruption Perceptions Index 2022: Full Source Description.

¹⁷ Cfr. Transparency International (2022b). Corruption Perceptions Index Technical Methodology Note.

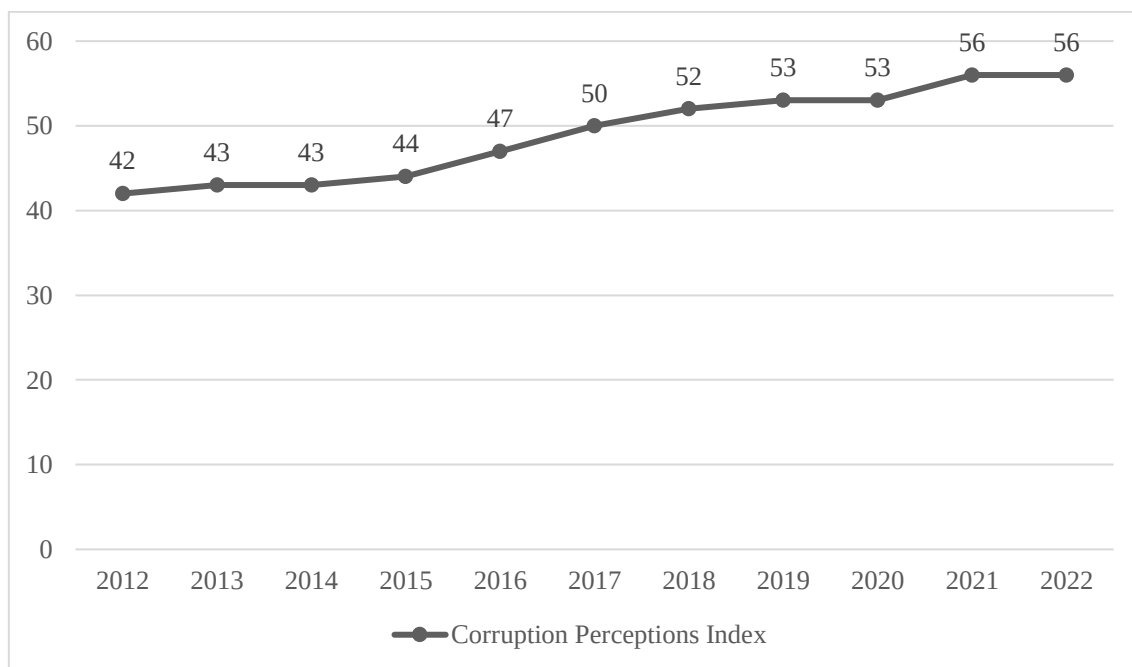


FIG. 3 – Punteggi dell'indice di percezione della corruzione in Italia: variazione dal 2012 al 2022.

Fonte: Transparency International (2012-2022).

L'indagine condotta nel 2021 dal *Global Corruption Barometer* ha evidenziato che il 34% degli intervistati ritenevano che la corruzione fosse aumentata nei precedenti 12 mesi¹⁸, mentre il 3% di utenti del servizio pubblico erano stati indotti al pagamento di una tangente nei precedenti 12 mesi. Secondo i dati raccolti da *Transparency International* (2021) l'85% degli intervistati italiani ritiene che la corruzione "sia un problema significativo per il paese" (p. 11) e il 51% di essi ritiene che il governo "stia facendo male nella lotta contro la corruzione" (p. 13). L'Italia, inoltre, registra una percentuale del 30% di utenti che hanno utilizzato connessioni personali per ottenere un servizio pubblico nei 12 mesi precedenti l'intervista. Tale dato risulta stranamente più basso rispetto a quello registrato in vari altri paesi (es. Austria, Belgio, Francia, Portogallo, Ungheria e Repubblica Ceca) (Transparency International, 2021, p. 23). L'Italia si posiziona tra gli ultimi posti in Europa rispetto alla percentuale di cittadini che pensano che i governi tengano conto delle loro opinioni quando prendono decisioni (19%) (p. 27). Oltre la metà degli intervistati (51%) ritiene che il governo tuteli e soddisfi

¹⁸ Il 47% degli intervistati riteneva che il livello di corruzione non fosse cambiato nel corso degli ultimi 12 mesi, il 12% riteneva che fosse diminuito mentre il 7% si rifiutava di rispondere o rispondeva 'Non so'. Cfr. Transparency International (2021). *Citizens' Views and Experiences of Corruption*. Global Corruption Barometer, European Union.

soltanto i propri interessi (p. 29). In caso di denuncia, il 58% dei cittadini teme rappresaglie nei propri confronti (p. 34), sebbene l'80% dei cittadini ritiene di poter fare la differenza, considerandosi come parte della soluzione (p. 31).

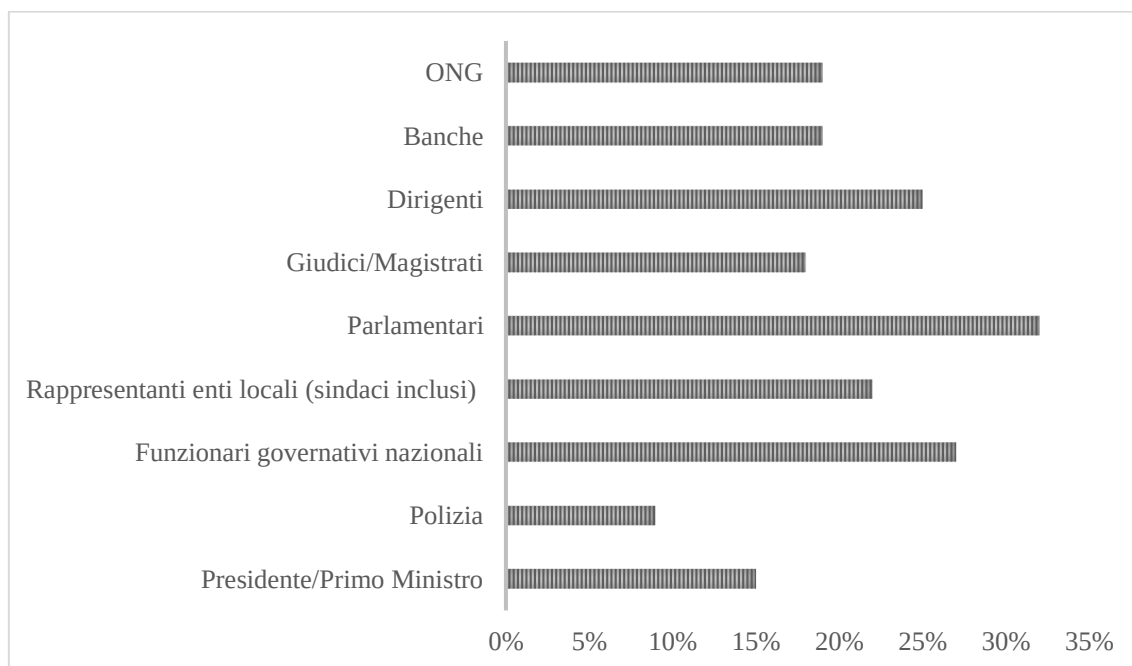


FIG. 4 – Individui che ritengono che la maggior parte o tutte le persone di una specifica istituzione siano coinvolte in fenomeni corruttivi. Risultati espressi per istituzione in termini percentuali. Fonte: Transparency International (2021).

3.3.2 Misure oggettive

- *Corruption Risk Forecast*

Gli indici di proiezione del rischio di corruzione affondano le proprie radici nel lavoro accademico pionieristico della Prof.ssa Alina Mungiu-Pippidi e sono stati elaborati attraverso la collaborazione fra l'*European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building* (ERCAS), guidato proprio dalla stessa Mungiu-Pippidi, e l'*Anti-Corruption & Governance Center* (ACGC) presso il *Center for International Private Enterprise* (CIPE). Lo scopo del *CRF* è di combinare tendenze a lungo termine con sviluppi politici importanti a breve termine, tenendo conto della sempre più pressante richiesta di *good governance* da parte della società, al fine di prevedere se la situazione

in un determinato paese si caratterizza per un *trend* orientato verso l'alto, verso il basso o stazionario nella gestione dei suoi rischi di corruzione.

Il CRF include tre diversi indicatori: il primo è l'indice di trasparenza (*T-index*), che misura l'esistenza di informazioni libere e accessibili (a costo zero) sui siti web pubblici. Il *Transparency Index* è una valutazione unica della trasparenza del governo basata sulla quantità di informazioni pubbliche che i governi offrono ai propri cittadini.

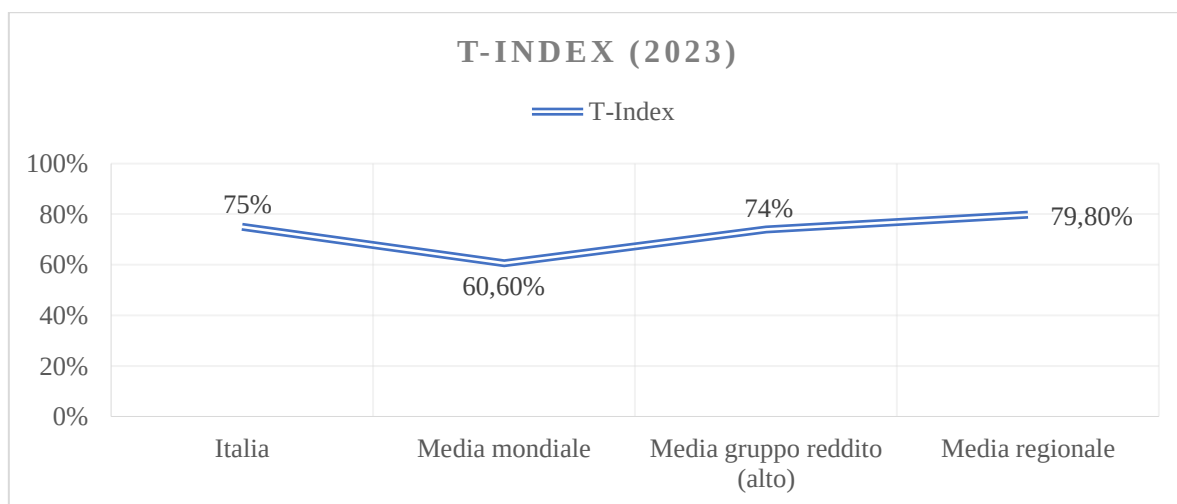


FIG. 5 – Comparazione punteggio dell'indice di trasparenza 2023 tra Italia, media mondiale, media del gruppo di reddito di riferimento (alto) e media regionale. Punteggi espressi in termini percentuali. Fonte: ERCAS e CIPE (2023).

Il punteggio valuta la trasparenza sotto due diversi aspetti: *de facto* (es. effettiva disponibilità dei dati online) e *de iure* (es. firma dei trattati e attuazione delle leggi). Tuttavia, ottenere una valutazione effettiva (*alias de facto*) della trasparenza su scala globale risulta complesso quando si cerca di presentare un confronto tra diversi paesi, nonostante la digitalizzazione faciliti la trasparenza stessa. L'unico approccio per valutare la trasparenza *de facto* consiste nell'osservare direttamente la presenza di dati, la loro accessibilità e copertura.

In altre parole, si tratta di valutare la pratica effettiva della trasparenza, anziché la sua mera esistenza giuridica. L'implementazione di tale misurazione comporta notevoli vantaggi per valutare l'efficacia delle *policy* e per garantire la *good governance* all'interno di un paese. Essa consente di stabilire parametri di riferimento per il concetto di 'azione trasparente' e fornisce informazioni preziose per un programma di riforme mirato.

La creazione di una classifica internazionale basata su fatti concreti, anziché su percezioni, non solo stimola i paesi a progredire, ma fornisce anche obiettivi politici chiari. Nel caso italiano, per quel che concerne la trasparenza *de facto*, valutata 9 su 14, si è attinto da fonti di dati pubblici in diretta, online e liberamente accessibili. Tali fonti di dati sono state valutate come complete e liberamente disponibili (1 punto), parziali e/o a pagamento (0,5 punti) o mancanti (0 punti).

COMPONENTI TRASPARENZA DE FACTO	
1. Spese sostenute (ultimo esercizio fiscale)	Sì
2. Spese correnti (indicatore di bilancio)	No
3. Portale centralizzato degli appalti pubblici	Sì
4. Catasto fondiario	Parziale
5. Registro di commercio	Parziale
6. Relazione annuale dell'istituzione superiore di controllo	Sì
7. Calendario delle udienze della Corte Suprema	No
8. Pubblicazione delle sentenze della Corte Suprema	Sì
9. Informazioni finanziarie dei funzionari pubblici	Parziale
10. Comunicazioni sul conflitto di interessi	Parziale
11. Assistenza ufficiale allo sviluppo (donatori in entrata e uscita)	Sì
12. Pubblicazione concessioni minerarie	Sì
13. Pubblicazione permessi di costruzione nella capitale	No
14. Gazzetta ufficiale o portale governativo sulla legislazione ufficiale	Sì

TAB. 1 – Componenti trasparenza *de facto* prese in considerazione per l'elaborazione dell'indice di trasparenza.

Fonte: Corruption Risk Forecast (2023).

Invece, per quel che concerne la trasparenza *de iure*, valutata 6 su 6, sono stati considerati gli impegni formali assunti dal governo italiano, ovvero gli accordi che soddisfacevano i criteri di categoria e che sono stati valutati come esistenti (1 punto) oppure come non esistenti (0 punti).

COMPONENTI TRASPARENZA DE IURE	
1. Freedom of Information Acts (FOIA)	Sì
2. Adesione all'Open Government Partnership (OGP)	Sì
3. Ratifica Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)	Sì

4. Task force di azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro (o equivalente)	Sì
5. Ratifica della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione di funzionari internazionali, dell'Iniziativa per la trasparenza dell'industria estrattiva, dell'Accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio sugli appalti globali (GPA) o dell'Accordo globale e progressista per il partenariato transpacifico (CPTPP)	Sì
6. Impegno giuridico per un registro pubblico centrale dei titolari effettivi	Sì

TAB. 2 – Componenti trasparenza *de facto* prese in considerazione per l’elaborazione dell’indice di trasparenza.

Fonte: Corruption Risk Forecast (2023).

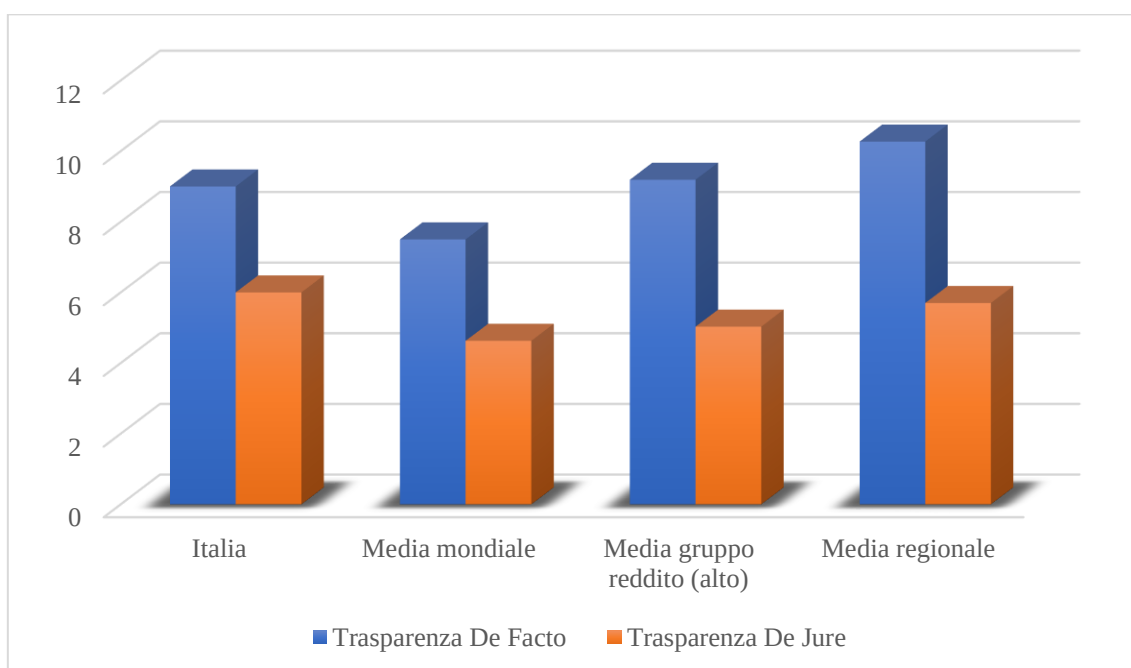


FIG. 6 – Comparazione punteggi della trasparenza *de facto* (max=14) e della trasparenza *de jure* (max=6) tra Italia, media mondiale, media del gruppo di reddito di riferimento (alto) e media regionale. Punteggi espressi in termini assoluti.

Fonte: ERCAS e CIPE (2023).

Accanto al *T-Index*, viene poi valutato l’indice di integrità pubblica (*Index of Public Integrity* – IPI), il quale permette di valutare la capacità di un paese di controllare i fenomeni corruttivi e di garantire che le risorse pubbliche siano spese con integrità. Tale indice composito si avvale di sei diversi indicatori¹⁹ che misurano l’equilibrio tra

¹⁹ Le sei componenti dell’IPI sono le seguenti:

- Per le opportunità (ovverosia circostanze permanenti che favoriscono la corruzione): oneri amministrativi, apertura commerciale e trasparenza del bilancio (edizioni 2015, 2017 e 2019);

opportunità e vincoli alla corruzione (Mungiu-Pippidi e Dadašov, 2016). I dati provenienti dai confronti tra paesi mostrano che stabilire un controllo efficace della corruzione richiede molto più della semplice adozione di strumenti specifici e di rigide norme legali. Un adeguato controllo della corruzione si basa su di un equilibrio molto sottile che tiene conto, da un lato, della capacità dello Stato di ridurre le possibilità di abuso e dall'altro, della capacità della società di ritenere responsabile il proprio governo.

Nella formulazione attuale, cinque elementi (trasparenza di bilancio, trasparenza amministrativa, servizi online, indipendenza giudiziaria e libertà di stampa) si basano ciascuno su un'unica fonte di dati. Le misurazioni di queste componenti sono state standardizzate mediante la creazione dello "z-score" di ciascuna variabile, allo scopo di uniformare i loro valori medi e le deviazioni standard. Nel caso della trasparenza di bilancio, il punteggio medio delle voci considerate è stato estratto e successivamente standardizzato; la trasparenza amministrativa, invece, è composta dalla somma di quattro singole componenti dell'indice di trasparenza, anch'esso standardizzato attraverso punteggi z. La componente finale, cittadinanza elettronica, è l'unica basata su diverse fonti di dati. I singoli sottocomponenti sono stati standardizzati separatamente e poi mediati. Successivamente, il punteggio di ogni componente è stato normalizzato in modo da variare su una scala da 1 a 10, utilizzando una trasformazione min-max in cui valori più alti indicano prestazioni migliori in ciascun settore.

L'IPI è ottenuto attraverso la media equamente ponderata di tutte le componenti. La decisione di assegnare pesi uguali è il risultato di una replica della metodologia originale, elaborata da Mungiu-Pippidi e Dadašov (2016), in cui l'analisi delle componenti principali ha guidato la misurazione dell'impatto di ciascuna componente. Le componenti originarie e quelle nuove hanno contribuito in proporzioni molto simili – sebbene non identiche – alla variabile latente catturata dalla componente principale, portando alla scelta di pesi uguali e l'uso di una media più semplice per costruire l'indice. L'aggregato risultante è correlato al 90% con la componente principale. La procedura di standardizzazione delineata assicura che l'IPI non sia fortemente influenzato dalla componente con la maggiore dispersione. Un paese potrebbe ottenere un punteggio

- Per i vincoli (ovverosia circostanze permanenti che impediscono la corruzione): indipendenza giudiziaria, cittadinanza elettronica e libertà di stampa.

A partire dall'edizione 2021, gli oneri amministrativi e l'apertura commerciale sono stati sostituiti dalla trasparenza amministrativa e dai servizi online, a causa della non disponibilità di dati alternativi nelle componenti originali (basate sul progetto *Doing Business* della Banca Mondiale, successivamente chiuso).

negativo per una componente specifica, ma riuscire comunque a raggiungere un buon risultato complessivamente. Allo stesso modo, progressi su una singola componente non sono sufficienti per un miglioramento significativo dell'integrità pubblica generale, in quanto le componenti interagiscono per determinare la qualità complessiva della *governance*.

Le componenti dell'IPI, nonostante la loro apparente diversità nelle misurazioni, sono fortemente correlate, indicando che tutte convergono verso una variabile latente: la capacità di una società di controllare la corruzione e garantire l'integrità pubblica. La coerenza interna dell'indice, derivante dall'analisi delle componenti principali, è e rimane molto elevata, con un indice Kaiser–Meyer–Olkin (KMO) pari a 0,80. Inoltre, l'IPI è correlato tra il 60% e l'80% con diverse misurazioni della corruzione, sia soggettive (es. "La maggior parte dei funzionari sono corrotti" del *Global Corruption Barometer*, l'indice di percezione della corruzione, il favoritismo del governo, il controllo della corruzione) che oggettive (es. l'indice di corruzione della pubblica amministrazione o l'esistenza di *red flag* degli appalti). A causa della natura delle sue componenti, l'IPI offre una chiara comprensione di ciò che impedisce a un paese di controllare efficacemente la corruzione. Pertanto, queste componenti sono implementabili in modo da costituire una base di prova per le strategie di riforma.

COMPONENTE IPI	VARIABILI E MISURE
Trasparenza amministrativa	È la somma standardizzata dei punteggi individuali per i seguenti elementi del <i>T-Index</i> (trasparenza <i>de facto</i>): ▪ Portale centralizzato degli appalti pubblici; ▪ Catasto fondiario; ▪ Registro di commercio; ▪ Relazione annuale dell'istituzione superiore di controllo. Il <i>T-Index</i> si basa sulla raccolta e revisione indipendente dei dati da parte del team ERCAS. Il valore è stato standardizzato e trasformato in un intervallo compreso tra 1 e 10, dove 10 implica la massima trasparenza amministrativa.
Servizi online	Il punteggio si basa sull'Online Services Index, che integra l'E-Government Development Index

	delle Nazioni Unite del 2020. Il valore è stato standardizzato e trasformato in un intervallo compreso tra 1 e 10, dove 10 implica la massima apertura commerciale.
Trasparenza del bilancio	È il valore medio semplice dei punteggi risultanti da 14 domande specifiche dell'<i>Open Budget Survey</i> (edizioni 2019-2021) che riguardano la trasparenza della proposta di bilancio dell'esecutivo. I dati sono perlopiù principalmente forniti dall'<i>International Budget Partnership</i>. Per alcuni paesi, vengono utilizzati gli stessi dati per tutte le edizioni dell'IPI poiché non sono disponibili nuovi dati. Il valore è stato standardizzato e trasformato in un intervallo compreso tra 1 e 10, dove 10 implica la massima trasparenza del budget.
Indipendenza giudiziaria	Basato sull'indicatore dell'<i>Executive Opinion Survey</i> del <i>World Economic Forum Global Competitiveness Dataset</i> (edizioni 2019-2021). L'indicatore è stato standardizzato e trasformato in un intervallo compreso tra 1 e 10, dove 10 implica la massima indipendenza giudiziaria.
E-Citizenship	È la media semplice dei valori standardizzati di: ▪ Abbonamenti fissi a banda larga (% popolazione); ▪ Utenti Internet (% popolazione); ▪ Utenti Facebook (% popolazione). Le prime due variabili sono state prese dall'<i>ICT Dataset</i> dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni, mentre l'ultima variabile proviene dall'<i>Internet World Stats</i>. Il valore è stato trasformato in un intervallo compreso tra 1 e 10, dove 10 implica il punteggio più alto per la cittadinanza elettronica.
Libertà di stampa	Il punteggio deriva dall'indice sulla libertà di stampa di <i>Reporters without Borders</i>. Fino al 2019, la fonte utilizzata era il rapporto sulla libertà di stampa di <i>Freedom House</i>. I valori sono

	standardizzati e trasformati per essere compresi tra 1 e 10, dove 10 implica la massima libertà di stampa.
EDIZIONI PRECEDENTI (2015-2019) (sostituendo gli elementi della trasparenza amministrativa e dei servizi online)	
Onere amministrativo	È la media semplice dei valori standardizzati di: ▪ Numero di procedure necessarie per avviare un'impresa, sia per uomini che per donne (media); ▪ Tempo necessario per avviare un'impresa, sia per donne che per uomini (media); ▪ Numero di pagamenti fiscali all'anno; ▪ Tempo per pagare le tasse. Gli indicatori sono presi dai dati <i>Doing Business</i> della Banca Mondiale. Questi valori sono stati trasformati in un intervallo compreso tra 1 e 10, dove 10 implica l'onere amministrativo più basso.
Apertura commerciale	È la media semplice dei valori standardizzati di: ▪ Tempo necessario per la conformità delle procedure import/export alle frontiere; ▪ Costo richiesto per la conformità delle procedure di import/export alle frontiere. Anche in questo caso si fa riferimento ai dati provenienti da <i>Doing Business</i> della Banca Mondiale. Questi valori sono stati trasformati in un intervallo compreso tra 1 e 10, dove 10 implica la massima apertura commerciale.

TAB. 3 – Componenti, variabili e misure dell'indice di integrità pubblica.

Fonte: Mungiu-Pippidi e Dadašov, 2016.

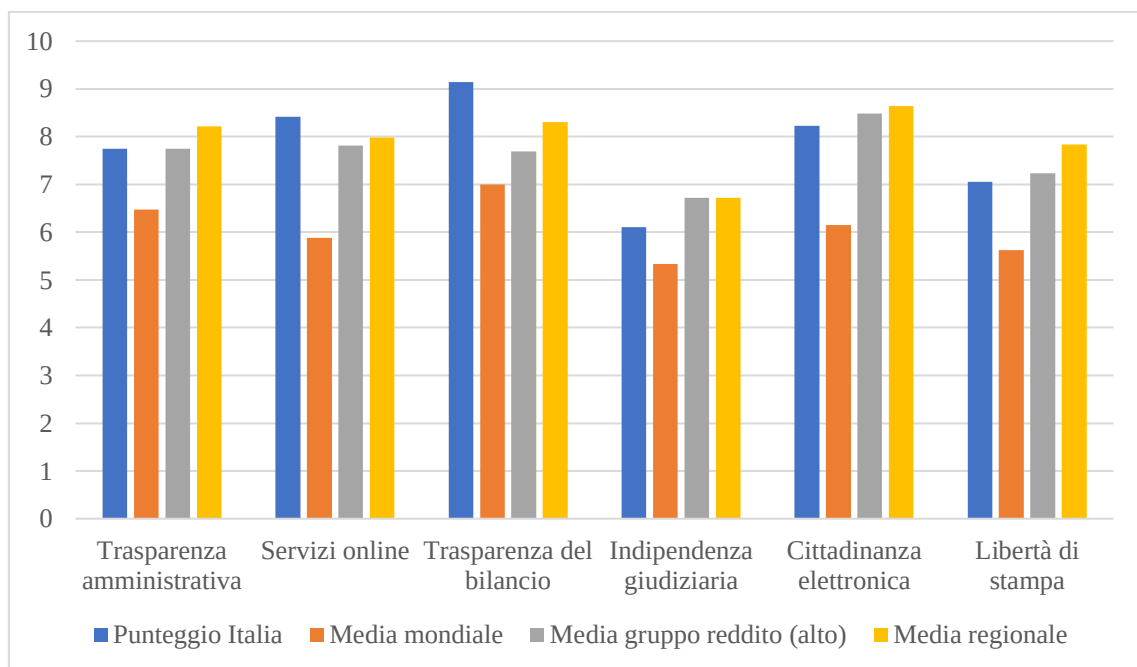


FIG. 7 – Punteggio delle componenti dell'indice di integrità pubblica 2023 in Italia e media mondiale, media del gruppo di reddito di riferimento (alto) e media regionale. Punteggi espressi in termini assoluti (max=10).

Fonte: ERCAS e CIPE (2023).

Componenti	Punteggio componente (max=10) Italia	Punteggio mondiale	Punteggio gruppo di reddito (alto)	Punteggio regionale
OPPORTUNITÀ PER LA CORRUZIONE				
Trasparenza amministrativa	7.75	3/119	3/48	3/33
Servizi online	8.42	18/119	16/48	12/33
Trasparenza di bilancio	9.14	6/119	6/48	5/33
VINCOLI ALLA CORRUZIONE				
Indipendenza giudiziaria	6.11	36/119	24/48	17/33
Libertà di stampa	7.05	32/119	24/48	21/33
Cittadinanza elettronica	8.23	25/119	24/48	20/33

TAB. 4 – Componenti dell'indice di integrità pubblica suddivise in opportunità e in vincoli alla corruzione. Punteggi nazionali (max=10), mondiali, per gruppo di reddito (alto) e regionali espressi in termini assoluti. Fonte: Corruption Risk Forecast (2023).

In particolare, per quel che concerne il caso italiano, questo è il confronto grafico tra i due indici sopra esaminati, evidenziando un *trend* perlopiù stazionario:

	IPI	T-Index
Punteggio Italia	7.78/10	15/20
Punteggio mondiale	22/119	9/143
Punteggio regionale (Europa e Nord America)	19/33	8/33
Punteggio gruppo reddito (alto)	22/48	8/48

TAB. 5 – Comparazione punteggi dell'indice di integrità pubblica e dell'indice di trasparenza.

Punteggi nazionali, mondiali, per gruppo di reddito (alto) e regionali espressi in termini assoluti.

Fonte: Corruption Risk Forecast (2023).

Nel corso dell'ultima decade (2013-2023), l'Italia ha riscontrato indubbiamente una tendenza migliorativa nelle componenti della trasparenza di bilancio, nella cittadinanza elettronica e nei servizi online. Tuttavia, in alcune componenti – quali indipendenza giudiziaria e libertà di stampa – essa non ottiene particolari variazioni, ponendosi al di sotto della media regionale. I progressi si riflettono principalmente sull'IPI: attualmente, infatti, l'Italia si colloca fianco a fianco con la Germania. Mentre la qualità della normazione è leggermente migliorata e gli oneri amministrativi sono diminuiti, i partiti politici continuano ad essere ancora troppo coinvolti nella nomina dei funzionari pubblici e nella gestione dei grandi appalti pubblici. La criminalità organizzata, sebbene contenuta nel Sud, ha diffuso la sua influenza nel resto del paese attraverso attività apparentemente legittime che competono per fornire servizi municipali.

Componenti	2013	2023
Trasparenza di bilancio	6.57	9.2
Indipendenza giudiziaria	5.16	5.89
Libertà di stampa	7.65	7.48
Cittadinanza elettronica	4.68	6.35
Servizi online	6.18	8.79

TAB. 6 – Comparazione decennale dei punteggi delle componenti dell'indice di integrità pubblica in Italia.

Fonte: Corruption Risk Forecast (2023).

La previsione del rischio di corruzione si basa su una nuova generazione di indicatori oggettivi di corruzione, permettendo di effettuare previsioni delle tendenze a livello nazionale. La previsione si basa su di un arco temporale piuttosto ampio, pari a dodici anni.

- *Indice di trasparenza del Government Transparency Institute*

Il portale *Opentender.eu* è stato fondato dal consorzio DIGIWHIST, composto dal *Government Transparency Institute*, *Università di Cambridge*, *Open Knowledge Foundation Germany*, *Hertie School of Governance*, *Datlab* e *Transcrime*. Il progetto ha anche ricevuto dei finanziamenti per il suo avanzamento dal programma di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell'UE. L'iniziativa comune nasce allo scopo di servire il pubblico europeo e migliorare l'*accountability* istituzionale, fornendo informazioni liberamente accessibili, gratuite, complete e dal facile utilizzo sugli appalti pubblici in 38 paesi del mondo. *Opentender.eu* fornisce tre diversi indicatori a questo proposito: il primo dedicato all'analisi di mercato (che fornisce una panoramica dei mercati nazionali degli appalti pubblici), il secondo all'integrità (attraverso la misurazione del numero di *red flags* nel processo di aggiudicazione di una gara pubblica) e l'ultimo alla trasparenza (misurando la quota di informazioni essenziali sulle gare d'appalto disponibili al pubblico). *Opentender* si basa su un robusto *software* di raccolta ed elaborazione dati che raccoglie informazioni sugli appalti pubblici da oltre trenta fonti diverse (incluso il *Tenders Electronic Daily*), nonché da fonti ufficiali nazionali. Tuttavia, a seconda del paese considerato, le fonti menzionate variano notevolmente in termini di qualità, portata e accessibilità.

Sotto il profilo metodologico, tralasciando il primo indicatore, per quel che concerne l'integrità degli appalti pubblici, sono valutati differenti elementi del processo di aggiudicazione dell'appalto, ossia: la percentuale di appalti assegnati a un fornitore straniero registrato in un paese considerato paradiso fiscale, la percentuale di appalti assegnati ad una nuova società, la percentuale di appalti aggiudicati con un periodo decisionale non considerato a rischio, la percentuale di appalti aggiudicati in seguito ad un periodo di pubblicità sufficientemente lungo, la percentuale di appalti aggiudicati attraverso bandi di gara pubblici, il numero di offerenti per appalto e la tipologia di procedura ad evidenza pubblica. In particolare, tale indicatore fa riferimento ad una

peculiare definizione di corruzione, connessa allo specifico contesto degli appalti pubblici, la quale si riferisce all'assegnazione e all'esecuzione di questi ultimi distorcendo i principi della contrattazione pubblica aperta ed equa, allo scopo di procurare vantaggio a soggetti specifici a discapito di tutti gli altri. In altre parole, il fenomeno corruttivo è qui inscindibilmente legato all'intenzione di evitare ovvero di falsare la concorrenza per favorire un determinato offerente.

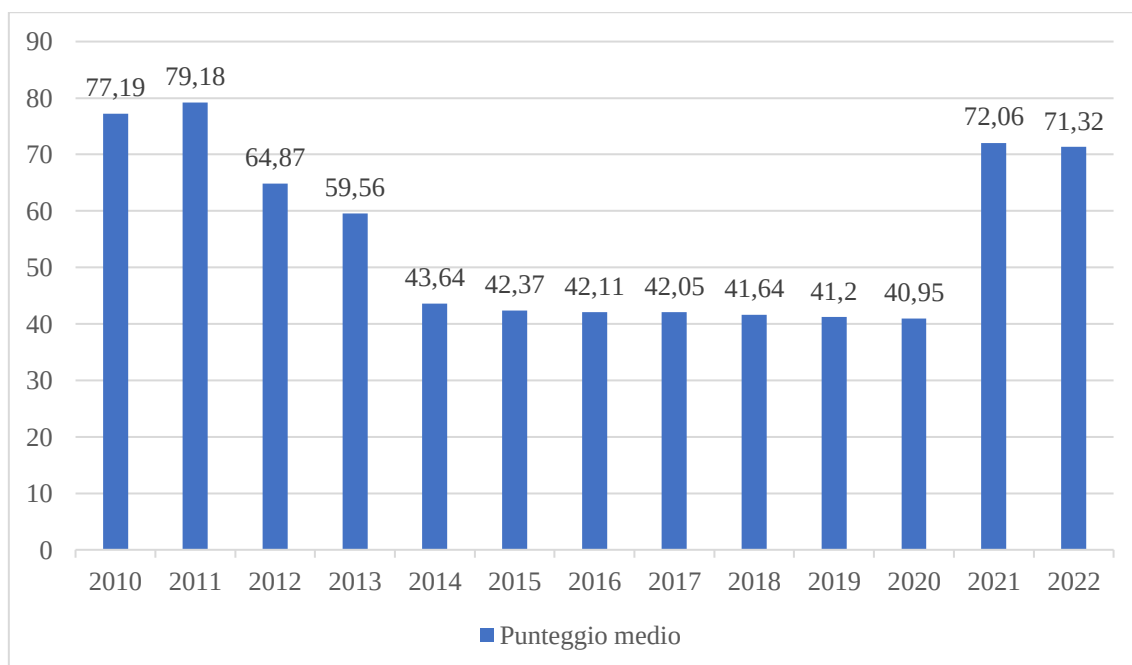


FIG. 8 – Comparazione del punteggio medio dell'indice di integrità degli appalti pubblici in Italia (2010-2022). Valori espressi in termini assoluti.

Fonte: Opentender (2010-2022).

Accanto all'indicatore di integrità degli appalti pubblici, si pone l'analisi per il medesimo periodo del punteggio medio dell'indicatore di trasparenza. Esso prende in considerazione le seguenti dimensioni del concetto di trasparenza nelle gare d'appalto: la disponibilità del valore contrattuale, delle informazioni sul subappalto, della modalità di selezione, delle informazioni sui finanziamenti, della durata, dell'indicazione dell'offerente, del luogo di attuazione, della lingua in cui redigere l'offerta ammissibile, dei criteri di aggiudicazione e del codice prodotto.

Intuitivamente, l'elevato valore dell'indicatore sta ad indicare un elevato livello di trasparenza sul piano nazionale per quel che concerne le gare d'appalto²⁰.

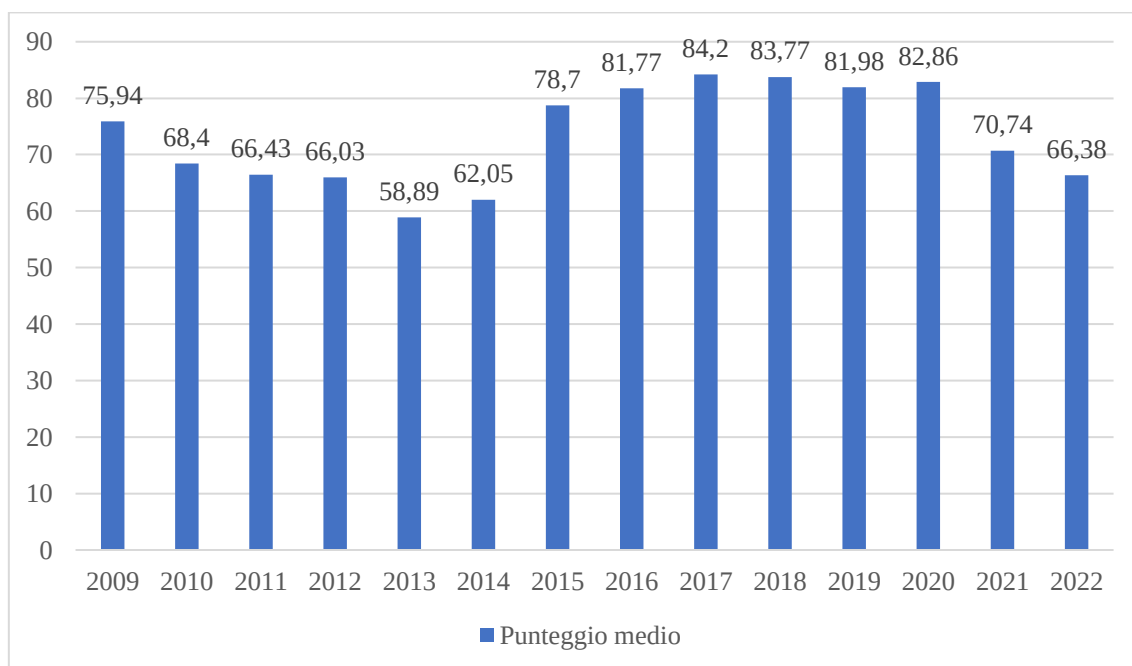


FIG. 9 – Comparazione del punteggio medio dell'indice di trasparenza negli appalti pubblici in Italia (2009-2022). Valori espressi in termini assoluti.

Fonte: Opentender (2010-2022).

3.4 Misurare la digitalizzazione

- *Networked Readiness Index del World Economic Forum*

Il *Networked Readiness Index* (NRI) è un indice composito pubblicato con cadenza annuale dal *World Economic Forum*, in collaborazione con l'*Institut européen d'administration des affaires* (in acronimo INSEAD). Lo scopo di tale indicatore è di valutare l'applicazione e l'impatto prodotto dall'impiego delle TIC a livello nazionale. Il NRI è stato elaborato nel 2002 da Geoffrey Kirkman, Jeffrey Sachs e Carlos Osorio all'Università di Harvard e l'edizione 2023 include ben 134 paesi del mondo. Poiché la "prontezza della rete" è un concetto multidimensionale, il NRI si compone di tre livelli: il livello primario è costituito da quattro pilastri, i quali a loro volta si suddividono in tre

²⁰ È tuttavia possibile restringere il campione in base alle diverse caratteristiche degli acquirenti, dei fornitori e delle offerte, consentendo così un'analisi maggiormente personalizzata e raffinata.

sottopilastrì. Infine, il terzo livello è costituito da singoli indicatori – ossia 58 variabili – distribuiti tra i diversi sottopilastrì e pilastri dei livelli primario e secondario.

NETWORK READINESS INDEX			
TECNOLOGIA	PERSONE	GOVERNANCE	IMPATTO
Accesso	Individui	Fiducia	Economia
Contenuto	Imprese	Normativa	Qualità della vita
Tecnologie future	Governì	Inclusione	Contributo rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile

TAB. 7 – Pilastri e sottopilastrì su cui si basa il Network Readiness Index.

Fonte: Dutta e Lanvin (2019-2023).

EDIZIONE NRI	PUNTEGGIO ITALIA (max=100)	POSIZIONE ITALIA RISPETTO AL RESTO DEL MONDO	POSIZIONE ITALIA RISPETTO AL GRUPPO DI REDDITO (ALTO)	POSIZIONE ITALIA RISPETTO ALL'EUROPA
2019	63,21	34/134	33/48	23/41
2020	63,69	32/134	32/48	23/41
2021	66,25	28/134	28/48	21/41
2022	64,11	32/134	31/48	22/41
2023	62,20	31/134	30/48	21/41

TAB. 8 – Comparazione punteggio NRI dell'Italia e posizione NRI dell'Italia rispetto al resto del mondo, al gruppo di reddito di riferimento (alto) e al resto d'Europa (2019-2023).

Fonte: Dutta e Lanvin (2019-2023).

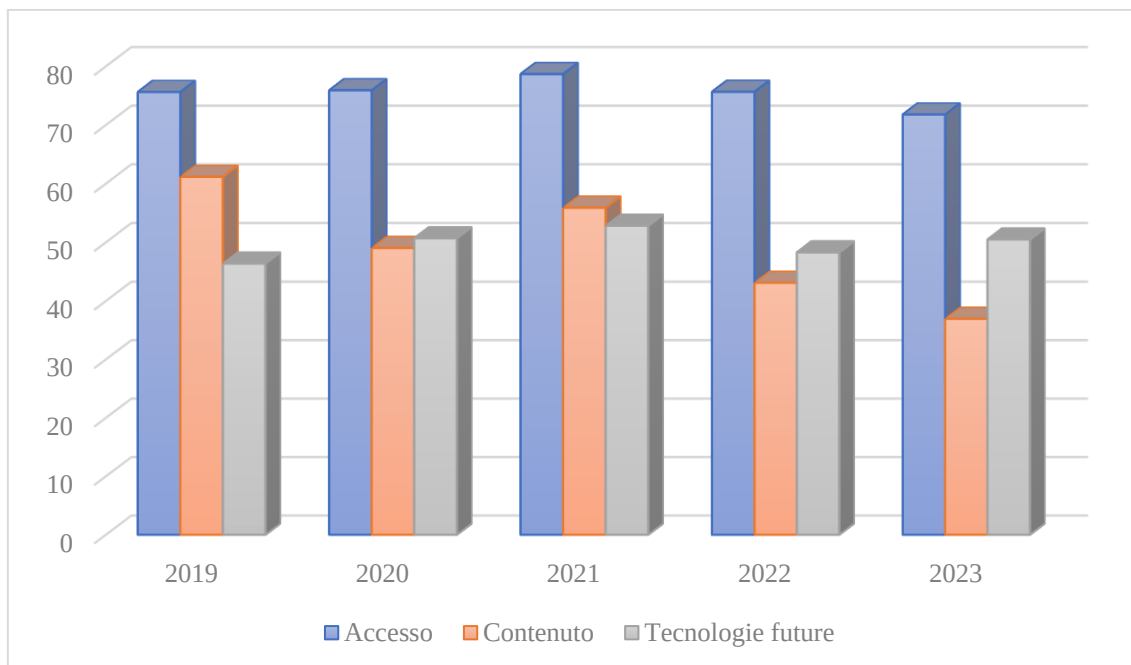


FIG. 10 – Punteggi sottopilastrati della componente ‘Tecnologia’ del NRI in Italia (2019-2023). Valori espressi in termini assoluti (max=100).

Fonte: Dutta e Lanvin (2019-2023).

- *Digital Economy and Society Index della Commissione Europea*

Nel periodo compreso tra il 2014 e il 2022, l'indice composito dell'economia e della società digitale (DESI) è stato utilizzato come strumento di sintesi per monitorare e valutare le prestazioni digitali dei vari paesi europei. A partire dal 2023, in conformità con il programma strategico per il decennio digitale 2030, il DESI è stato integrato nella relazione sullo stato del decennio digitale, assurgendo a strumento chiave per valutare il progresso europeo e nazionale verso gli obiettivi digitali. Dalla lettura dei *report* annuali emerge che, durante la pandemia da COVID-19, gli Stati membri hanno evidenziato miglioramenti nei loro sforzi di digitalizzazione. L'Unione Europea ha infatti stanziato un cospicuo numero di risorse per sostenere la trasformazione digitale, con 127 miliardi di euro destinati a riforme e investimenti digitali nei Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR). Si rileva inoltre che, in media, gli Stati membri hanno destinato il 26% della loro dotazione PNRR a favore della trasformazione digitale, superando la soglia obbligatoria del 20%. Trattasi di un'opportunità senza precedenti per accelerare il processo di digitalizzazione, per potenziare la resilienza digitale degli Stati europei, nonché per ridurre le dipendenze esterne di questi ultimi attraverso riforme e investimenti.

Dal punto di vista metodologico, il DESI presenta una struttura a tre livelli: a livello dimensionale, il DESI individua le quattro principali dimensioni della *Digital Compass 2030*. Queste ultime non sono aree isolate, suscettibili di contribuire separatamente allo sviluppo digitale, bensì rappresentano delle realtà interconnesse. Pertanto, gli sviluppi nell'economia e nella società digitali non possono essere conseguiti attraverso miglioramenti isolati in settori particolari, ma attraverso un miglioramento concertato in tutte le dimensioni di analisi.

Dimensione	Sottodimensione	Indicatore
1. Capitale umano	1a. Competenze degli utenti di Internet	- Almeno competenze digitali di base; - Oltre le competenze digitali di base; - Almeno competenze di base per la creazione di contenuti digitali.
	1b. Competenze e sviluppo avanzati	- Specialisti TIC; - Donne con specializzazione TIC; - Imprese che forniscono formazione TIC; - Laureati in TIC.
2. Connettività	2a. Adozione fissa della banda larga	- Assorbimento complessivo della banda larga fissa; - Almeno 100 Mbps a banda larga fissa; - Almeno 1 Gbps di assorbimento.
	2b. Copertura a banda larga fissa	- Copertura della banda larga veloce (NGA); - Rete ad altissima capacità fissa (VHCN).
	2c. Banda larga mobile	- Spettro 5G; - Copertura 5G; - Adozione della banda larga mobile.
	2d. Prezzi della banda larga	- Indice prezzi banda larga.

3. Integrazione della tecnologia digitale	3a. Intensità digitale	- PMI con un livello minimo di intensità digitale.
	3b. Tecnologie digitali per le imprese	- Scambio elettronico di informazioni; - Social media; - Big Data; - Cloud; - Intelligenza Artificiale; - TIC per la sostenibilità ambientale; - Fatture elettroniche.
	3c. e-Commerce	- PMI che vendono online; - Fatturato e-Commerce; - Vendita online transfrontaliera.
4. Servizi pubblici digitali	4a. e-Government	- Utenti e-Gov; - Form precompilati; - Servizi pubblici digitali per cittadini; - Servizi pubblici digitali per imprese; - Open Data.

TAB. 9 – Struttura dell'indice DESI.

Fonte: European Commission (2022a).

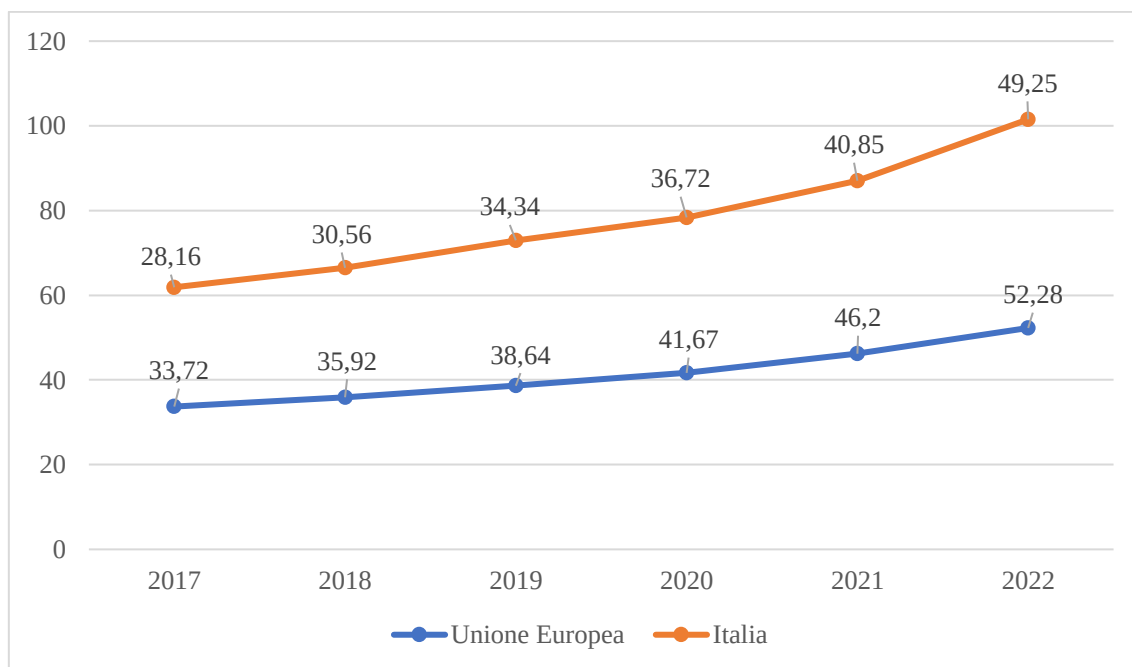


FIG. 11 – Comparazione DESI tra Italia e UE (2017-2022). Punteggio complessivo ponderato espresso in termini assoluti.

Fonte: European Commission (2017; 2018a; 2019a; 2020a; 2021a; 2022b).

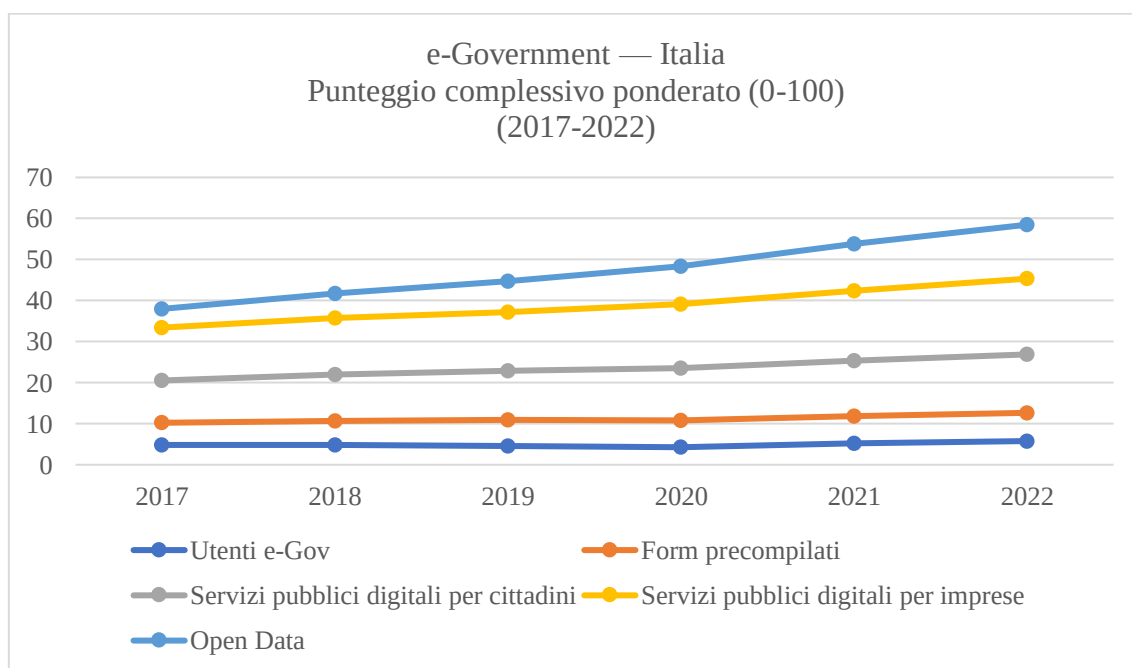


FIG. 12 – Comparazione sottodimensioni e-Gov per l'Italia (2017-2022). Punteggio complessivo ponderato espresso in termini assoluti.

Fonte: European Commission (2017; 2018a; 2019a; 2020a; 2021a; 2022b).

- *e-Government Benchmark della Commissione Europea*

L'analisi comparativa dell'e-Government monitora la digitalizzazione dei servizi pubblici in Europa e valuta i servizi pubblici online su quattro differenti dimensioni, che a loro volta si strutturano in 14 indicatori sottostanti, suddivisi in 48 domande d'indagine.

e-GOVERNMENT BENCHMARK – DIMENSIONI ED INDICATORI	
Centralità dell'utenza: indica la misura in cui un servizio è fornito online, il modo in cui esso è supportato nel percorso online e se i siti web pubblici sono ottimizzati per dispositivi mobili.	- <i>Disponibilità Online:</i> indica se un servizio è disponibile online. Varia da offline (0%), solo informazioni online (50%), oppure completamente online (100%); - <i>Supporto Utente:</i> indica se le funzionalità di supporto, aiuto e feedback (interattivo) sono disponibili online; - <i>Accessibilità da mobile:</i> indica se il sito web fornisce un servizio attraverso un'interfaccia mobile-friendly.
Trasparenza: indica la misura in cui ciascun governo è trasparente o meno rispetto ai seguenti fattori.	- <i>Trasparenza nella consegna dei servizi:</i> indica in che misura i governi sono trasparenti riguardo al processo di erogazione dei servizi; - <i>Trasparenza nella progettazione dei servizi:</i> indica in che misura i governi sono trasparenti riguardo al processo di progettazione dei servizi; - <i>Trasparenza dei dati personali:</i> indica in che misura i governi sono trasparenti riguardo ai dati personali coinvolti.
Elementi determinanti: indica in che misura sono disponibili online le quattro fondamentali precondizioni tecniche.	- <i>Identificazione Elettronica (eID);</i> - <i>Documenti Elettronici (eDocuments);</i> - <i>Fonti autentiche e posta elettronica²¹.</i>
Servizi transfrontalieri (imprese/cittadini): indica in che misura i cittadini dell'UE possono utilizzare servizi online in un altro paese.	- <i>Disponibilità Online:</i> indica se un servizio è disponibile online. Varia da offline (0%), solo informazioni online (50%), completamente online (100%);

²¹ La posta elettronica, in particolare, si riferisce alla possibilità che i governi comunichino solo in formato elettronico con i cittadini e le imprese, attraverso caselle di posta personali o altre soluzioni di posta digitale.

	- <i>Supporto Utente</i>: indica se le funzionalità di supporto, aiuto e feedback (interattivo) sono disponibili online; - <i>eID</i>: indica se un'eID nazionale di un determinato paese può essere utilizzata in un altro paese; - <i>eDocuments</i>: indica se i documenti elettronici possono essere trasmessi da un determinato paese ad un altro.
--	---

TAB. 10 – Struttura e-Government Benchmark.

Fonte: European Commission (2023a).

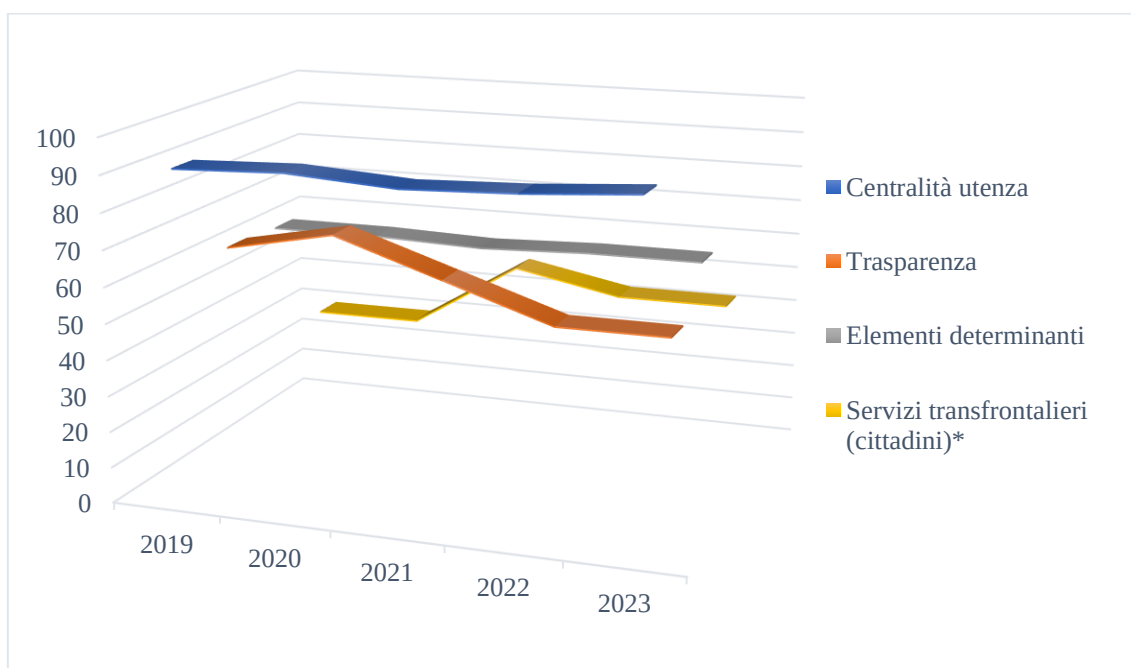


FIG. 13 – Punteggio e-Government Benchmark in Italia (2019-2023). Punteggio complessivo per dimensione espresso in termini assoluti.

*Per il periodo 2020-2018 si distinguono i servizi transfrontalieri per cittadini e per imprese. Nel grafico si tiene conto soltanto dei servizi per i cittadini.

Fonte: European Commission (2018b; 2019b; 2020b; 2021b; 2022c; 2023b)

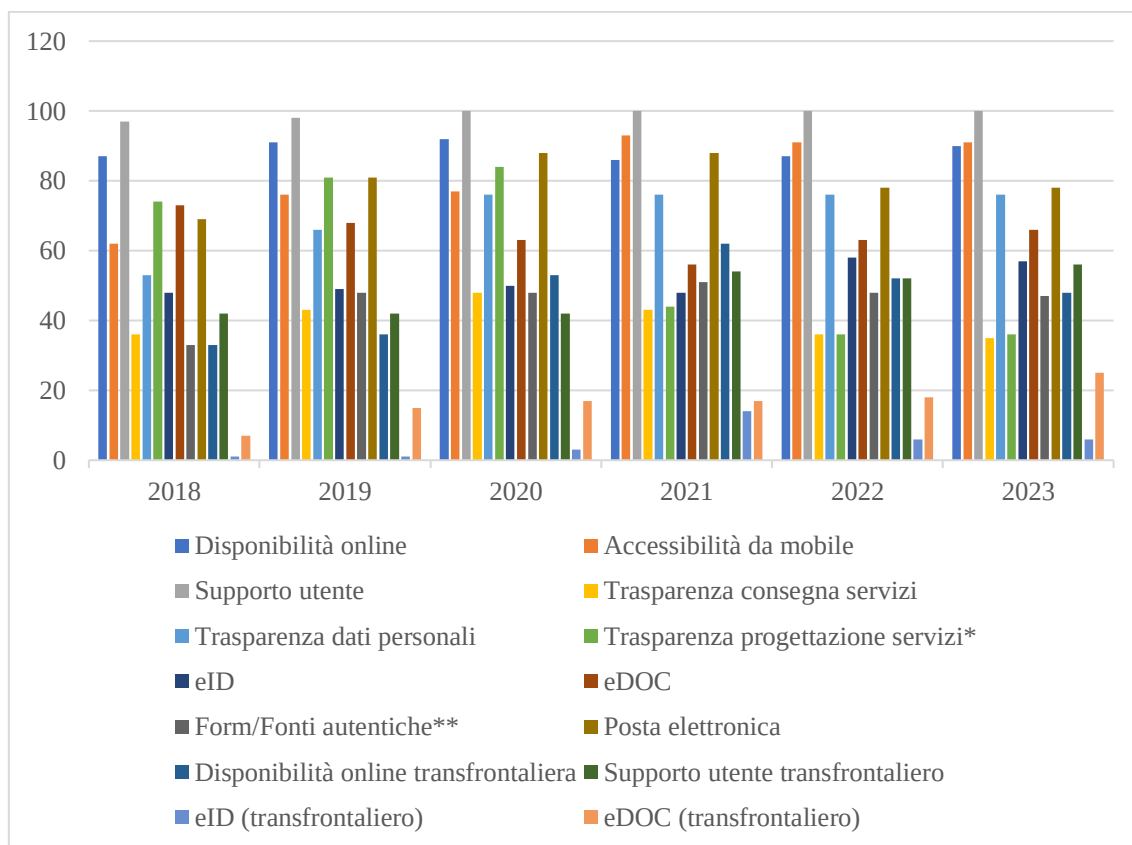


FIG. 14 – Punteggio e-Government Benchmark in Italia (2019-2023). Punteggio complessivo per indicatore espresso in termini assoluti.

*Dal 2018 al 2020, la ‘progettazione dei servizi’ veniva definita ‘organizzazione pubblica’.

**Dal 2019 al 2022, le ‘fonti autentiche’ hanno sostituito i ‘form precompilati’.

Fonte: European Commission (2018b; 2019b; 2020b; 2021b; 2022c; 2023b).

3.4.1 Digitalizzazione e corruzione nel caso italiano. Una ipotesi empirica

La presente sezione si inserisce nell'ambito di un'analisi più ampia, mirata a esplorare il complesso rapporto tra corruzione e avanzamento digitale. In particolare, ci si propone di identificare le variabili chiave che influenzano questo rapporto, cercando di comprendere il peso relativo delle diverse componenti. Il periodo di indagine copre gli anni 2013-2022, un intervallo temporale che riflette la dinamica della relazione nel contesto dei recenti sviluppi in materia di digitalizzazione del settore pubblico italiano.

L'obiettivo primario dell'analisi è valutare il legame tra due variabili cruciali: la corruzione, considerata come variabile dipendente (CPI), e la digitalizzazione, rappresentata come variabile indipendente. La digitalizzazione viene articolata attraverso

diverse componenti chiave, ognuna delle quali è stata selezionata attentamente in base alla propria rilevanza nel contesto della ricerca.

1. Accesso e utilizzo delle TIC da parte degli individui (di età compresa fra i 16 e 74 anni). Fonte: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).	Questa variabile offre uno sguardo approfondito sull'adozione e l'utilizzo delle TIC a livello individuale. L'analisi mira a comprendere come la diffusione delle TIC tra la popolazione può influenzare la dinamica della corruzione.
2. Disponibilità online dei servizi digitali (componente DESI – e-Gov). Fonte: Commissione Europea.	Questa componente riflette la disponibilità e l'accessibilità di servizi digitali online. L'ipotesi di fondo è che una maggiore disponibilità di servizi digitali possa incidere sul livello di corruzione, considerando il potenziale impatto sulla trasparenza e l'efficienza dei processi amministrativi.
3. Trasparenza nella fornitura dei servizi, nella progettazione e nei dati personali (componente DESI – Digitalizzazione dei servizi pubblici). Fonte: Commissione Europea.	La trasparenza è un elemento fondamentale nell'analisi del rapporto tra corruzione e digitalizzazione. L'approccio adottato considera la trasparenza come variabile chiave, poiché la sua presenza o assenza può essere determinante nella percezione e nel livello reale di corruzione.

L'adozione del modello OLS (*Ordinary Least Squares*) rappresenta una scelta metodologica mirata a fornire una stima robusta dei coefficienti nella relazione tra corruzione e digitalizzazione. Tale scelta è giustificata da diversi vantaggi offerti da questo modello di regressione lineare. In primo luogo, il modello OLS è noto per la sua semplicità e facilità di interpretazione. Nella comprensione del complesso rapporto tra corruzione e digitalizzazione, la chiarezza interpretativa dei risultati è di fondamentale importanza.

I coefficienti stimati dal modello OLS sono facilmente interpretabili come le variazioni nella variabile dipendente associate a variazioni unitarie nelle variabili indipendenti. OLS è uno stimatore non distorto quando le sue assunzioni sono soddisfatte. Ciò significa che, in condizioni ideali, i coefficienti stimati convergono ai valori veri dei parametri della popolazione, rendendo le stime affidabili e accurate.

Inoltre, il metodo dei minimi quadrati ordinari utilizzato da OLS cerca di minimizzare la somma dei quadrati dei residui. Questo approccio è particolarmente appropriato quando si desidera trovare la “linea di miglior adattamento” tra la variabile dipendente e le variabili indipendenti. Nell'analisi della relazione tra corruzione e digitalizzazione, la scelta di OLS riflette la volontà di identificare il modello più adatto ai dati disponibili. Quando la relazione tra le variabili è approssimativamente lineare, come spesso si verifica nei modelli delle scienze sociali, OLS tende a fornire stime efficienti. La natura del rapporto atteso tra corruzione e diverse componenti della digitalizzazione suggerisce un approccio lineare come punto di partenza di un'analisi ragionevole.

Nella ricerca della comprensione dei fattori che influenzano la corruzione in relazione alla digitalizzazione, OLS offre una chiara interpretazione dei coefficienti, consentendo di identificare quali variabili digitali hanno un impatto più significativo sulla corruzione. Poiché si presume che la relazione tra corruzione e digitalizzazione possa essere approssimativamente lineare, OLS rappresenta una scelta adatta che permette di catturare e quantificare questa relazione in modo efficiente.

Infine, nei limiti delle assunzioni del modello, OLS fornisce stime dei coefficienti non distorte, contribuendo a garantire la validità delle analisi quantitative. In conclusione, la scelta di utilizzare questo modello si basa sulla sua capacità di fornire stime chiare e accurate dei coefficienti, rendendolo uno strumento appropriato per esplorare la complessa relazione tra corruzione e digitalizzazione. La sua adozione si basa sulla considerazione attenta delle caratteristiche della relazione in esame e sulla necessità di ottenere risultati interpretativi affidabili e significativi.

Y = Percezione della integrità del sistema (CPI 2013-2022)	
X₁ = OECD Access and use by individuals (2013-2022)	0.563343*** (0.0649027)
X₂ = DESI Dispon Online (2013-2022)	0.0656729 (0.0841480)
X₃ = DESI Trasp. Istituz. (2013-2022)	0.0414901 (0.0464532)
T	10
R²	0.999618

TAB. 11 – Modello OLS, usando le osservazioni 2013-2022 (T = 9)

Sono state scartate osservazioni mancanti o incomplete: 1

Variabile dipendente: Y2CPI

Errori standard HAC, larghezza di banda 1, Kernel di Bartlett

Observations not contiguous: ES method used

3.4.2 Risultati e discussione

L'analisi della regressione lineare mediante il modello OLS, considerando il CPI come variabile dipendente e le *proxy* della digitalizzazione come variabile indipendente, offre interessanti spunti di riflessione sul contesto italiano nel periodo 2013-2022.

In un'ottica di interpretazione come serie storica, emerge chiaramente una correlazione dinamica tra la sempre più incisiva adozione di strumenti digitali da parte della cittadinanza e la percezione della corruzione. Il CPI, che è interpretato in senso inverso (dove valori più alti indicano una percezione più bassa di corruzione), presenta un coefficiente positivo significativo (0.563) rispetto all'indicatore proposto dall'OCSE. Questo suggerisce che, all'aumentare dell'uso dei canali digitali da parte dei cittadini, si osserva una diminuzione della percezione di fenomeni corruttivi nel sistema.

L'errore standard (0.064) e l'R-quadrato (0.999) indicano una buona precisione del modello nello spiegare la variazione della percezione della corruzione sulla base dell'indicatore dell'OCSE. L'alto valore di R-quadrato suggerisce che il modello è in grado di spiegare efficacemente la variazione nel CPI attraverso l'indice di accesso e utilizzo individuale delle TIC.

Particolarmente rilevante è la significatività della correlazione, evidenziata dal p-value (0.0001***): ciò implica che la correlazione osservata tra l'indice OCSE e il CPI suggerisce l'esistenza di un legame effettivo tra l'uso delle tecnologie digitali e la percezione della corruzione sul piano nazionale.

È fondamentale riconoscere che gli indici utilizzati, sia il CPI che l'indice OCSE, sono strumenti qualitativi e potenzialmente discutibili. Tuttavia, considerando questa premessa, il risultato sembra indicare che, in Italia, un maggiore accesso e utilizzo dei canali digitali da parte dei cittadini è associato a una riduzione della percezione della corruzione sistemica. Questo potrebbe riflettere un effetto positivo generato

dall'incremento della trasparenza amministrativa e della partecipazione digitale dei cittadini nel contesto italiano.

In conclusione, l'analisi suggerisce che l'adozione diffusa di strumenti digitali da parte dei cittadini e la qualità intrinseca dell'offerta digitale proposta dal settore pubblico possono costituire fattori cruciali nella configurazione della percezione della corruzione. Questi risultati richiamano l'attenzione sull'importanza di condurre ulteriori indagini al fine di sondare più approfonditamente i meccanismi causali sottostanti a tale correlazione empirica. Inoltre, si sottolinea la necessità di esplorare e integrare ulteriori variabili che potrebbero concorrere a modellare la complessa dinamica relazionale tra il processo di digitalizzazione e la corruzione in Italia, contribuendo così a una comprensione più completa ed approfondita dei fenomeni in esame.

3.4.3 Implicazioni (teoriche e pratiche)

Lo studio condotto sul settore pubblico italiano in relazione all'impatto del processo di digitalizzazione sulla corruzione, sia reale che percepita, presenta rilevanti implicazioni teoriche e pratiche.

Da un punto di vista teorico, la ricerca può fornire un contributo significativo alla letteratura accademica internazionale attraverso l'individuazione di nuove prospettive sulla correlazione tra i fenomeni della digitalizzazione e della corruzione nel settore pubblico. L'analisi empirica, condotta attraverso l'utilizzo di dati secondari e tecniche come l'analisi di regressione lineare, conferma le teorie esistenti, portando a uno sviluppo concettuale più avanzato. Inoltre, la validazione empirica delle ipotesi presenti in letteratura consolida ulteriormente la comprensione delle dinamiche tra questi due fattori.

Sul versante pratico, i risultati dello studio suggeriscono l'implementazione di politiche pubbliche mirate: dato che l'avanzamento digitale del settore pubblico si correla significativamente con la riduzione della percezione della corruzione, le autorità dovrebbero considerare incentivi – anche normativi – per promuovere una sempre maggiore implementazione delle tecnologie digitali nel settore amministrativo.

Inoltre, la ricerca potrebbe avere implicazioni sulla sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Poiché la percezione della corruzione è influenzata positivamente dalla digitalizzazione, campagne informative potrebbero essere utilizzate per evidenziare

i benefici di questo processo. Sviluppare strumenti di monitoraggio specifici basati sulle variabili identificate potrebbe diventare cruciale per identificare e mitigare rischi in specifici contesti. In questo modo, la ricerca non solo contribuirebbe alla teoria, ma avrebbe un impatto tangibile sulle politiche, sulle pratiche e sulla percezione pubblica, offrendo una visione completa dell'interazione tra digitalizzazione e corruzione nel settore pubblico italiano.

3.4.4 Limiti della ricerca

Innanzitutto, preme qui sottolineare che ogni studio è intrinsecamente soggetto a limitazioni e il riconoscimento di questi ultimi contribuisce ad una valutazione critica e oggettiva della ricerca.

Una delle limitazioni potrebbe derivare dalla natura stessa del quadro teorico-concettuale adottato. L'utilizzo del neoistituzionalismo storico, sebbene possa fornire una prospettiva interessante sul contesto storico-culturale, potrebbe presentare limiti nella sua applicabilità al contesto contemporaneo. Le dinamiche della corruzione e della digitalizzazione, data la natura evolutiva e poliedrica di tali fenomeni, potrebbero essere influenzate da fattori che il paradigma neo-istituzionale potrebbe non catturare completamente. Per tale ragione l'impianto teorico principale è stato arricchito dal *Technology Enactment Framework* elaborato da Jane Fountain. Un approccio combinato può prestarsi meglio ad un'analisi congiunta dei fenomeni considerati, sebbene non si riveli privo di contraddizioni.

Un altro aspetto critico potrebbe riguardare la scelta epistemica della teoria principale-agente. Sebbene questo *framework* possa fornire una base solida per l'analisi delle relazioni tra attori coinvolti nel settore pubblico, è importante riconoscere che potrebbe non coprire completamente la complessità del fenomeno della corruzione, che spesso coinvolge molteplici strati e attori, di difficile individuazione.

La metodologia adottata, orientata verso un approccio empirico-positivista di tipo quantitativo, basato sull'analisi di dati secondari, potrebbe altresì incontrare alcune limitazioni. In primo luogo, l'impiego di dati secondari comporta l'assenza di controllo diretto sul processo di raccolta dei dati. Ciò può determinare una mancanza di informazioni dettagliate sul contesto di raccolta, sulle modalità di misurazione e sulla qualità generale dei dati, influenzando così la robustezza delle analisi condotte. Inoltre,

l'approccio quantitativo potrebbe non catturare completamente la complessità dei contesti organizzativi e delle relazioni interpersonali coinvolte nella corruzione, che spesso richiedono approcci qualitativi più approfonditi. Inoltre, l'approccio diacronico-comparativo, sebbene possa identificare i *trend* nel lungo termine, potrebbe non essere suscettibile di cogliere sfumature e cambiamenti repentini nel rapporto tra corruzione e digitalizzazione.

Va sottolineato che il contesto specifico della ricerca, incentrato sul settore pubblico italiano, potrebbe introdurre ulteriori limitazioni. Le peculiarità culturali e politiche del contesto nazionale non tengono conto delle differenziazioni che possono rilevarsi a livello locale, talvolta con scarti piuttosto significativi tra nord e sud del paese. Inoltre, l'evoluzione delle dinamiche di corruzione e digitalizzazione potrebbe essere influenzata da fattori specifici del contesto italiano, rendendo le conclusioni della ricerca pertinenti esclusivamente a quel contesto specifico. Infine, è essenziale considerare che la ricerca potrebbe non catturare completamente il panorama complessivo delle relazioni tra corruzione e digitalizzazione nel settore pubblico italiano. Difatti, lo studio prende in considerazione un arco temporale molto specifico. Da ciò deriva la considerazione per la quale i risultati potrebbero variare significativamente in periodi di analisi differenti.

In conclusione, la ricerca si caratterizza per alcune limitazioni, sia sul piano teorico-concettuale che sul piano metodologico; tuttavia, riconoscere apertamente tali limiti contribuisce a un'appropriata interpretazione e applicazione dei risultati emersi.

3.4.5 Conclusioni

Nel corso dell'ultima decade, il processo di digitalizzazione è stato spesso concepito come un rimedio universale per le molteplici sfide cui il settore pubblico è chiamato a rispondere. La presente indagine ha fornito evidenze sostanziali che suggeriscono un'associazione inversa tra l'incremento dell'accesso ai canali digitali da parte dei cittadini italiani e la percezione di corruzione nel contesto del settore pubblico. La constatazione che l'espansione dell'utilizzo di strumenti digitali sia correlata a una diminuzione della percezione di corruzione rappresenta un risultato di notevole rilevanza e suggerisce impatti positivi derivanti dalla digitalizzazione nell'ambito della *governance* pubblica.

Un aspetto cruciale, emerso durante l'analisi, è l'importanza della trasparenza quale mediatore chiave in questo rapporto. La progressiva adozione dei canali digitali sembra favorire un aumento della trasparenza nell'erogazione dei servizi pubblici e nell'azione dell'amministrazione in generale. La trasparenza, intendendo chiara visibilità dei processi decisionali e delle attività amministrative, emerge come elemento fondamentale nella percezione che la cittadinanza ha della corruzione.

La correlazione positiva tra l'accesso digitale e la diminuzione della percezione di corruzione suggerisce che la digitalizzazione può agire da catalizzatore per un ambiente più trasparente e responsabile. La facilità di accesso alle informazioni e la possibilità per i cittadini di interagire digitalmente con le istituzioni pubbliche possono contribuire a rimuovere barriere informative e ad aumentare la responsabilità dell'amministrazione.

In questo contesto, è essenziale considerare la digitalizzazione non solo come una serie di strumenti tecnologici, ma piuttosto come una leva strategica per la promozione di valori democratici e il consolidamento di pratiche di *governance* etiche e trasparenti. La diffusione della digitalizzazione dovrebbe essere accompagnata da politiche e pratiche atte a massimizzare l'impatto positivo della trasparenza amministrativa, rendendo il processo di *decision making* più aperto, comprensibile e partecipato.

Tuttavia, è imperativo considerare alcune limitazioni e sfide emerse durante lo studio. Gli indicatori di sintesi impiegati possono infatti presentare criticità nella loro rappresentazione della realtà e devono essere interpretati con cautela. Inoltre, le variabili coinvolte nel rapporto sono complesse e multifattoriali, richiedendo una comprensione più approfondita delle dinamiche specifiche del contesto italiano.

Dal punto di vista delle prospettive future, il lavoro svolto sottolinea l'urgenza di condurre ulteriori ricerche per esplorare in dettaglio i meccanismi causali dietro questo nesso, così come per analizzare ulteriori variabili che potrebbero influenzare la modalità in cui la digitalizzazione del settore pubblico e la trasparenza amministrativa incidono sulla percezione della corruzione. In conclusione, il lavoro condotto per questa dissertazione dottorale può offrire un solido punto di partenza per un dialogo accademico e pratico continuo su come la digitalizzazione possa contribuire a plasmare il futuro della corruzione pubblica in Italia e al di là dei suoi confini.

BIBLIOGRAFIA

ABU-SHANAB E. A., HARB Y. A. & AL-ZOUBI S. Y. (2013). E-government as an anti-corruption tool: citizens perceptions. *International Journal of Electronic Governance*, 6(3): 232-248.

ADDO A. & SENYO P. K. (2020). Digitalization and government corruption in developing countries: towards a framework and research agenda. *Academy of Management Proceedings*, No. 1: 1-56.

ADES A. & DI TELLA R. (1997). The new economics of corruption: a survey and some new results. *Political Studies*, 45(3): 496-515.

ADES A. & DI TELLA R. (1999). Rents, Competition, and Corruption. *American Economic Review*, 89(4): 982-993.

AFONSO A. & DE SÁ FORTES LEITÃO RODRIGUES E. (2022). Corruption and economic growth: does the size of the government matter?. *Economic Change and Restructuring*, 55(2): 543-576.

AGOSTINO D., SALITERER I. & STECCOLINI I. (2022). Digitalization, accounting and accountability: A literature review and reflections on future research in public services. *Financial Accountability & Management*, 38(2): 152-176.

AIDT T. S. (2009). Corruption, institutions, and economic development. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2): 271-291.

AIDT T., DUTTA J. & SENA V. (2008). Governance Regimes, Corruption and Growth: Theory and Evidence. *Journal of Comparative Economics*, 36(2): 195-220.

ALI M. S. B. & SASSI S. (2017). The Role of ICT Adoption in Curbing Corruption in Developing Countries. In KAUR H., LECHMAN E. & MARSZK A. (Eds.). *Catalyzing Development through ICT Adoption The Developing World Experience*. Springer, Cham, Germany, 37-50.

AL-JUNDI S. A., SHUHAIBER A. & AL-EMARA S. S. (2019). The effect of culture and organisational culture on administrative corruption. *International Journal of Economics and Business Research*, 18(4): 436-451.

ALLEN F., QIAN J. & SHEN L. (2018). Corruption and Competition. CEPR Press Discussion Paper No. 13218, DP13218: 1-55.

ALT J. E., LASSEN D. D. & SKILLING D. (2002). Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval, and the Scale of Government: Evidence from the States. *State Politics & Policy Quarterly*, 2(3): 230-250.

AMIT E., KORALNIK J., POSTEN A. C., MUETHEL M. & LESSIG L. (2016). Institutional corruption revisited: exploring open questions within the institutional corruption literature. *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, Vol. 26: 447-468.

AMORETTI F. & MUSELLA F. (2009a). The European Administrative Space and E-Government Policies: Between Integration and Competition. In AMORETTI F. (Ed.). *Electronic Constitution: Social, Cultural, and Political Implications*. IGI Global, Pennsylvania, United States, 71-85.

AMORETTI F. & MUSELLA F. (2009b). Indicators and Measures of E-Government. In KHOSROW-POUR M. (Ed.). *Encyclopedia of Information Science and Technology*, Second Edition (8 Volumes). IGI Global, Pennsylvania, United States, 1923-1929.

AMORETTI F. & MUSELLA F. (2011). Toward the European administrative space: the role of e-government policy. *European Political Science Review*, 3(1): 35-51.

AMORETTI F. & MUSELLA F. (2012). Policy e politics del governo elettronico. L'esperienza europea. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, *Rivista quadrimestrale*, 3: 321-348.

AMORETTI F. (2000). Mass media, azione giudiziaria e trasformazioni istituzionali. Alcune riflessioni a partire da "Tangentopoli". *Comunicazione politica*, Fascicolo 1. Franco Angeli, Milano, Italia, 1-20.

AMORETTI F. (2007). International organizations ICTs policies: e-democracy and e-government for political development. *Review of policy research*, 24(4): 331-344.

AMORETTI F. (2008a). E-government regimes. In ANTTIROIKO A. V. (Ed.). *Electronic government: concepts, methodologies, tools, and applications* (Vol. 3). IGI Global, Pennsylvania, United States, 3846-3856.

AMORETTI F. (2008b). E-Government at Supranational Level in the European Union. In ANTTIROIKO A. V. (Ed.). *Electronic government: concepts, methodologies, tools, and applications* (Vol. 3). IGI Global, Pennsylvania, United States, 1047-1055.

AMUNDSEN I. (1999). Political corruption: An introduction to the issues. Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norvegia.

ANDERSON C. J. & TVERDOVA Y. V. (2003). Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Science*, 47(1): 91-109.

ANDERSSON S. & HEYWOOD P. M. (2009). The politics of perception: use and abuse of Transparency International's approach to measuring corruption. *Political studies*, 57(4), 746-767.

ANDRONICEANU A., GEORGESCU I. & KINNUNEN J. (2022). Public administration digitalization and corruption in the EU member states. A comparative and correlative research analysis. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 18(65): 5-22.

ANECHIARICO F. & JACOBS J. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity, How Corruption Control Makes Government Ineffective*. The University of Chicago Press, Chicago, United States.

AQUINO K. & REED II A. (2002). The self-importance of moral identity. *Journal of personality and social psychology*, 83(6): 1423-1440.

ARAYANKALAM J., KHAN A. & KRISHNAN S. (2021). How to deal with corruption? Examining the roles of e-government maturity, government administrative effectiveness, and virtual social networks diffusion. *International Journal of Information Management*, 58, 102203: 1-24.

ARGANDOÑA A. (2003). Private-to-private Corruption. *Journal of Business Ethics*, 47(3): 253-267.

ARKSEY H. & O'MALLEY L. (2005). Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1): 19-32.

ARNDT C. & OMAN C. (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*, OECD Development Centre Studies.

AZFAR O., LEE Y., & SWAMY A. (2001). The Causes and Consequences of Corruption. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 573(1): 42-56.

BAC M. (2001). Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene?. *Public Choice*, 107(1): 87-96.

BALDWIN J. N. (1987). Public versus private: Not that different, not that consequential. *Public personnel management*, 16(2): 181-193.

BANCA MONDIALE (1996-2022). *Control of Corruption*. Worldwide Governance Indicators. databank.worldbank.org

BARALDI L. (2008). Effects of Electoral Rules, Political Competition and Corruption on the Size and Composition of Government Consumption Spending: An Italian Regional Analysis. *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, 8 (1): 1-35.

BARDHAN P. (1997). Corruption and Development: a Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV: 1320–1346.

BARDHAN P. (2006). The economist's approach to the problem of corruption. *World Development*, 34(2): 341-348.

BASTIDA F. & BENITO B. (2007). Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison. *Public Administration*, 85(3): 667-716.

BAUHR M. & GRIMES M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2): 291-320.

BAUHR M. & GRIMES M. (2017). Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit. *Crime, Law and Social Change*, 68(4): 431-458.

BAUHR M. & NASIRITOUSI N. (2011). Why pay bribes? Collective action and anticorruption efforts. Working Paper Series, 18, QOG Institute, Gothenburg, Sweden: 1-23.

BAUHR M., CZIBIK Á., DE FINE LICHT J. & FAZEKAS M. (2020). Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. *Governance*, 33(3): 495-523.

BAYLEY D. H. (1966). The effects of corruption in a developing nation. *Western Political Quarterly*, 19(4): 719-732.

BECK P. J. & MAHER M. W. (1986). A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets. *Economic Letters*, 20(1): 1-5.

BECKER G. & STIGLER G. (1974) Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *The Journal of Legal Studies*, 3(1): 1-18.

BEHN R. D. (2001). Rethinking Democratic Accountability. Brookings Institution Press, Washington D.C., United States.

BELL S. (2011). Do We Really Need a New “Constructivist Institutionalism” to Explain Institutional Change?. *British Journal of Political Science*, 41(4): 883-906.

BELLO Y VILLARINO, J. M. (2021). Measuring corruption: A critical analysis of the existing datasets and their suitability for diachronic transnational research. *Social Indicators Research*, 157(2), 709-747.

BERTOT J. C., JAEGER P. T. & GRIMES J. M. (2010a). Crowd-sourcing transparency: ICTs, social media, and government transparency initiatives. In *Proceedings of the 11th Annual International Digital Government Research Conference on Public Administration Online: Challenges and Opportunities*: 51-58.

BERTOT J. C., JAEGER P. T. & GRIMES J. M. (2010b). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3): 264-271.

BERTOT J. C., JAEGER P. T. & GRIMES J. M. (2012). Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming government: people, process and policy*, 6(1): 78-91.

BESLEY T. & MCLAREN J. (1993). Taxes and bribery: the role of wage incentives. *The economic journal*, 103(416): 119-141.

BESLEY T. & PRAT A. (2006). Handcuffs for the grabbing hand?: media capture and government accountability. *American Economic Review*, 96(3): 720-736.

BHAGWATI J. N., BRECHER R. A. & SRINIVASAN T. N. (1984). DUP activities and economic theory. In COLANDER D. C. (Ed.). *Neoclassical Political*

Economy: The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities. Ballinger Publishing Co, Pensacola, United States, 17-32.

BHATTACHERJEE A. & SHRIVASTAVA U. (2018). The effects of ICT use and ICT Laws on corruption: A general deterrence theory perspective. *Government Information Quarterly*, 35(4): 703-712.

BLISS C. & DI TELLA R. (1997). Does competition kill corruption?. *Journal of political economy*, 105(5): 1001-1023.

BOHÓRQUEZ E. & DEVRIM D. (2012). Cracking the myth of petty bribery. *Noted Internacionales CIDOB*, 51: 1-5.

BOLTON P. & DEWATRIPONT M. (2004). *Contract Theory*. MIT Press, Cambridge, United Kingdom.

BORGES M., GANS-MORSE J., MAKARIN A., NICKOW A., PRASAD M., WATTERS V. & ZHANG D. (2017). Combatting corruption among civil servants: interdisciplinary perspectives on what works. *USAID Research and Innovations Grants Working Paper Series*, Washington, United States: 1-61.

BOVENS M. & ZOURIDIS S. (2002). From Street-level to System-level Bureaucracies: how Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2): 174-184.

BOYCE G. & DAVIDS C. (2009). Conflict of interest in policing and the public sector: Ethics, integrity and social accountability. *Public Management Review*, 11(5): 601-640.

BRACCI E. (2009). Autonomy, responsibility and accountability in the Italian school system. *Critical Perspectives on Accounting*, 20(3): 293-312.

BRANDT U. S. & SVENDSEN G. T. (2013). Why does bureaucratic corruption occur in the EU?. *Public Choice*, 157(3): 585-599.

BRAUN D. & GUSTON D. H. (2003). Principal-agent theory and research policy: an introduction. *Science and Public Policy*, 30(5): 302-308.

BRAUN D. (1993). Who Governs Intermediary Agencies? Principal-Agent Relations in Research Policy-Making. *Journal of Public Policy*, 13(2): 135-162.

BRINKERHOFF D. W. (2004). Accountability and health systems: toward conceptual clarity and policy relevance. *Health Policy and Planning*, 19(6): 371–379.

BROOKS R. C. (1909). The nature of political corruption. *Political science quarterly*, 24(1): 1-22.

BROUTHERS L. E., GAO Y. & MCNICOL J. P. (2008). Corruption and market attractiveness influences on different types of FDI. *Strategic Management Journal*, 29(6): 673-680.

BROWN A. J. (2013). What are We Trying to Measure? Reviewing the Basics of Corruption Definition. In GALTUNG F., SHACKLOCK A., CONNORS M. C. & SAMPFORD C. (Eds.). *Measuring corruption*. Ashgate Publishing, Farnham, United Kingdom, 57-79.

BRUNETTI A. & WEDER B. (1998). Investment and Institutional Uncertainty: A Comparative Study of Different Uncertainty Measures. *Review of World Economics*, 134(3): 513-533.

BRUNETTI A. & WEDER B. (2003). A Free Press is Bad News for Corruption. *Journal of Public Economics*, 87(7-8): 1801-1824.

BRUNETTI A., KISUNKO G. & WEDER B. (1998). Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector. *World Bank Economic Review*, 12(3): 353-384.

BUCHANAN J. M. & TULLOCK G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, Ann Arbor, United States.

BUCHANAN J. M. (1987). *Economics: Between Predictive Science and Moral Philosophy*. Clarendon Press, Oxford, United Kingdom.

BUDSARATRAGOON P. & JITMANEEROJ B. (2020). A critique on the Corruption Perceptions Index: An interdisciplinary approach. *Socio-Economic Planning Sciences*, 70, 100768.

BUSSELL J. (2015). Typologies of corruption: a pragmatic approach. In ROSE-ACKERMAN S. & LAGUNES P. (Eds.). *Greed, Corruption, and the Modern State: Essays in Political Economy*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, United Kingdom, 21-45.

CAIDEN G. E. & CAIDEN N. J. (1977). Administrative corruption. *Public Administration Review*, 37(3): 301-309.

CAIDEN G. E., DWIVEDI O. P., & JABBRA J. G. (2001). *Where corruption lives*. Kumarian Press. West Hartford, United States.

CAMMACK P. (1992). The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence, and Macro-Social Change. *International Journal of Human Resource Management*, 21 (4): 397-429.

CAMMACK P. (1992). The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence, and Macro-Social Change. *International Journal of Human Resource Management*, 21 (4): 397-429.

CANTONE R. & CARLONI E. (2017). La prevenzione della corruzione e la sua Autorità. *Diritto pubblico*, 23(3): 903-944.

CARLONI E. (2017a). Fighting Corruption through Administrative Measures: The Italian Anti-Corruption Policies. In *Italian Journal of Public Law*, 9, 261-290.

- CARLONI E. (2017b). Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione. *Politica del diritto*, 48(3): 445-466.
- CARR I. & JAGO R. (2014). Petty corruption, development and information technology as an antidote. *The Round Table*, 103(5): 465-482.
- CELENTANI M. & GANUZA J. J. (2000). Corruption and Competition in Procurement. *European Economic Review*, 46(7): 1273-1303.
- CHABOVA K. (2017). Measuring corruption in Europe: public opinion surveys and composite indices. *Quality & Quantity*, 51(4), 1877-1900.
- CHAMBERS S. (2004). Behind closed doors: Publicity, secrecy, and the quality of deliberation. *Journal of Political Philosophy*, 12(4): 389-410.
- CHAND S. & MOENE K. (1999). Controlling Fiscal Corruption. *World Development*, 27(7): 1129-1140.
- CHAROENSUKMONGKOL P. & MOQBEL M. (2014). Does investment in ICT curb or create more corruption? A cross-country analysis. *Public Organization Review*, 14(1): 51-63.
- CHEN C. J. P., DING Y. & KIM C. F. (2010). High-level politically connected firms, corruption, and analyst forecast accuracy around the world. *Journal of International Business Studies*, 41(9): 1505-1524.
- CHOI E. & WOO J. (2010) Political Corruption, Economic Performance, And Electoral Outcomes: A Cross-National Analysis. *Contemporary Politics*, 16(3): 249-262.
- CHONG A., DE LA O A. L., KARLAN D. & WANTCHEKON L. (2014). Does corruption information inspire the fight or quash the hope? A field experiment in Mexico on voter turnout, choice, and party identification. *The Journal of Politics*, 77(1): 55-71.
- CHOWDHURY S. K. (2004). The Effect of Democracy and Press Freedom on Corruption: an Empirical Test. *Economics Letters*, 85(1): 93-101.
- COLAPINTO F. (2019). Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia. *Revista Brasileira Estudos Politicos*, 118: 207-244.
- COLEMAN J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press, Cambridge, United Kingdom.
- COWLEY E. & SMITH S. (2014). Motivation and mission in the public sector: Evidence from the World Values Survey. *Theory and decision*, 76(2): 241-263.
- COX M. (2014). Conundrums in benchmarking egovernment capabilities? Perspectives on evaluating European usage and transparency. *Electronic Journal of e-Government*, 12(2): 169-177.
- CRESSWELL, J. (2010) *Oxford Dictionary of Word Origins*. Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.

CREWSON, P. E. (1997). Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4): 499-518.

CUERVO-CAZURRA A. (2014). Transparency and corruption. In FORSSBÆCK J. & OXELHEIM L. (Eds.). *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*. Oxford University Press, New York, United States, 323-337.

CUERVO-CAZURRA A. (2016). Corruption in international business. *Journal of World Business*, 51(1): 35-49.

CUSSON M. (1983). *Why Delinquency?*. Toronto University Press, Toronto, Canada.

DAHLSTRÖM C. (2012). Bureaucracy and the Different Cures for Grand and Petty Corruption. University of Gothenburg, Working Paper Series, 2011 (20): 1-21.

DALIA G. (2019). L'esperienza italiana nella lotta alla corruzione: prevenzione, sanzione penale, contrasto processuale e performance. *Iura & Legal Systems*, 4(1): 1-31.

DARLEY J. M. (2004). The cognitive and social psychology of contagious organizational corruption. *Brooklyn Law Review*, 70(4): 1177-1194.

DAVIS T. R. V. & LUTHANS F. (1980). A social learning approach to organizational behavior. *Academy of Management Review*, 5(2): 281-290.

DE CASTRO CARLOS L. G., RIBEIRO-IVANO I. & CINTRA R. F. (2022). Propensity to Corruption: Intrinsic and extrinsic motivations. Paper presentato al XLVI Encontro On-line da ANPAD – EnANPAD 21-23/09/2022: 1-14.

DE GRAAF G. (2007). Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 31(1/2): 39-86.

DE MARIA W. (2008). Measurements and markets: deconstructing the corruption perception index. *International Journal of Public Sector Management*, 21(7), 777-797.

DECI E. (1971). The Effects of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 18(1): 105-115.

DELAVALLE C. (2006). Corruption and Distribution of Public Spending in Developing Countries. *Journal of Economics and Finance*, 30 (2): 222-239.

DELLA PORTA D. & VANNUCCI A. (1997). The 'perverse effects' of political corruption. *Political Studies*, 45(3): 516-538.

DELLA PORTA D., VANNUCCI A., & WILSON A. (2013). Corruption and anti-corruption: the political defeat of 'Clean hands' in Italy. In *Italy-A Contested Polity* (pp. 174-197). Routledge.

DELSIGNORE M. & RAMAJOLI M. (2019). La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, (1): 61-77.

DHILLON A., NICOLÒ A., & XU F. (2017). Corruption, intrinsic motivation, and the love of praise. *Journal of Public Economic Theory*, 19(6): 1077-1098.

DI GIULIO M. & VECCHI G. (2023). Implementing digitalization in the public sector. Technologies, agency, and governance. *Public Policy and Administration*, 38(2): 133-158.

DI MASCIIO F. (2023). Il sistema italiano nel quadro delle raccomandazioni internazionali in materia di prevenzione della corruzione. *Le Istituzioni Del Federalismo*, 43(3): 433-462.

DI VITA G. (2011). Curbing corruption in Public Administration: a case study from Italy. *International Journal of Public Administration*, 34(10), 631-645.

DIABY A. & SYLWESTER K. (2014). Bureaucratic competition and public corruption: Evidence from transition countries. *European Journal of Political Economy*, 35: 75-87.

DINCĂ G., DINCĂ M. S., NEGRI C. & BĂRBUȚĂ M. (2021). The Impact of Corruption and Rent-Seeking Behavior upon Economic Wealth in the European Union from a Public Choice Approach. *Sustainability*, 13(12), 6870: 1-23.

DIOGO S., CARVALHO T. & AMARAL A. (2015). Institutionalism and Organizational Change. In HUISMAN J., BOER H., DILL D. D., SOUTO-OTERO M. (Eds.). *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Palgrave Macmillan, London, United Kingdom, 114-131

DOIG A. (1995). Good government and sustainable anti-corruption strategies: A role for independent anti-corruption agencies?. *Public Administration and Development*, 15(2): 151-165.

DONCHEV D. & UJHELYI G. (2014). What do corruption indices measure?. *Economics & Politics*, 26(2), 309-331.

DOWNS A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Row, New York, United States.

DRUGOV M. (2010). Competition in bureaucracy and corruption. *Journal of Development Economics*, 92 (2): 107-114.

DUTTA S. & LANVIN B. (Eds.) (2019). *The Network Readiness Index 2019. Towards a Future-Ready Society*. Portulans Institute, Washington D.C., United States.

DUTTA S. & LANVIN B. (Eds.) (2020). *The Network Readiness Index 2020. Accelerating Digital Transformation in a post-COVID Global Economy*. Portulans Institute, Washington D.C., United States.

DUTTA S. & LANVIN B. (Eds.) (2021). *The Network Readiness Index 2021. Shaping the Global Recovery. How digital technologies can make the post-COVID world more equal*. Portulans Institute, Washington D.C., United States.

DUTTA S. & LANVIN B. (Eds.) (2022). The Network Readiness Index 2022. Stepping into the new digital era. How and why digital natives will change the world. Portulans Institute, Washington D.C., United States.

DUTTA S. & LANVIN B. (Eds.) (2023). Network Readiness Index 2023. Trust in a Network Society: A crisis of the digital age? Portulans Institute, Washington D.C., United States.

ELBAHNASAWY N. G. & REVIER C. F. (2012). The Determinants of Corruption: Cross-country Panel-data Analysis. *The Developing Economies*, 50(4): 311-333.

ELBAHNASAWY N. G. (2014). E-Government, Internet Adoption, and Corruption: An Empirical Investigation. *World Development*, 57: 114-126.

ELLIOT K. (1997). Corruption as an international policy problem: Overview and Recommendations. In ELLIOT K. (Ed.), *Corruption and the global economy*. Institute for International Economics, Washington, United States, 175-233.

ELLIOTT K. A. (1997). Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations. In ELLIOTT K. A. (Ed.), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington, United States, 175–233.

ERCAS & CIPE (2023). Corruption Risk Forecast. [Corruptionrisk.org](https://corruptionrisk.org)

EUROPEAN COMMISSION (2017). Digital Economy and Society Index (DESI) 2017: Thematic chapters.

EUROPEAN COMMISSION (2018a). Digital Economy and Society Index (DESI) 2018: Thematic chapters.

EUROPEAN COMMISSION (2018b). eGovernment Benchmark 2018. Securing eGovernment for all.

EUROPEAN COMMISSION (2019a). Digital Economy and Society Index (DESI) 2019: Thematic chapters.

EUROPEAN COMMISSION (2019b). eGovernment Benchmark 2019. Empowering Europeans through trusted digital public services.

EUROPEAN COMMISSION (2020a). Digital Economy and Society Index (DESI) 2020: Thematic chapters.

EUROPEAN COMMISSION (2020b). eGovernment Benchmark 2020. eGovernment that works for the people.

EUROPEAN COMMISSION (2021a). Digital Economy and Society Index (DESI) 2021: Thematic chapters.

EUROPEAN COMMISSION (2021b). eGovernment Benchmark 2021. Entering a New Digital Government Era.

EUROPEAN COMMISSION (2022a). Digital Economy and Society Index (DESI) 2022: Methodological Note.

EUROPEAN COMMISSION (2022b). Digital Economy and Society Index (DESI) 2022: Thematic chapters.

EUROPEAN COMMISSION (2022c). eGovernment Benchmark 2022. Synchronising Digital Governments

EUROPEAN COMMISSION (2023a). eGovernment Benchmark: Method Paper 2020-2023.

EUROPEAN COMMISSION (2023b). eGovernment Benchmark 2023 Factsheets. Connecting Digital Governments.

EVANS T. & HARRIS J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6): 871-895.

FANTAYE D. K. (2004). Fighting corruption and embezzlement in third world countries. *The Journal of Criminal Law*, 68(2), 170-176.

FARZANEGAN M. R. & WITTHUHN S. (2017). Corruption and political stability: Does the youth bulge matter?. *European Journal of Political Economy*, 49: 47-70.

FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ P., BARBERÁ P. & RIVERO G. (2016). Rooting out corruption or rooting for corruption? The heterogeneous electoral consequences of scandals. *Political Science Research and Methods*, 4(2): 379-397.

FERRAZ C. & FINAN F. (2007). Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports. IZA Discussion Papers, No. 2843, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn: 1-34.

FIJNAUT C. & HUBERTS L. (2021). Corruption, integrity and law enforcement. In FIJNAUT C. J. & HUBERTS L. (Eds.). *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. Brill, Leiden, The Netherlands: 3-34.

FINEL B. I. & LORD K. M. (1999). The Surprising Logic of Transparency. *International Studies Quarterly*, 43(2): 315-339.

FINKELSTEIN N. D. (2000). *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*. St. Martin's Press, New York, United States.

FISMAN R. & GATTI R. (2002). Decentralization and Corruption: Evidence across Countries. *Journal of Public Economics*, 83(3): 325-345.

FISMAN R. & SVENSSON J. (2007). Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. *Journal of Development Economics*, 83(1): 63-75.

FISMAN R. (2001). Estimating the value of political connections. *American Economic Review*, 91(4): 1095-1102.

FJELDE H. & HEGRE H. (2014). Political corruption and institutional stability. *Studies in Comparative International Development*, 49(3): 267-299.

FJELDSTAD O.H. & ISAKSEN J. (2008). Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support Background Paper to Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support. IEG Working Paper, 7, 1-78.

FLOR R. (2019). La legge penale nello spazio, fra evoluzione tecnologica e difficoltà applicative. In CADOPPI A., CANESTRARI S., MANNA A. & PAPA M. (Eds.). *Cybercrime-Diritto e procedura penale dell'informatica*. UTET, Torino, Italia, 141-192.

FLORINI A. (2007). *The right to know: transparency for an open world*. Columbia University Press, New York, United States.

FOLTZ J. D. & OPOKU-AGYEMANG K. A. (2015). Do higher salaries lower petty corruption? A policy experiment on West Africa's highways. Unpublished Working Paper, University of Wisconsin-Madison and University of California, Berkeley: 1-49.

FONS J. S. (1999). Improving transparency in Asian banking systems. In HUNTER W. C., KAUFMAN G. G. & KRUEGER T. H. *The Asian financial crisis: Origins, implications, and solutions*. Springer, New York, United States, 305-319.

FOX J. (2007). The uncertain relationship between transparency and Accountability. *Development in Practice*, 17(4-5): 663-671.

FRANCOIS P. & VLASSOPOULOS M. (2008). Pro-social motivation and the delivery of social services. *CESifo Economic Studies*, 54(1): 22-54.

FRANK S. & LEWIS G. (2004). Government employees: Working hard or hardly working? *The American Review of Public Administration*, 34(1): 36-51.

FRIEDRICH C. J. (1966). Political corruption. *Political Quarterly*, 37(1): 74-85.

FRIEDRICH C. J. (2017). Corruption Concepts in Historical Perspective. In HEIDENHEIMER A. J., JOHNSTON M. & LE VINE V. T. (Eds.). *Political Corruption: A Handbook*. Transaction Publishers, Piscataway, United States, 15-24.

GABRIS G. T. & SIMO G. (1995). Public sector motivation as an independent variable affecting career decisions. *Public personnel management*, 24(1): 33-51.

GAILMARD S. (2014). Accountability and Principal-Agent Theory. In BOVENS M., GOODIN R. & SCHILLEMANS T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 90-105.

GALETTA D. U. & PROVENZANO P. (2020). La disciplina italiana del whistleblowing come strumento di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione: luci e (soprattutto) ombre. *Federalismi.it*, 18.

GARCIA-MURILLO M. (2009). The Effect of Internet Access on Government Corruption. *Electronic Government, an International Journal*, 7(1): 22-40.

GARDINER J. (2005). Defining Corruption. In HEIDENHEIMER A. & JOHNSTON M. (Eds.). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Transaction Publishers, Piscataway, United States, 25-40.

GILMAN S. C. (2018). To understand and to misunderstand how corruption is measured: Academic research and the corruption perception index. *Public Integrity*, 20(sup1), S74-S88.

GNALDI M., DEL SARTO S., FALCONE M., & TROÌA M. (2021). Measuring corruption. In Carloni E. & GnalDI M. (Eds.). *Understanding and Fighting Corruption in Europe: From Repression to Prevention*. Springer, Cham, Germany, 43-71.

GOEL R. K. & NELSON M. A. (1998). Corruption and government size: A disaggregated analysis. *Public choice*, 97(1): 107-120.

GOEL R. K. & RICH D. P. (1989). On the economic incentives for taking bribes. *Public Choice*, 61(3): 269-275.

GOULD D. J., AMARO-REYES J. A. & JOSE A. (1983). The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries. Staff Working Papers, No. SWP 580, Management And Development Series, No. 8., Washington D.C., World Bank Group: 1-41.

GOWDER P. (2014). Institutional Corruption and the Rule of Law. *Les ateliers de l'éthique / The Ethics Forum*, 9(1): 84-102.

GRANOVETTER M. & ACTION E. (1985). The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.

GRANOVETTER M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91 (3): 481-510.

GREGG P., GROUT P., RATCLIFFE A., SMITH S. & WINDMEIJER F. (2011). How important is pro-social behaviour in the delivery of public services? *Journal of Public Economics*, 95(7-8): 758-766.

GROFMAN B. (1997). Arend Lijphart and the New Institutionalism. In Crepaz M. M., Koelble T. A., & Wilsford D. (Eds.). *Democracy and institutions: The life work of Arend Lijphart*. University of Michigan Press, Ann Arbor, United States, 43-74.

GUPTA S., DAVOODI H. & ALONSO-TERME R. (1998). Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? *Economics of Governance*, 3(1): 23-45.

GUSTON D. H. (1996). Principal-agent theory and the structure of science policy. *Science and Public Policy*, 23(4): 229-240.

HABIB M. & ZURAWICKI L. (2002). Corruption and foreign direct investment. *Journal of International Business Studies*, 33(2): 291-307.

HALL P. A., & TAYLOR R. C. (1996). Political Science and The Three New Institutionalisms. *Political studies*, 44(5): 936-957.

HALL R. E. and JONES C. I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? *Quarterly Journal of Economics*, 114(1): 83-116.

HALL R. H. (1963). The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment. *The American Journal of Sociology*, 69(1): 32-40.

HALTER M. V., DE ARRUDA M. C. C. & HALTER R. B. (2009). Transparency to reduce corruption?. *Journal of business ethics*, 84(3): 373-385.

HAMILTON A. & HAMMER C. (2018). Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption. *Policy Research Working Paper*, 8299, 1-30.

HARRIS M. & RAVIV A. (1979). Optimal Incentive Contracts with Imperfect Information. *Journal of Economic Theory*, 20: 231-259.

HARTLEY J. (2013). Public and private features of innovation. In OSBORNE S. P. & BROWN L. (Eds.). *Handbook of Innovation in Public Services*. Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, United Kingdom, 44-59.

HASSAN S. & GIL-GARCIA J. R. (2008). Institutional Theory and E-Government Research. In GARSON G. D. & KHOSROW-POUR M. (Eds.). *Handbook of research on Public Information Technology*. IGI Global, Pennsylvania, United States, 349-360.

HAY C., & WINCOTT D. (1998). Structure, Agency and Historical Institutionalism. *Political studies*, 46(5): 951-957.

HEALD D. (2006). Varieties of transparency. In: HOOD C. & HEALD D. (Eds.) *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford University Press, New York, United States, 25-43.

HEEKS R. & BAILUR S. (2007). Analyzing e-Government Research: Perspectives, Philosophies, Theories, Methods, And Practice. *Government Information Quarterly*, 24(2): 243-265.

HEIDENHEIMER, A. J., & JOHNSTON, M. (Eds.). (2011). *Political corruption: Concepts and contexts* (Vol. 1). Transaction Publishers, Piscataway, United States.

HELLMAN J. S., JONES G., KAUFMANN D. & SCHANKERMAN M. (2000). Measuring Governance, Corruption and State Capture. *Policy Research Working Paper* no. 2312, World Bank, Washington, D.C.: 1-46.

HEYWOOD P. (1997). Political corruption: Problems and perspectives. *Political studies*, 45(3): 417-435.

HIRSCH W. Z. & OSBORNE E. (2000). Privatization of Government Services: Pressure-Group Resistance and Service Transparency. *Journal of Labor Research*, 21(2): 315-326.

HÖFFLING C. (2002). *Korruption als Soziale Beziehung*. Leske+Budrich, Opladen, Deutschland.

HOGDSON M. & JIANG S. (2007). The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutional Perspective. *Journal of Economic Issues*, 41(4): 1043-1061.

HOLLINGSWORTH J. R. (2000). Doing Institutional Analysis: Implications for The Study of Innovations. *Review of international political economy*, 7(4): 595-644.

HOLMBERG S., ROTHSTEIN B. & NASIRITOUSI N. (2009). Quality of Government: What You Get. *Annual Review of Political Science*, 12: 135-161.

HOLZNER B. & HOLZNER L. (2006). *Transparency in Global Change: The Vanguard of the Open Society*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, United States.

HOUSTON D. (2000). Public-service motivation: A multivariate test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 713-728.

HUBERTS L. W. J. C. (2010). A Multi Approach in Corruption Research: Towards a More Comprehensive Multi-Level Framework to Study Corruption and Its Causes. In DE GRAAF G., VON MARAVIĆ P. & WAGENAAR P. (Eds.), *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*. Verlag Barbara Budrich, Leverkusen-Opladen, Deutschland, 146-165.

HUNTINGTON S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, New Haven, United States.

INGRAM P. & CLAY K. (2000). The Choice-Within-Constraints New Institutionalism and Implications for Sociology. *Annual review of sociology*, Vol. 26: 525-546.

IQBAL M. S. & SEO J. W. (2008). E-governance as an anti corruption tool: Korean cases. *한국지역정보학회지*, 11(2): 51-78.

JAIN A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of economic surveys*, 15(1): 71-121.

JANCSICS D. (2014). Interdisciplinary perspectives on corruption. *Sociology Compass*, 8(4): 358-372.

JHA C. K. & SARANGI S. (2017). Social media, internet, and corruption. *Information Economics and Policy*, 39: 1-22.

JOHN P. & JOHNSON M. (2008). Is There Still a Public Service Ethos?. In PARK A., CURTICE J., THOMPSON K., PHILLIPS M., JOHNSON M. & CLERY E.

(Eds.). *British Social Attitudes: The 24th Report*. Sage Publishing, London, United Kingdom, 105-125.

JOHNSON S., KAUFMANN D. & ZOIDO-LOBATÓN P. (1998). Regulatory Discretion and the Unofficial Economy. *The American Economic Review*, 88(2): 387-392.

JOHNSTON M. & HAO Y. (1995). China's surge of corruption. *Journal of Democracy*, 6(4): 80-94.

JOHNSTON M. (1997). Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet. In ELLIOTT K. A. (Ed.) *Corruption and the Global Economy*. Peterson Institute for International Economics, Washington, United States, 61-82.

JOHNSTON M. (1998). Fighting systemic corruption: Social foundations for institutional reform. *The European Journal of Development Research*, 10(1): 85-104.

JOHNSTON M. (2005). Keeping the answers, changing the questions: Corruption definitions revisited. In VON ALEMANN U. (Ed.), *Dimensionen politischer korruption. Beiträge zum stand der internationalen forschung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, Germany, 61-76.

JURAEV J. (2018). Rational Choice Theory And Demand For Petty Corruption. *Journal Of Eastern European And Central Asian Research*, 5(2): 24-33.

KAUFMANN D. & BELLVER A. (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. World Bank Policy Research Working Paper. Washington D.C., World Bank: 1-73.

KAUFMANN D. & KRAAY A. (2008). Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? *The World Bank Research Observer*, 23(1), 1-30.

KAUFMANN D. (1997). Corruption: the facts. *Foreign Policy*, 107: 114-131.

KAUFMANN D. (1998). Challenges in the Next Stage of Anticorruption. Technical Report. World Bank: 139-164.

KAUFMANN D., KRAAY A. & MASTRUZZI M. (2004). Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. *World Bank Economic Review*, 18(2), 253-87.

KAUFMANN D., KRAAY A. & MASTRUZZI M. (2006). Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005. World Bank Policy Research Department Working Paper, 4012.

KAUFMANN D., KRAAY A. & ZOIDO-LOBATÓN, P. (1999a). Aggregating Governance Indicators. World Bank Policy Research Working Paper, 2195.

KAUFMANN D., KRAAY A. & ZOIDO-LOBATÓN, P. (1999b). Governance Matters. World Bank Policy Research Working Paper, 2196.

KAUFMANN D., KRAAY A. & ZOIDO-LOBATÓN, P. (2002). Governance Matters II—Updated Indicators for 2000/01. World Bank Policy Research Working Paper, 2772.

KAUFMANN D., KRAAY, A. & MASTRUZZI M. (2007). Growth and Governance: A Reply. *The Journal of Politics*, 69(2), 555-562.

KHAN A. & KRISHNAN S. (2019). Conceptualizing the impact of corruption in national institutions and national stakeholder service systems on e-government maturity. *International Journal of Information Management*, 46: 23-36.

KHAN M. H. (1996). A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries. *IDS Bulletin*, 27(2): 12-21.

KIM C. K. (2014). Anti-Corruption Initiatives and E-Government: A Cross-National Study. *Public Organization Review*, 14(3): 385-396.

KIM S., KIM H. J. & LEE H. (2009). An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN. *Government Information Quarterly*, 26(1): 42-50.

KISELEV E. (2012). Bribe-Taking and Bureaucratic Competition: A Search Cost Model of Corruption: 1-35. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2032239>.

KLASŇJA M. & TUCKER J. A. (2013). The economy, corruption, and the vote: Evidence from experiments in Sweden and Moldova. *Electoral Studies*, 32(3): 536-543.

KLASŇJA M., LUPU N. & TUCKER J. A. (2021). When do voters sanction corrupt politicians?. *Journal of Experimental Political Science*, 8(2): 161-171.

KLITGAARD R. (1998). International Cooperation Against Corruption. *Finance and Development*, 35(1): 3-6.

KLITGAARD R. (2011). Fighting corruption. CESifo DICE Report, 9(2): 31-35.

KLITGAARD, R. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press, Berkeley, United States.

KNACK S. & KEEFER P. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 7(3): 207-227.

KNIGHTS M. (2018). Explaining away corruption in pre-modern Britain. *Social Philosophy and Policy*, 35(2): 94-117.

KO K. & SAMAJDAR A. (2010). Evaluation of international corruption indexes: Should we believe them or not?. *The Social Science Journal*, 47(3), 508-540.

KOLSTAD I. & WIIG A. (2009). Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?. *World Development*, 37(3): 521-532.

KURER O. (2005). Corruption: An alternative approach to its definition and measurement. *Political Studies*, 53(1): 222-239.

KWON I. (2014). Motivation, discretion, and corruption. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3): 765-794.

LAFFONT J. J. & MARTIMORT D. (1999). Separation of regulators against collusive behavior. *The Rand Journal of Economics*: 232-262.

LAMBSDORFF J. G. (1999). Corruption in Empirical Research: A Review. *Transparency International Working Paper*: 1-18.

LAMBSDORFF J. G. (2003). How corruption affects persistent capital flows. *Economics of Governance*, 4(3): 229-243.

LANGE D. (2008). A multidimensional conceptualization of organizational corruption control. *Academy of Management Review*, 33(3): 710-729.

LEDERMAN D., LOAYZA N. V. & SOARES R. R. (2005). Accountability and corruption: Political institutions matter. *Economics & Politics*, 17(1): 1-35.

LEE E. (2017). The Impact of E-government on Corruption Control. *MPA/MPP/MPFM Capstone Projects*, 276: 1-32.

LEE S.H. & WENG D. H. (2013). Does bribery in the home country promote or dampen firm exports? *Strategic Management Journal*, 34(12): 1472-1487.

LEFF N. (1964). Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, 8(3): 8-14.

LEITE C. and WEIDMANN J. (2002). Does Mother Nature Corrupt? *Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*. International Monetary Fund, Washington D.C., United States.

LEWIS G. & FRANK S. (2002). Who wants to work for the government? *Public Administration Review*, 62(4): 395-404.

LIBICH J. (2006). Should monetary policy be transparent?. *Policy: A Journal of Public Policy and Ideas*, 22(1): 28-33.

LIEN D. H. D. (1986). A note on Competitive Bribery Games. *Economic Letters*, 22(4): 337-341.

LINDBECK A. (1975). *Swedish Economic Policy*. MacMillan Press, London, United Kingdom.

LINDSTEDT C. & NAURIN D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International political science review*, 31(3): 301-322.

LIO M. C., LIU M. C. & OU Y. P. (2011). Can the internet reduce corruption? A cross-country study based on dynamic panel data models. *Government Information Quarterly*, 28(1): 47-53.

LJUNGHOLM D. P. (2014). Intrinsic Motivation among Public Sector Workers. *Geopolitics, History, and International Relations*, 6(2): 7-12.

LOWENSTEIN, D. H. (1989). Legal Efforts to Define Political Bribery. In HEIDENHEIMER A. J., JOHNSTON M. & LE VINE V. T. (Eds.). *Political Corruption: A Handbook*. Transaction Publishers, Piscataway, United States, 29–38.

LUI F. T. (1985). An Equilibrium Queuing Model of Bribery. *Journal of Political Economy*, 93(4): 760-781.

LUNA-REYES L. F. & GIL-GARCIA J. R. (2011). Using Institutional Theory and Dynamic Simulation to Understand Complex E-Government Phenomena. *Government Information Quarterly*, 28(3): 329-345.

LUPU D. & LAZĂR C. G. (2015). Influence of e-government on the level of corruption in some EU and non-EU states. *Procedia Economics and Finance*, 20: 365-371.

LUTHANS F. & KREITNER R. (1985). *Organizational behavior modification and beyond: An operant and social learning approach*. Scott Foresman & Co, Glenview, United States.

LYRIO M. V. L., LUNKES R. J. & TALIANI E. T. C. (2018). Thirty Years of Studies on Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector: The State of the Art and Opportunities for Future Research. *Public Integrity*: 1-22.

MÁCHOVÁ R. (2017). Measuring the Effects of Open Data on the Level of Corruption. In *Current Trends in Public Sector Research, Proceedings of the 21st International Conference*. Masaryk University Press, Brno, Czech Republic, 58-65.

MÁCHOVÁ R., VOLEJNÍKOVÁ J. & LNĚNÍČKA M. (2018). Impact of E-Government Development on the Level of Corruption: Measuring the Effects of Related Indices in Time and Dimensions. *Review of Economic Perspectives*, 18(2): 99-121.

MAHMOOD M. (2005). Corruption in Civil Administration: Causes and Cures. *Humanomics*, 21(3): 62-84.

MAIDANI E. A. (1991). Comparative Study of Herzberg's Two-Factor Theory of Job Satisfaction Among Public and Private Sectors. *Public Personnel Management*, 20(4): 441-448.

MAKOWSKI G. (2017). From Weber to the Web... Can ICT Reduce Bureaucratic Corruption? In PAULIN A. A., ANTHOPOULOS L. G. & REDDICK C. G. (Eds.). *Beyond Bureaucracy. Towards Sustainable Governance Informatisation*. Springer, Cham, Germany, 291-312.

MALESKY E., SCHULER P. & TRAN A. (2012). The adverse effects of sunshine: A field experiment on legislative transparency in an authoritarian assembly. *American Political Science Review*, 106(4): 762-786.

MALITO D. (2014). Measuring corruption indicators and indices. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, 13.

MANIN B., PRZEWORSKI A. & STOKES S. (Eds.). (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.

MARCH J. & OLSEN J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3): 734-749.

MARCHÉ G. E. (2009). Integrity, culture, and scale: An empirical test of the big bad police agency. *Crime, Law and Social Change*, 51(5): 463-486.

MAURO P. (1995). Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712.

MAURO P. (1996). The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure: a cross-country analysis. *International Monetary Fund Working Paper*, WP/96/98: 1-27.

MAURO P. (1998). Corruption: Causes, consequences, and agenda for further research. *Finance and Development*, 0035(001): 11-14.

MAURO P. (2006). World bank researchers and the study of corruption. *Brown Journal of World Affairs*, 13, 67-77.

MBAKU J. M. (2008). Corruption cleanups in Africa: Lessons from public choice theory. *Journal of Asian and African studies*, 43(4): 427-456.

MCCUBBINS M. D., NOLL R. G. & WEINGAST B. R. (1987). Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics & Organization*, 3: 243-277.

MCCUSKER R. (2006). Review of anti-corruption strategies. *Australian Institute of Criminology Technical and Background Paper*, No. 23: 1-75.

MEIER K. J. & HOLBROOK T. M. (1992). "I seen my opportunities and I took'em:" Political Corruption in the American States. *The Journal of Politics*, 54(1): 135-155.

MEIJER A. J., CURTIN D. & HILLEBRANDT M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International review of administrative sciences*, 78(1): 10-29.

MERLONI F. (2018). *Corruption and public administration: The Italian case in a comparative perspective*. Routledge, London, United Kingdom..

MICHENER G. & BERSCH K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3): 233-242.

MICHENER G. (2015). Policy evaluation via composite indexes: Qualitative lessons from international transparency policy indexes. *World Development*, 2015 (74): 184-196.

MISTRY J. J. & JALAL A. (2012). An empirical analysis of the relationship between e-government and corruption. *International Journal of Digital Accounting Research*, 12: 145-176.

MITCHELL R. B. (1998). Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes. *International Studies Quarterly*, 42(1): 109-130.

MOISEEVA I. A. (2018). Corruption Perception Index as an Indicator of the Level of Corruption in an Individual Country and the World. *Actual Probs. Econ. & L.*, 89.

MOLITERNI, A. (2014). La trasparenza amministrativa: recenti tendenze e prospettive future. In *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, Numero speciale su “I principi nell’esperienza giuridica”, 475-509.

MONDO B. V. (2019). Electoral accountability of corrupt politicians: Conditioning factors revisited. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building Hertie School of Governance, Working Paper No. 55: 1-41.

MOOKHERJEE D. & PNG I. P. L. (1995). Corruptible law enforcers: how should they be compensated?. *The Economic Journal*, 105(428): 145-159.

MOTZA M. (1983). Corruption and Budgeting. In RABIN J. & LYNCH T. D. (Ed.) *Handbook on Public Budgeting and Financial Management*. Marcel Dekker, New York, United States, 509-537.

MUELLER D. C. (1989). *Public Choice II: A Revised Edition of Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.

MUNGIU-PIPPIDI A. & DADAŠOV R. (2016). Measuring control of corruption by a new index of public integrity. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22, 415-438.

MUNGIU-PIPPIDI A. (2011). Contextual choices in fighting corruption: Lessons learned. Norwegian Agency for Development Cooperation: 1-157.

MUÑOZ J. R. A. (2017). The principles of the global law of public procurement. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 16(65): 13-37.

NAS T. F., PRICE A. C. & WEBER C. T. (1986). A Policy-Oriented Theory of Corruption. *American Political Science Review*, 80(1): 107-119.

NEE V. & INGRAM P. (1998). Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure. In BRINTON M. C. & NEE V. (Eds). *The New Institutionalism in Sociology*. Russell Sage Foundation, New York, United States, 19-45.

NEE V. (2005). New Institutionalism, Economic and Sociological. In SMELSER N. J. (Ed.). *Handbook for Economic Sociology*, Second Edition. Princeton University Press, Princeton, United States, 49-74.

NEILD R. (2002), *Public Corruption: The Dark Side Of Social Evolution*. Anthem Press, London, United Kingdom.

NELEN H. & NIEUWENDIJK A. (2003). *Geen ABC: Analyse van Rijksrechercheonderzoeken naar Ambtelijke en Bestuurlijke Corruptie*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, Nederlande.

NIEUWBEERTA P., DE GEEST G. & SIEGERS J. (2003). Street-Level Corruption in Industrialized and Developing Countries. *European Societies*, 5(2): 139-165.

NISKANEN W. A. (2017). *Bureaucracy & Representative Government*. Routledge, London, United Kingdom.

NYE J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost–Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, 61 (2): 417-427.

NYE J. S. (2011). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. In HEIDENHEIMER, A. J., & JOHNSTON, M. (Eds.). *Political corruption: Concepts and contexts* (Vol. 1). Transaction Publishers, Piscataway, United States, 281-300.

O’ DONNELL G. (1999). Horizontal accountability in new democracies. In PLATTNER M. F., DIAMOND L. & SCHEDLER A. (Eds.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, United States, 112-126.

O’NEILL O. (2006). Transparency and the ethics of communication. In: HOOD C. & HEALD D. (Eds.) *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford University Press, New York, United States, 75-90.

OJHA A., PALVIA S. & GUPTA M. P. (2008). A Model for Impact of E-Government on Corruption: Exploring Theoretical Foundations. In BHATTACHARYA J. (ed.). *Critical Thinking in E-Governance*. GIFT Publishing, New Delhi, India, 160-170.

OLIVEIRA G. (2014). Institutional Corruption as a Problem of Institutional Design: A General Framework. *Edmond J. Safra Working Papers*, 41: 1-35.

OLSEN J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of public administration research and theory*, 16.1: 1-24.

OLSEN J. P. (2009). Change and Continuity: An Institutional Approach To Institutions Of Democratic Government. *European Political Science Review*, 1 (1): 3-32.

ONGARO E. (2011). The Role of Politics and Institutions in the Italian Administrative Reform Trajectory. *Public Administration* 89(3): 738-755.

OPENTENDER (2010-2022). Opentender All Data. <https://opentender.eu/it/>

OSTROM E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public choice*, 48(1): 3-25.

PALMER M. (2000). Records management and accountability versus corruption, fraud and maladministration. *Records Management Journal*, 10(2): 61-72.

PARK C. H. & KIM K. (2019). E-government as an anti-corruption tool: panel data analysis across countries. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4): 691-707.

PARK H. & BLENKINSOPP J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2): 254-274.

PARK J. (2012). Corruption, soundness of the banking sector, and economic growth: A cross-country study. *Journal of International Money and Finance*, 31(5): 907-929.

PASCHKE A., DIMANCESCO D., VIAN T., KOHLER J. C. & FORTE G. (2018). Increasing transparency and accountability in national pharmaceutical systems. *Bulletin of the World Health Organization*, 96(11): 782-791.

PEIFFER C. & MARQUETTE H. (2015). Theoretical (Mis) Understanding?: Applying principal-agent and collective action theories to the problem of corruption in systemically corrupt countries. In FREDERICKSON H. G. & GHERE R. K. (2014). *Ethics in public management*. Routledge, London, United Kingdom, 109-125.

PEREIRA C., MELO M. A. & FIGUEIREDO C. M. (2009). The Corruption-Enhancing Role of Re-election Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil's Audit Reports. *Political Research Quarterly*, 62(4): 731-744.

PERSSON A., ROTHSTEIN B. & TEORELL J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail — Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 26(3): 449-471.

PERSSON T. & TABELLINI G. (2004). Constitutions and Economic Policy. *Journal of Economic Perspectives*. 18(1): 75-98.

PERUZZOTTI E. & SMULOVITZ C. (2002). Held to account: Experiences of social accountability in Latin America. *Journal of Human Development*, 3(2): 209-230.

PETERS B. G. (1998). Political Institutions, Old and New. In GOODIN R.E. & KLINGEMANN H. D. (Eds.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press, New York, United States, 205–220.

PETERS B. G. (2007). Performance-Based Accountability. In SHAH A. (Ed.). Performance accountability and combating corruption. World Bank Publications, Washington D.C., United States.

PETERS B. G. (2016). Institutionalism and public policy. In PETERS, B. G. & ZITTOUN, P. (Eds.). Contemporary approaches to public policy. Palgrave Macmillan, London, United Kingdom, 57-72.

PETERS B. G. (2019). Institutional Theory In Political Science: The New Institutionalism. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, United Kingdom.

PETROU A. P. & THANOS I. C. (2014). The “grabbing hand” or the “helping hand” view of corruption: Evidence from bank foreign market entries. Journal of World Business, 49(3): 444-454.

PHILP M. (2001). Access, accountability and authority: corruption and the democratic process. Crime, Law and Social Change, 36(4): 357-377.

PHILP M. (2013). Corruption Definition and Measurement. In GALTUNG F., SHACKLOCK A., CONNORS M. C. & SAMPFORD C. (Eds.). Measuring corruption. Ashgate Publishing, Farnham, United Kingdom, 45-56.

PHILP, M. (1997). Defining political corruption. Political Studies, 45(3): 436-462.

PIOTROWSKI S. J. & BORRY E. (2010). An Analytical Framework For Open Meetings And Transparency. Public Administration Manage, 15: 138-176.

PIOTROWSKI S. J. & VAN RYZIN G. G. (2007). Transparency in Local Government. American Review of Public Administration, 37(3): 306-323.

PRAT A. (2006). The more closely we are watched, the better we behave. In HOOD C. & HEALD D. (Eds.). Transparency: The Key to Better Governance? Oxford University Press, New York, United States, 91–103.

PUNCH M. (2000). Police Corruption and its Prevention. European Journal on Criminal Policy and Research, 8(3): 301-324.

RAADSCHELDERS J. C. (1998). Evolution, Institutional Analysis and Path Dependency: An Administrative-History Perspective on Fashionable Approaches and Concepts. International Review of Administrative Sciences, 64 (4): 565-582.

RAINEY H. G. & STEINBAUER P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 9(1): 1-32.

RAUCH J. & EVANS P. (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. Journal of Public Economics, 75(1): 49-71.

RAWLINS B. L. (2008). Measuring the relationship between organizational transparency and employee trust. Public Relations Journal, 2(2): 1-21.

REICH S. (2000). The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective. *Governance*, 13(4): 501-522.

REINIKKA R. & SVENSOON J. (2005). Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda. *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3): 259-267.

REST J. R., NARVAEZ D., THOMA S. J. & BEBEAU M. J. (2000). A neo-Kohlbergian approach to morality research. *Journal of Moral Education*, 29(4): 381-395.

RIKER W. H. & ORDERSHOOK P. C. (1973). *Introduction to Positive Political Theory*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, United States.

ROBERTS A. (2004). A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations. *Public Administration Review*, 64(4): 410-424.

ROBERTS A. (2006). *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Columbia University Press, New York, United States.

ROCHA MENOCAL A., TAXELL N., STENBERG JOHNSØN J., SCHMALJOHANN M., GUILLAN MONTERO A., DE SIMONE F., DUPUY K., TOBIAS J. (2015). Why corruption matters: understanding causes, effects, and how to address them. *DFID Evidence Paper*, London: 1-110.

RODRIGUEZ P., UHLENBRUCK K. & EDEN L. (2005). Government Corruption and the entry strategies of multinationals. *Academy of Management Review*, 30(2): 383-396.

ROGOW A. A. & LASSWELL H. D. (1963). *Power, Corruption and Rectitude*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, United States.

ROHWER A. (2009). Measuring Corruption: A Comparison Between The Transparency International's Corruption Perceptions Index And The World Bank's Worldwide Governance Indicators. *CESifo DICE Report*, 7(3), 42-52.

ROSE J. (2018). The Meaning of Corruption: Testing the Coherence and Adequacy of Corruption Definitions. *Public Integrity*, 20(3): 220-233.

ROSE-ACKERMAN S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press, New York, United States.

ROSE-ACKERMAN S. (1996). The political economy of Corruption – Causes and Consequences. *The World Bank, Note No. 74*: 1-4.

ROSE-ACKERMAN S. (1997). The role of the World Bank in controlling corruption. *Law and Policy in International Business*, 29, 93-114.

ROSE-ACKERMAN S. (1998). Corruption and Development. *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*: 1-46.

ROSE-ACKERMAN S. (1999). Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.

ROSE-ACKERMAN S. (2006). Introduction and Overview. In ROSE-ACKERMAN S. (Ed.). International Handbook on the Economics of Corruption. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, United Kingdom, xiv-xxxviii.

ROSS S. (1973). The economic theory of agency: the principal's problem. The American Economic Review, 63(2): 134-139.

ROTH G. (1968). Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States. World Politics, 20(2): 194-206.

ROTHSTEIN B. & TEORELL J. (2008). What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 21(2): 165-190.

ROTHSTEIN B. & VARRAICH A. (2017). Making sense of corruption. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.

ROTHSTEIN B. (2018). Fighting systemic corruption: The indirect strategy. Daedalus, 147(3): 35-49.

RUBINSTEIN W. D. & VON MARAVIC P. (2010). Max Weber, Bureaucracy, and Corruption. In DE GRAAF G., VON MARAVIĆ P. & WAGENAAR P. (Eds.), The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption. Verlag Barbara Budrich, Leverkusen-Opladen, Deutschland, 21-35.

RYVKIN D. & SERRA D. (2020). Corruption and competition among bureaucrats: An experimental study. Journal of Economic Behavior & Organization, 175: 439-451.

SACHS J. D. & WARNER A. M. (1995). Economic Reform and the Process of Global Integration. Brookings Papers on Economic Activity, 1: 1-118.

SADDY A. (2014). Front-Line Public Servants, Discretion and Corruption. In RACCA G. M. & YUKINS C. R. Integrity and efficiency in sustainable public contracts: balancing corruption concerns in public procurement internationally. Bruylant, Bruxelles, Belgium, 343-355.

SAXENA S. (2017). Factors influencing perceptions on corruption in public service delivery via e-government platform. Foresight, 19(6): 628-646.

SCHATZ F. (2013). Fighting Corruption With Social Accountability: A Comparative Analysis Of Social Accountability Mechanisms' Potential To Reduce Corruption In Public Administration. Public Administration and Development, 33: 161-174.

SCHINKEL W. (2004). The will to violence. Theoretical Criminology, 8(1): 5-31.

SCHLEIFER A. & VISHNY R. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108(3): 599-617.

SCHOTTER A. (2008). *The Economic Theory of Social Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.

SCHULTZ K. A. (1999). Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting Two Institutional Perspectives on Democracy and War. *International Organization*, 53(2): 233-266.

SCHWICKERATH A. K., VARRAICH A., & SMITH L.-L. (Eds.). (2017). How to research corruption? Conference Proceedings: Interdisciplinary Corruption Research Forum, June 2016. Interdisciplinary Corruption Research Network.

SCOTT J. C. (1972). *Comparative political corruption*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, United States.

SCOTT W. R. (1995). *Institutions and organizations* (Vol. 2). SAGE Publications Inc., Thousand Oaks, United States.

SEQUEIRA S. (2012). Advances in measuring corruption in the field. In Serra D. & Wantchekon L. (Eds.), *New Advances in Experimental Research on Corruption* (Research in Experimental Economics). Emerald Group Publishing, Bingley, United Kingdom.

SERRA D. & WANTCHEKON L. (Eds.). (2012). *New Advances in Experimental Research on Corruption*. Volume 15. Emerald Group Publishing, Bingley, United Kingdom.

SHACKLOCK A. & GALTUNG F. (2016). *Measuring corruption*. Routledge, London, United Kingdom.

SHIM D. C. & EOM T. H. (2008). E-government and anti-corruption: Empirical analysis of international data. *International Journal of Public Administration*, 31(3): 298-316.

SHIM D. C. & EOM T. H. (2009). Anticorruption effects of information communication and technology (ICT) and social capital. *International review of administrative sciences*, 75(1): 99-116.

SHLEIFER A. & VISHNY R. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108 (3): 599-617.

SHRIVASTAVA U. & BHATTACHERJEE A. (2015). ICT as a corruption deterrent: a research note. In *Proceedings of the Seventh International Conference on Information and Communication Technologies and Development*: 1-5.

SMITH A. (2013). *La ricchezza delle nazioni*. Newton Compton Editori, Roma, Italia.

SORENSEN A. (2017). New institutionalism and planning theory. In Gunder M., Madanipour A. & Watson V. (Eds.). (2017). *The Routledge handbook of planning theory*. Routledge, London, United Kingdom, 250-263.

STAATS S. J. (2002). Corruption in the Soviet system. *Problems of Communism*. In GALEOTTI M. (Ed.). *Russian and Post-Soviet Organized Crime*. Routledge, London, United Kingdom, 40-47.

STIRTON L. & LODGE M. (2001). Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. *Journal of Law and Society*, 28(4): 471-489.

SUPHACHALASAI S. (2005). Bureaucratic corruption and mass media. *Environmental economy and policy research discussion paper series*, No. 5, University of Cambridge, Department of Land Economics: 1-32.

SVENSSON J. (2005). Eight questions about corruption. *Journal of economic perspectives*, 19(3): 19-42.

SWAMY A., KNACK S., LEE Y. & AZFAR O. (2001). Gender and Corruption. *Journal of Development Economics*, 64 (1): 25-55.

TABELLINI G. (2008). Institutions and culture. *Journal of the European Economic Association*, 6(2-3): 255-294.

TANZI V. & DAVOODI H. (1998). Corruption, public investment, and growth. In IHORI, T. & SHIBATA H. (Eds.). *The welfare state, public investment and growth*. Springer, Tokyo, Japan, 41-60.

TANZI V. (1998a). Corruption and the Budget: Problems and Solutions. In JAIN A. K. (Ed.) *Economics of Corruption*. Norwell, Kluwer Academic, 111-128.

TANZI V. (1998b). Corruption around the World. Causes, consequences, scope, and cures. *IMF Staff papers*, 45(4): 559-594.

TEORELL J. & ROTHSTEIN B. (2015). Getting to Sweden, Part I: War and malfeasance, 1720-1850. *Scandinavian Political Studies*, 38(3): 217-237.

THEMUDO N. S. (2014). Government Size, Nonprofit Sector Strength, and Corruption: A Cross-National Examination. *The American Review of Public Administration*, 44(3): 309-323.

THEOBALD R. (1999). So what really is the problem about corruption?. *Third World Quarterly*, 20(3): 491-502.

THOMPSON D. (1995). *Ethics in Congress: from individual to institutional corruption*. Brookings Institution, Washington, United States.

THOMPSON D. F. (2018). Theories of Institutional Corruption. *Annual Review of Political Science*, 21(1): 495-513.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2012). *Corruption Perceptions Index 2012: An updated methodology*.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2012-2022). Corruption Perception Index. <https://transparency.it/indice-percezione-corruzione>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2021). Citizens' Views and Experiences of Corruption. Global Corruption Barometer, European Union.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2022a). Corruption Perceptions Index 2022: Full Source Description.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2022b). Corruption Perceptions Index Technical Methodology Note.

TREISMAN D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3): 399-457.

TULLOCK G. (1996). Corruption Theory and Practice. *Contemporary Economic Policy*, 14(3): 6-13.

UGUR M & DASGUPTA N. (2011). Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and Beyond: A Systematic Review. EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London: 1-134.

UHLENBRUCK K., RODRIGUEZ P., DOH J. & EDEN L. (2006). The impact of corruption on entry strategy: Evidence from telecommunications projects in emerging economies. *Organization Science*, 17(3): 402-414.

VAN RIJCKEGHEM C. & WEDER B. (2001). Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and by How Much?. *Journal of Development Economics*. 65(2): 307-331.

VANNUCCI A. (1997). Come combattere la corruzione in Italia?. *Quaderni di Sociologia*, 14: 121-144.

VANNUCCI A. (2010). L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto. In MERLONI F. & VANDELLI, L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*. Passigli, Firenze, Italia, 1-21.

VANNUCCI A. (2015). Three Paradigms for the Analysis of Corruption. *Labour & Law Issues*, 1(2): 1-31.

VANNUCCI A. (2016). Non fidarsi è meglio? Le radici istituzionali della corruzione sistemica. In COSTANTINO S. & CUVA A. (a cura di). *Sicurezza e scienze sociali*, IV, 2. Milano, Franco Angeli, Italia, 79-99.

VIAN T. (2020). Anti-corruption, transparency and accountability in health: concepts, frameworks, and approaches. *Global Health Action*, 13: 1-24.

VISHWANATH T. & KAUFMANN D. (1999). Towards Transparency in Finance and Governance. *SSRN Electronic Journal*: 1-30.

VITTORIA A. (2022). Verso una burocrazia legale-digitale?. *Rivista di Digital Politics*, 2(1-2): 135-156.

VOLIOTIS S. (2017). Establishing the normative standards that determine deviance in organizational corruption: Is corruption within organizations antisocial or unethical?. *Journal of Business Ethics*, 140(1): 147-160.

WARBURTON J. (1998). Corruption, power and the public interest. *Business & Professional Ethics Journal*, 17(4): 79-100.

WARREN D. E. (2003). Constructive and destructive deviance in organizations. *Academy of management Review*, 28(4): 622-632.

WARREN M. E. (2006). Political corruption as duplicitous exclusion. *PS: Political Science & Politics*, 39(4), 803-807.

WEBER M. (1972). Die Typen der Herrschaft. In Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr Siebeck, Tübingen, Deutschland, 122-176.

WEI S. J. (2000). How taxing is corruption on international investors? *Review of Economic and Statistics*, 82(1): 1-11.

WEITZ-SHAPIRO R. & WINTERS M. S. (2013). Lacking Information or Condoning Corruption? Voter Attitudes toward Corruption in Brazil. *Comparative Politics*, 45 (4): 418-436.

WERNER S. B. (1983). New Directions in the Study of Administrative Corruption. *Public Administration Review*, 43(2): 146-154.

WEYLAND K. (1998). The Politics of Corruption in Latin America. *Journal of Democracy*, 9(2): 108-121.

WICKBERG S. (2013). Technological Innovations to Identify and Reduce Corruption. Anti-corruption Resource Centre, U4 Expert Answer, Transparency International: 1-8.

WILSON J. K. & DAMANIA R. (2005). Corruption, political competition and environmental policy. *Journal of Environmental Economics and Management*, 49: 516-535.

WILSON J. Q. (1966). Corruption: The Shame of the States. *The Public Interest*, 2: 28-38.

WIRTZ B. W., & BIRKMEYER S. (2015). Open government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International journal of public administration*, 38(5), 381-396.

WISEMAN J. (1990). Principles of Political Economy: An Outline Proposal, Illustrated by Application to Fiscal Federalism. *Constitutional Political Economy*, 1(1): 101-124.

WYSMULEK I. & POVITKINA M. (2017). Quantitative methods in researching corruption: surveys, cross-national studies and measurement issues. In SCHWICKERATH A. K., VARRAICH A. & SMITH L.-L. (Eds.). How to research corruption? Conference Proceedings: Interdisciplinary Corruption Research Forum, June 2016. Interdisciplinary Corruption Research Network, 25-33.

ZHANG Y., KUO M. F., GUO J. & WANG C. Y. (2019). How Do Intrinsic Motivations, Work-Related Opportunities, and Well-Being Shape Bureaucratic Corruptibility?. *Public Administration Review*, 79(4): 552-564.

ZHUANG J., DE DIOS E. & LAGMAN-MARTIN A. (2010). Governance and Institutional Quality and the Links with Economic Growth and Income Inequality: With Special Reference to Developing Asia. *Economics Working Paper*, No. 193: 1-55.