

Anti-Corruption Evidence. The Role of Parliaments in Curbing Corruption

Di Rick Stapenhurst, Rasheed Draman,

Brooke Larson and Anthony Staddon

(Springer Nature Switzerland AG, Cham, 2020)

Recensione di Giuliaserena Stegher

Il volume offre un'analisi molto accurata di come e quanto la funzione del controllo parlamentare possa rappresentare un elemento importante nel più ampio tema della lotta alla corruzione, con particolare riguardo ai Paesi in via di sviluppo.

In uno studio come questo, che nasce dalla volontà di indagare sul ruolo e su una specifica funzione del Parlamento, partendo da una lacuna empirica, si cerca di dimostrare come un controllo efficace rappresenti una componente essenziale nelle strategie e nei programmi di lotta alla corruzione. Quest'ultima, però, è un concetto talmente sfuggente da rendere non solo difficile un unanime consenso circa la sua definizione, ma altresì ne rende complesso qualsiasi tentativo di misurazione.

Stante le difficoltà, la relazione tra controllo parlamentare e corruzione è considerata come un processo avente natura politica: difatti, se la predetta funzione rappresenta l'input, al tempo stesso entrambi gli elementi (controllo e riduzione della corruzione) rappresentano il risultato politico desiderato. Anche se tale relazione è implicitamente riconosciuta dalla letteratura più recente, non solo la natura del processo che collega il controllo parlamentare e la corruzione non è ben compresa, ma altresì non ha trovato fino a oggi dimostrazioni a livello empirico.

L'opera collettanea, frutto di una ricerca organica, si articola in dodici capitoli, declinabili in tre grandi sezioni. Nella prima parte sono riportati i fondamenti giustificativi, le teorie, gli strumenti di indagine, nonché l'approccio neoistituzionalista che hanno guidato la ricerca, a loro volta tratti dalla letteratura sul tema. Ed è per questo che, proprio nel secondo capitolo, è introdotto lo sviluppo evolutivo del *Parliamentary Oversight Committees Index* (POCI). Tale indice consente di confrontare i diversi

Paesi rispetto alla loro funzione di controllo e pone evidenza l'analisi del nesso causale tra la presenza di un accentuato controllo e un minore grado di corruzione.

La seconda parte, invece, è rintracciabile nei capitoli 3-8, all'interno dei quali è oggetto di disamina il ruolo che i Parlamenti assumono nell'azione di contenimento della corruzione, con particolare riguardo a sette specifici paesi: Ghana (cap. 3), Nigeria (cap. 4), Uganda (cap. 5), Tanzania (cap. 6), Trinidad, Tobago e Grenada (cap. 6) e Myanmar (cap. 7). Benché ogni paese rappresenti un caso a sé stante, dalla ricerca emerge come siano ravvisabili taluni problemi comuni, come ad es. la diffusa mancanza di volontà politica di alcuni membri delle rispettive Assemblee parlamentari di avviare un'efficace azione di controllo.

96

Nella terza parte invece, se i capp. 9 (*Motivation of MPs and Political Will*) 10 (*Knowledge Asymmetry, Social Trust: Implications for Oversight*) e 11 (*Parliamentary Oversight of Extractive Industries*) sono incentrati su come rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica e si concentrano in particolare sul miglioramento della comunicazione e della collaborazione tra Parlamento, società civile e mass-media (con uno specifico focus sul caso dell'industria estrattiva), il capitolo 12 riassume le principali conclusioni.

Partendo da uno studio del 2010, basato su un indice di valutazione *ex ante* dei Parlamenti nel ciclo di bilancio, e richiamando i risultati di alcune iniziative di ricerca empiriche sugli aspetti invece *ex post*, è dimostrata l'esistenza di un nesso causale tra funzione controllo dei Parlamenti (esercitata attraverso diversi strumenti) e corruzione.

L'aspetto interessante e innovativo della ricerca è quello relativo alla raccolta dati, dal momento che gli stessi sono ottenuti non solo tenendo in considerazione la letteratura scientifica in materia, ma altresì attraverso la ricerca di documentazione, integrata da una serie di interviste. Difatti, l'indagine si è svolta attraverso la sottomissione di questionari, articolati in 34 domande (chiuse e aperte, riportate in apertura al volume) suddivise in due parti. Nella prima parte del questionario, gli Autori si sono focalizzati sui fattori di controllo esterno, quali *constitutional arrangements*, *political parties*, *extra-legislative oversight institutions*, nonché l'accesso alle informazioni. Nella seconda parte, invece, l'obiettivo è stato quello di raccogliere informazioni sui meccanismi di controllo interno, come le commissioni parlamentari, le commissioni di inchiesta, lo strumento delle interrogazioni, nonché i dibattiti in seduta plenaria. Tutto ciò con l'obiettivo di indagare il grado di consapevolezza degli attori politici circa il fenomeno della corruzione nei rispettivi paesi e di come operi il controllo parlamentare.

Gli stimolanti esiti della ricerca, nei casi nazionali esaminati, mostrano come, sebbene gli strumenti del controllo parlamentare siano necessari, in realtà spesso si palesino inefficaci nella finalità di ridurre la corruzione, a causa di una volontà politica che comporta l'assunzione di iniziative poco incisive – se non addirittura fallimentari – (e di cui il caso dell'Uganda rappresenta un concreto esempio). Parimenti, dall'analisi di taluni casi (Ghana e Myanmar che emulano rispettivamente alcuni elementi delle forme di governo presidenziale e parlamentare) è emerso anche come alcune strutture istituzionali e taluni strumenti siano utili e quindi meritevoli di essere imitati, innescando il cosiddetto processo di *mimetic isomorphism*.

97

Muovendo da un approccio metodologico misto, che ha visto il ricorso a elementi sia quantitativi che qualitativi (giacché l'utilizzo di uno solo di questi è ritenuto causa di debolezza intrinseca dell'intera indagine), gli Autori hanno deciso di avvalersi altresì di un modello di ricerca tanto stabile quanto flessibile, che ha rappresentato una controprova dei risultati, grazie al controllo incrociato dei dati statistici con i risultati delle indagini sul campo. In questo modo è stato possibile non solo determinare un quadro chiaro del rapporto tra controllo parlamentare e corruzione, ma altresì verificare e comprendere sul piano comparato come e perché il primo ridurrebbe la seconda. Proprio in considerazione di ciò si è deciso di far ricorso a un metodo in grado di combinare il rigore dell'analisi statistica su larga scala con l'analisi di alcuni casi studio, riguardanti sette Parlamenti in tre diversi continenti: cinque dell'Africa (Ghana, Kenya, Nigeria, Tanzania e Uganda), uno dell'Asia (Myanmar) e due dei Caraibi (Grenada, Trinidad e Tobago). La scelta degli Autori rispetto a questi specifici paesi è stata fatta in base alle conclusioni offerte dal *Department For International Development* del Regno Unito (DFID), che li ha ritenuti casi prioritari ma anche adatti a rappresentare al meglio il concetto di diversità geografica (pp. 7 e 8).

Peraltro, i singoli casi nazionali studiati nel volume, nel loro complesso, suffragano l'ipotesi che la lotta alla corruzione non possa avere successo in Africa, Asia e Caraibi se non si considera la centralità di un legame tra i diversi attori (parlamentari ed extra-parlamentari): difatti, se al Parlamento e ai suoi organi interni spetta la funzione di controllo e il relativo esercizio, parimenti risulta essere essenziale il ruolo svolto tanto dalla società civile, quanto dai mass-media per sensibilizzare l'opinione pubblica sulle cause e sull'incidenza della corruzione (capp. 9 e 10). A maggior ragione quando si tratta delle industrie estrattive, in particolare nel settore minerario, rispetto alle quali i Parlamenti, in quanto istituzioni

rappresentative, hanno la responsabilità di garantire l'uso sostenibile e responsabile delle risorse naturali (cap.11).

98 L'obiettivo principale del volume è stato quello di mostrare i risultati di una ricerca svolta sul ruolo dei Parlamenti che cercano di arginare il fenomeno corruttivo a livello nazionale, introducendo un nuovo indice di controllo parlamentare e concludendo sul concetto di volontà politica. Tra i molteplici risultati ottenuti dall'indagine, partendo dal presupposto che ogni paese ha una storia socio-politica unica con un impatto sul Parlamento e sulla corruzione, è emerso come non solo sia necessaria una migliore articolazione delle responsabilità delle istituzioni (Governo e Parlamento), ma altresì che i Parlamenti debbano rafforzare i loro legami tanto con le organizzazioni della società civile quanto con i media. Questo perché l'istituzione parlamentare non opera isolata dall'esecutivo, dalla magistratura e dalla società in generale, ed è proprio la funzione di controllo all'interno del perimetro parlamentare a mettere in luce e a fornire maggiore responsabilità e trasparenza al processo decisionale.

Il tema e le conclusioni poste in luce nel volume, oltre a essere particolarmente innovative, sono meritevoli di interesse e di ulteriore approfondimento: sebbene le Assemblee parlamentari dei paesi più sviluppati e caratterizzati da un maggior grado di democraticità mostrino una maggiore potenzialità della funzione di controllo rispetto a quegli organi che operano invece in contesti meno sviluppati e meno democratici, un maggiore ricorso alla predetta funzione, che esula dalla canonica applicazione nelle democrazie parlamentari consolidate, si traduce, nei casi trattati, in un minore grado di corruzione.