LUISS

Dipartimento
di Giurisprudenza

Dottorato in Diritto e Impresa

Ciclo XXXIV

I Meccanismi di *accountability* delle Istituzioni finanziarie multilaterali: dall'*Inspection Panel* della Banca Mondiale al *Project-Affected People's Mechanism* dell'*Asian Infrastructure Investment Bank*.

Chiar.ma Prof.ssa Elena Sciso

RELATORE

Oscar Rosario Gugliotta

CANDIDATO

Anno Accademico 2021/2022

A Dio, luce nella mia notte, presenza fondamentale nella mia vita

ai miei nonni le mie radici, il mio cuore,

le uniche persone capaci di saper donare più di quanto ricevono

a mia sorella Giulia, il mio alter ego*,*

infinite grazie perché il suo sguardo mi ricorda di dover esser il migliore,

a mia madre e a mio padre per avermi permesso di spiegare le vele e seguire il vento del mio destino

incoraggiandomi a fare della mia vita un capolavoro,

senza di loro non avrei raggiunto questo nuovo ed importante traguardo,

grazie per aver creduto in me ancora prima che ci credessi io

a me, per ricordarmi che un traguardo raggiunto non è un punto di arrivo,

ma è il punto di partenza verso nuovi obiettivi

INDICE

INTRODUZIONE 7

CAPITOLO I

ACCOUNTABILITY E RESPONSABILITA' DELLE ISTITUZIONI FINANZIARIE MULTILATERALI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

1. Le istituzioni finanziarie multilaterali e il diritto internazionale applicabile 12

   1.1. I trattati istitutivi 19

   1.2. Il diritto consuetudinario 23

2. La responsabilità delle istituzioni finanziarie multilaterali nel diritto internazionale 30

   2.1. Il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali 37

3. Oltre la responsabilità: il concetto di *accountability* 42

4. I tre pilastri dell'accountability: trasparenza, *responsiveness* e *compliance* 49

5. L'immunità delle organizzazioni internazionali 52

6. La responsabilità degli Stati membri e il consolidamento della responsabilità delle organizzazioni internazionali: una questione controversia 56

CAPITOLO II

LA NASCITA DEI MECCANISMI DI CONTROLLO (INDEPENDENT ACCOUNTABILITY MECHANISMS – IAMs)

1. L'*accountability* delle istituzioni finanziarie multilaterali e gli attori non statali 61

2. La società civile e il suo ruolo nella comunità internazionale 66

   2.1. Interessi e obiettivi condivisi: maggiore *accountability* 73

3. L'origine e l'evoluzione dei Meccanismi indipendenti di accountability (IAMs) interni alle istituzioni finanziarie multilaterali 77

   3.1 Le ragioni interne ed esterne che hanno portato alla creazione degli IAMs 84

4. I principi fondamentali dei Meccanismi: indipendenza, imparzialità, trasparenza, integrità, accessibilità e *responsiveness* 87

5. Le funzioni principali degli IAMs 91

CAPITOLO III

I MECCANISMI INDIPENDENTI DI ACCOUNTABILITY (IAMs) DELLE PRINCIPALI MFIs: COMPOSIZIONE, COMPETENZE, PROCEDURE E FUNZIONI

Premessa 98

1. L'*Inspection Panel* della Banca mondiale 99

1.1.Istituzione e *mission* 99

1.2.Legittimazione attiva 101

1.3. Composizione 103

1.4. Attività e procedure: disciplina e sviluppi recenti 105

1.5. Funzionamento del Panel 110

2. Il Meccanismo di controllo delle altre istituzioni del Gruppo della Banca mondiale 116

3. I Meccanismi di controllo nelle istituzioni finanziarie regionali 123

3.1. Le istituzioni finanziarie regionali europee 124

3.1.1. L'*Independent Project Accountability Mechanism* della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) 124

3.1.2. Il *Complaints Mechanism* (CM) del Gruppo Bancario BEI e l'*European Ombudsman* (EO) 131

3.1.2.1. Il contesto di riferimento: il Gruppo BEI e il Mediatore Europeo 131

3.1.2.2. Ricordo al Mediatore Europeo 133

3.1.2.3. La Divisione CM-BEI: *governance*, funzioni, ambito applicativo 134

3.1.2.4. Legittimazione attiva, fasi preliminari e procedure applicabili 136

3.2. Le istituzioni finanziarie regionali asiatiche 140

3.2.1. L'*Accountability Mechanism* della Banca Asiatica di Sviluppo (ADB) 140

3.2.2. Il *Project-Affected People's Mechanism* dell'*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) 147

3.2.2.1. L'evoluzione del meccanismo: dalla CEIU del 2016 al PPM del 2018 147

3.2.2.2. Il PPM: la *governance*, la base normativa e la legittimazione attiva 149

3.2.2.3. Il procedimento di reclamo e le funzioni espletate dal PPM 149

3.2.2.4. Criticità del Meccanismo 155

3.3. Il *Mecanismo Indipendente de Consulta e Investigacion* della Banca Interamericana di Sviluppo (IDB) 156

3.4. L'*Independent Recourse Mechanism* della Banca Africana di Sviluppo (AfDB) 163

CAPITOLO IV

I DIVERSI MECCANISMI INDIPENDENTI DI ACCOUNTABILITY (IAMs) A CONFRONTO

1. Principali differenze e analogie tra i vari IAMs in analisi 172

1.1. L'obiettivo di accessibilità come primo principio ispiratore 172

1.2. Efficacia, indipendenza e imparzialità come ulteriori obiettivi di analisi 176

2. L'esame della prassi: lacune e mancanze circa gli obiettivi degli IAMs 180

2.1. La prassi dell'*Inspection Panel* della Banca mondiale 180

2.1.1. I casi in cui l'*Inspection Panel* non ha richiesto l'*investigation* 181

2.1.2. I reclami inammissibili e motivazione sottese 184

2.1.3. I casi in cui l'*investigation* non è stata approvata dall'Executive Board della Banca mondiale 187

2.2. La prassi del *Compliance Advisory Ombusdman* (CAO) di IFC/MIGA 188

2.2.1. I casi in cui non si riscontrano anomalie 191

2.2.2. I casi in cui si riscontrano anomalie 192

2.3. La prassi dell'*Independent Project Accountability Mechanism* (IPAM) della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS): i reclami inammissibili 195

2.3.1. I casi ammissibili 197

2.4. La prassi del *Compliants Mechanism* (CM) del Gruppo Bancario BEI e dell'*European Ombusdman* (EO) 200

2.4.1. La casistica per fasi: *admissibility*, *assessment*, *compliance* e *follow up* 202

2.4.2. I casi dell'*European Ombusdman* (EO) 207

2.5. La prassi dell'*Accountability Mechanism* (AM) della Banca Asiatica di Sviluppo (ADB) 212

2.6. La prassi del *Mecanismo Indipendente de Consulta e Investigacion* (MICI) della Banca Interamericana di Sviluppo (IDB) 216

2.6.1. I casi non registrati e i casi non ammissibili 218

2.7. La prassi dell'*Independent Review Mechanism* (IRM) della Banca Africana di Sviluppo (AfDB) 220

3. Le politiche a sostegno dei profili virtuosi dei Meccanismi di accountability analizzati 225

3.1. La struttura in ossequio ai principi di indipendenza, imparzialità e prevedibilità 225

3.2. Il processo di reclamo in ossequio ai principi di accessibilità, trasparenza e sicurezza 227

3.3. Il mandato e le funzioni in ossequio ai principi di efficacia e indipendenza 230

3.3.1. La funzione di *Compliance Review* alla luce dei principi di efficacia e indipendenza 230

3.3.2. La funzione di *Problem-Solving* alla luce dei principi di flessibilità ed eguaglianza tra le Parti 232

3.3.3. La funzione di *Advisory* alla luce del principio di trasparenza e indipendenza 232

3.4. La funzione di sensibilizzazione (*Outreach*) alla luce dei principi di accessibilità e trasparenza 233

4. L'ipotesi di un possibile modello universale come idealizzazione funzionale del Meccanismo 234

CONCLUSIONI

Conclusioni generali 238

Conclusioni di dettaglio 240

Acronomi e abbreviazioni

Accountability Mechanism	AM
Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti	MIGA
Asian Infrastructure Investment Bank	AIIB
Associazione Internazionale di Sviluppo	IDA
Banca africana di sviluppo	AfDB
Banca asiatica di sviluppo	ADB
Banca europea per gli investimenti	BEI
Banca europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo	BERS
Banca interamericana di sviluppo	IDB
Banca mondiale per la Ricostruzione e lo Sviluppo	BIRS
Banche di sviluppo multilaterali	MDBs
Complaints Mechanism	CM
Compliance Advisory Ombusdman	CAO
Dispute Resolution Service	DRS
Draft Articles on Responsibility of International Organizations	DARIO
European Ombudsman	EO
Independent Project Accountability Mechanism	IPAM
Independent Recourse Mechanism	IRM
Istituzioni finanziarie internazionali	IFI
Istituzioni finanziarie multilaterali	MFIs
Mecanismo Indipendente de Consulta e Investigacion	MICI
Meccanismi indipendenti di *accountability*	IAMs
Organizzazioni della società civile	CSOs
Organizzazioni non governative	NGOs
Project-Affected People's Mechanism	PPM
Società Finanziaria Internazionale	IFC

Introduzione

Il contesto, nel quale si inserisce il presente elaborato sui Meccanismi indipendenti di *accountability* (IAMs), risponde alle esigenze sempre più significative di sviluppo e responsabilità, in un mondo con gravi e persistenti problemi di giustizia sociale ed economica e con crescenti disparità economiche all'interno del panorama internazionale. Viviamo in un mondo in continua evoluzione in cui Stati, organizzazioni internazionali, imprese, organizzazioni non governative e società civile rappresentano tutti attori fondamentali. Basti pensare ad un Paese in via di sviluppo in cui una istituzione finanziaria multilaterale sta investendo per la realizzazione di una strada, di un oleodotto o per un progetto di bonifica del territorio; molto spesso in questi casi non vengono presi in considerazione quelli che sono i diritti delle persone direttamente colpite da questi finanziamenti. Pertanto, è all'interno di questa cornice che bisogna inquadrare la nascita dei Meccanismi indipendenti di *accountability*, i quali cercano di dare voce alle comunità lese.

Nella maggior parte dei casi, i cambiamenti più significativi nella storia delle organizzazioni internazionali derivano o dalla consapevolezza acquisita dall'istituzione o per guerre o attraverso processi di apprendimento e di revisione interna; ma, raramente, come risultato di una esigenza proveniente dal basso, tramite critiche formulate della società civile. Tuttavia – in maniera imprevedibile – l'istituzione di questi Meccanismi rientra proprio in questa terza categoria.

Alla fine degli anni '90 del secolo scorso, la presa di consapevolezza circa i danni provocati dall'attuazione dei progetti, finanziati dalle istituzioni finanziarie, ha reso impellente la creazione di tali organismi *ad hoc* al fine di migliorare l'operato delle istituzioni finanziarie multilaterali (MFIs). Muovendo da tali premesse, l'interesse verso l'argomento di ricerca è nato dalla volontà di stimolare, attraverso un contributo innovativo, una riflessione critica sui Meccanismi di *accountability* e sulla loro efficacia nel diritto delle organizzazioni internazionali mettendo, inevitabilmente, in discussione l'attività degli stessi in vista di un loro continuo e progressivo sviluppo.

Di fatto, le MFIs sono state create allo scopo di supportare finanziariamente gli Stati in via di sviluppo, i quali, non potendo accedere al mercato dei capitali privati, non hanno la capacità di indirizzare e di implementare la crescita economica e sociale del Paese. Pertanto, nella logica di fornire sostegno allo sviluppo dei Paesi economicamente più deboli, i progetti finanziati hanno cagionato significativi danni alle comunità locali, residenti nei luoghi in cui venivano realizzati (ad esempio strade, ferrovie, dighe, etc.). Inoltre, con l'aumentare dei finanziamenti, sono iniziate ad emergere le critiche di quanti ritenevano di essere stati danneggiati dai suddetti progetti e si sentivano privi di qualunque mezzo di tutela. Si trattava, in particolare, della voce delle comunità lese che assistevano – impotenti – ai danni cagionati dai progetti finanziati dalle stesse MFIs.

Progressivamente, è emersa la consapevolezza della possibilità di mettere in atto politiche e procedure volte a proteggere le persone colpite (*affected party*) e, allo stesso tempo, garantire uno sviluppo efficace dei Paesi, che ricorrevano ai capitali delle Banche. Nella sostanza, si voleva predisporre uno strumento che consentisse alle persone danneggiate di sentirsi ascoltate e tutelate. Tale esigenza è stata soddisfatta con l'affermazione, nel ventunesimo secolo, del principio di *accountability*.

Il presente lavoro di tesi intende evidenziare come un'approfondita attività di ricerca bibliografica, su testi di carattere giuridico, economico e delle scienze politiche, abbia permesso di indagare gli atti istitutivi dei vari Meccanismi, al fine di poter effettuare una riflessione comparativa, in grado di fornire gli strumenti per comprendere il reale grado di raggiungimento delle finalità

dichiarate dai vari IAMs. Invero, l'obiettivo perseguito nell'ambito dell'indagine non è stato solo quello di verificare che le finalità dichiarate dai vari Meccanismi, all'interno delle rispettive *policy*, siano effettivamente raggiunte, ma anche – e soprattutto – analizzare che tali finalità trovino riscontro nella prassi – attraverso l'analisi dei vari reclami portati all'attenzione degli IAMs – al fine di riuscire ad individuare eventuali linee comuni che un (possibile) Meccanismo di controllo debba avere per poter esser considerato virtuoso.

Si è ritenuto necessario, *in primis*, delineare – in modo adeguato e preciso – il perimetro d'indagine entro cui la presente ricerca si colloca, chiarendo alcuni concetti di base. Primo fra tutti quello di *accountability*, nozione, questa, in ordine alla quale appare utile chiarire origine e significato, onde evidenziarne l'ampia versatilità. Inoltre, come verrà evidenziato nel I capitolo, molto spesso tale concetto viene tradotto (erroneamente) nella lingua italiana con il concetto più ampio di "responsabilità", ma in realtà assume più il significato di "*being obliged to account for one's actions*", vale a dire "essere obbligati a rendere conto delle proprie azioni".

Di fatto, nella prima parte del presente lavoro si procederà a far emergere la differenza, esistente nel diritto internazionale, tra il concetto, più generale, di "responsabilità" – così come delineato nel Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001 – e quello di "*accountability*", partendo dai tre pilastri su cui esso si fonda, ovvero trasparenza, *compliance* e *responsiveness*.

Il termine *accountability* deve essere concepito nell'ambito di un sistema dinamico, all'interno del quale si attua una collaborazione tra controllante e controllato e ove la risposta più adeguata alla violazione degli standard fissati non è una sanzione in senso stretto. L'esito del procedimento di controllo e l'accertamento dell'*accountability* conduce, infatti, non ad una sanzione, ma all'apprendimento istituzionale del soggetto controllato, in un'ottica di miglioramento del sistema. Il riferimento è appunto alle relazioni che si instaurano tra le istituzioni finanziarie multilaterali e i rispettivi Meccanismi di controllo.

L'analisi dell'*accountability* delle MFIs conduce alla formulazione di plurimi interrogativi, quali: di chi è l'*accountability* per la violazione degli standard fissati, chi accerta la suddetta *accountability*, quando la stessa può ritenersi sussistente, quali sono le conseguenze del mancato rispetto delle norme e cosa è stato appreso nel procedimento di *accountability*.

A tutti questi interrogativi provano a dare risposta le *policy* dei Meccanismi, istituiti a partire dal 1993. In detta data, infatti, si rinviene la nascita dell'Inspection Panel della Banca mondiale, il quale è il primo Meccanismo di controllo istituito, nonché modello di tutti quelli sorti successivamente. Pertanto, una volta chiarito il concetto di *accountability* nel diritto internazionale, il II capitolo intende illustrare i motivi posti alla base della nascita degli IAMs.

I Meccanismi si possono, infatti, considerare essenziali per ottenere la fiducia di tutte le Parti interessate dai programmi di sviluppo, dei governi, della società civile o delle comunità imprenditoriali, sul presupposto che le istituzioni saranno ritenute *accountable* delle loro azioni. Invero, nel caso di preoccupazioni, offrono alle popolazioni interessate la possibilità di esprimersi sulle azioni intraprese e sui risultati di tali azioni. Questo è fondamentale per assicurare che gli sforzi di sviluppo non causino danni e per contribuire a garantirne l'efficacia.

Risulta, dunque, evidente la necessità di istituire un sistema di controllo dinamico, teso all'apprendimento istituzionale in una logica di miglioramento dell'operato dell'istituzione e di mitigazione dei rischi di danno promananti dai progetti finanziati.

Infatti, sebbene gli IAMs abbiano il compito di trattare specifici reclami, il loro compito ha ricadute di largo respiro: invero, se il controllo sul caso concreto induce, da un lato, ad una maggiore attenzione nella preparazione e nell'attuazione di progetti futuri, dall'altro, può portare a cambiamenti

nelle politiche e nelle procedure, sia in un settore specifico (ad es. infrastrutture e foreste) sia in una politica generale (ad es. la politica per le popolazioni indigene).

Di fatto, come si vede nel II capitolo, gli IAMs espletano plurime funzioni, quali quella di garantire la conformità dell'operato della Banca alle sue politiche operative rilevanti (*compliance review*), quella di facilitare la comunicazione tra le istituzioni finanziarie e le comunità locali danneggiate, al fine di risolvere le controversie relative ai progetti (*problem-solving*) e quella di fornire una consulenza generale al Management (*advisory*). Di recente, le *policy* degli IAMs hanno affiancato, a queste tre tradizionali funzioni, anche quella di *outreach*: l'attività di sensibilizzazione che mira a far conoscere ai soggetti interessati – *in primis* le comunità lese – l'esistenza del Meccanismo e il relativo mandato, in contesti in cui vi sia un'ampia disinformazione in materia.

Analizzate le funzioni espletate dagli IAMs, verrà sottolineato come la struttura, i poteri, le procedure selettive del personale, nonché la garanzia dell'indipendenza del Meccanismo risultino essenziali al fine di ottenere la fiducia di tutte le Parti interessate (le persone danneggiate da progetti di sviluppo, il governo, la comunità imprenditoriale). Ciò poiché l'efficacia stessa dei Meccanismi dipende dalla loro capacità di mantenere la fiducia delle Parti interessate e, in particolare, i soggetti danneggiati. Costoro, infatti, adiranno il Meccanismo soltanto ove lo ritengano terzo ed indipendente. Inoltre, anche il Management e il personale della Banca devono nutrire fiducia nella circostanza che il Meccanismo agisca con integrità ed imparzialità: ciò al fine di evitare che si sviluppi una cultura in cui la progettazione delle operazioni finanziarie sia funzionale ad evitare di ricadere nella "giurisdizione" degli IAMs.

L'analisi muoverà dall'enucleazione dei principi-obiettivi che sono chiamati a raggiungere gli IAMs nella realtà odierna, al fine di verificare la relativa attuazione pratica attraverso lo studio della casistica. Dunque, nel II capitolo si farà riferimento agli obiettivi a cui devono mirare i Meccanismi di *accountability*, al fine di rendere effettivo il loro controllo sull'operato della Banca. In particolare, gli IAMs devono – attraverso la predisposizione di adeguate *policy* nonché mediante una virtuosa attuazione delle stesse – perseguire gli obiettivi di indipendenza, imparzialità, efficacia, accessibilità, equità-parità di trattamento e trasparenza.

Individuati i traguardi che i Meccanismi di *accountability* sono chiamati a raggiungere nella realtà odierna, nel III capitolo si esamineranno i singoli atti istitutivi di ciascun IAMs e le relative politiche e procedure operative, con particolare riferimento alla struttura, alle competenze, alle procedure e alle funzioni svolte, delineando le opportune modifiche normative.

Si tratta di un'analisi funzionale a verificare quanti e quali degli obiettivi individuati trovino attuazione nell'ambito delle *policy* dei Meccanismi con l'obiettivo ultimo di verificare l'effettivo riscontro nella prassi.

Pertanto, oggetto di studio del IV capitolo sarà la prassi dei vari IAMs. A tal fine, l'analisi orienterà, principalmente, sui casi dichiarati inammissibili, sui casi in cui non si è addivenuti alla *compliance* per decisione del Meccanismo o del Board della Banca e, per ultimo, sui casi in cui il *problem-solving* non ha portato a risultati riconciliativi.

I casi inammissibili verranno esaminati con l'obiettivo di verificare se la *policy* pone ostacoli all'accessibilità al Meccanismo. In particolare, l'obiettivo sarà quello di verificare se ciascun Meccanismo, nel negare la registrazione dei reclami, agisce legittimamente, in base alle indicazioni della *policy*. A tal fine, si procederà con l'esame delle motivazioni contenute all'interno dell'*Eligibility Report.*

Per poter misurare l'efficacia, la trasparenza e l'indipendenza dei Meccanismi si procederà allo studio dei casi in cui non è addivenuti alla *compliance*. Invero, i casi in cui il Board esercita il suo

potere di bloccare l'indagine, reputata necessaria dal Meccanismo, consentono di misurare l'indipendenza e l'efficacia del Meccanismo di *accountability*. Mentre, un eventuale motivazione completa, carente o addirittura apparente a supporto della decisione del Meccanismo di non avviare l'indagine, ci consentirà di valutare la trasparenza dell'IAM.

Infine, l'analisi dei casi di *problem-solving* permette di valutare in che misura il Meccanismo sia stato equo anche in considerazione del disequilibro di forza tra le Parti e della fisiologica debolezza, informativa e negoziale, che caratterizza la posizione dei reclamanti.

Il presente lavoro si concluderà con l'individuazione dei profili più virtuosi delle *policy* analizzate e con l'analisi di un (possibile) modello universale, articolato su due livelli: da un lato, un super-IAM a cui possono ricorrere le comunità interessate da progetti finanziati da qualunque istituzione finanziaria multilaterale e, dall'altro, un fondo di garanzia in grado di compensare economicamente i danneggiati.

Pertanto, in sede introduttiva, si è dato conto dei motivi che hanno portato alla nascita degli IAMs, degli obiettivi che essi si prefiggono di raggiungere, dell'attuazione degli stessi nell'ambio delle singole *policy*. Il tutto allo scopo di valutare se l'efficacia, l'indipendenza, l'imparzialità, l'equità e la trasparenza dei Meccanismi oggetto della presente indagine, declamata sulla carta nell'ambito delle rispettive *policy*, trovi effettivo riscontro nella realtà empirica. Ebbene, si rinvia alle conclusioni il giudizio complessivo relativo all'attuazione dei suddetti principi nell'ambito della prassi dei vari IAMs.

CAPITOLO I

ACCOUNTABILITY E RESPONSABILITÀ DELLE ISTITUZIONI FINANZIARIE MULTILATERALI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

SOMMARIO. *Premessa. 1. Le Istituzioni finanziarie multilaterali e il diritto internazionale applicabile. 1.1. I trattati istitutivi. 1.2. Il diritto consuetudinario. 2. La responsabilità delle istituzioni finanziarie multilaterali nel diritto internazionale 2.1. Il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali 3. Oltre la responsabilità: il concetto di* accountability. *4. I tre pilastri dell'accountability: trasparenza,* responsiveness *e* compliance. *5. L'immunità delle Organizzazioni internazionali. 6. La responsabilità degli Stati membri e il consolidamento della responsabilità delle Organizzazioni internazionali: una questione controversa.*

Premessa.

Il presente lavoro di tesi propone un'indagine avente ad oggetto i Meccanismi di controllo (in inglese, *Independent Accountability Mechanisms* o più brevemente IAMs) delle Istituzioni finanziarie multilaterali. In particolare, la ricerca condotta - attraverso un esame comparativo delle policy dei IAMs - mira, da un lato, a verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi fissati negli atti istitutivi dei diversi Meccanismi e, dall'altro, a delineare i principi a cui si dovrebbe conformare un ipotetico e virtuoso modello di IAM, onde soddisfare le esigenze di *accountability* e trasparenza.

Pertanto, al fine di assicurare una esaustiva trattazione della tematica sopra descritta, si procederà, in primis, all'individuazione dei profili comuni e differenziali caratterizzanti il funzionamento dei vari IAMs oggi operanti. In secondo luogo, si provvederà a tracciare, sulla base dei risultati ottenuti, i principi, le procedure e le finalità di un possibile nuovo modello di *accountability* interno; ciò allo scopo di delineare un Meccanismo ideale idoneo, non soltanto a colmare le lacune e a comporre le criticità riscontrate negli attuali IAMs, ma altresì a rispondere alle nuove sfide globali in termini di responsabilità.

La necessità di delineare in modo adeguato e preciso il perimetro d'indagine entro cui la presente ricerca si colloca, impone, peraltro, di chiarire alcuni concetti di base, tra i quali la nozione di *accountability*. Invero con il termine in commento si suole definire una pluralità di concetti differenti, i quali, sovente, sono utilizzati in settori e contesti tra loro molto eterogenei. Per tali ragioni si è ritenuto di approfondire, nell'ambito del primo capitolo, l'origine e il significato dell'espressione "*accountability*"; in particolare l'analisi prenderà le mosse dalla descrizione del termine e dal valore che lo stesso ha assunto nel contesto delle organizzazioni internazionali. In definitiva, il concetto di accountability, fondato sui tre pilastri della trasparenza, della *responsiveness* e della *compliance* - sarà posto a confronto con quello, più generale, della responsabilità nel diritto internazionale.

1. Le Istituzioni finanziarie multilaterali e il diritto internazionale applicabile.

Le istituzioni finanziarie multilaterali (MFIs) sono enti creati al fine di instaurare e sviluppare la cooperazione finanziaria internazionale e rientrano, a tutti gli effetti, nel novero delle organizzazioni internazionali. Ognuna di esse è stata costituita mediante la stipula di un apposito accordo tra gli Stati contraenti, il quale è teleologicamente orientato a favorire uno o più Paesi membri. L'attività di tali enti, afferente alla politica monetaria e allo sviluppo economico[1], si realizza

[1]Cfr. sul punto, RAGAZZI M., *Financial Institutions, International*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2017, nel quale si osserva come risulti possibile classificare simili istituzioni anche in base ad altri criteri quali le finalità, le funzioni e la partecipazione degli Stati a titolo universale (ad esempio come nel caso del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale) o regionale e sub-regionale (come per le Banche multilaterali di sviluppo).

per mezzo di azioni di interesse comune alle parti e per il tramite di un apparato istituzionale permanente. In base alla definizione contenuta nell'art. 2 della Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati conclusi tra organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali e Stati, l'espressione organizzazione internazionale indica «un'organizzazione tra governi»[2] vale a dire un'entità pubblica e intergovernativa. Tali caratteri, comuni anche alle Istituzioni Multilaterali di Sviluppo, permettono di attribuire a quest'ultime la qualifica di organizzazioni internazionali. Tuttavia giova sottolineare come le Istituzioni in commento si caratterizzino per talune peculiarità, le quali permettono di distinguerle dalle tradizionali organizzazioni internazionali. Infatti le stesse, accanto alla natura pubblicistica – carattere tipico di ogni organizzazione internazionale – svolgono un'attività tipicamente commerciale, trattandosi pur sempre di Banche. Per tali motivi si suole discorrere, indifferentemente, di Banche o Istituzioni Multilaterali di sviluppo.

Ebbene nel panorama internazionale, la duplice natura - pubblica e commerciale - delle Istituzioni finanziarie multilaterali unita all'assenza di ben definiti regole giuridiche internazionali applicabili, comporta una serie di criticità dal punto di vista operativo. Tra le stesse uno dei principali problemi si appunta sull'esatta individuazione degli obblighi giuridici internazionali delle istituzioni nell'ambito della loro attività di pianificazione, di valutazione e di attuazione dei progetti o delle politiche che finanziano. Sul punto si tornerà nel prosieguo della trattazione.

Non resta, dunque, che soffermarsi brevemente sull'evoluzione nel tempo di simili strutture soggettive. Al riguardo può osservarsi come la più antica istituzione finanziaria internazionale sia nata il 17 maggio 1930: si tratta della Banca dei regolamenti internazionali (BRI), la quale ha svolto un ruolo chiave nell'economia globale[3]: dal regolamento dei pagamenti delle riparazioni imposte alle Germania dopo la Prima guerra mondiale al servizio delle banche centrali nel perseguimento della stabilità monetaria e finanziaria[4]. Oggi, la BRI è l'istituzione preposta a promuovere la cooperazione in campo monetario e finanziario, con il ruolo sia di banca sia di *forum* per le banche centrali.

Successivamente, a partire dalla Conferenza di Bretton Woods nel luglio 1944, si è assistito alla nascita di altre organizzazioni finanziarie internazionali, quali il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS). Nel 1957, inoltre, è stata istituita la Banca europea per gli investimenti (BEI)[5] e, successivamente, a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso - grazie anche al processo di decolonizzazione e alla presa di coscienza delle carenze dei meccanismi concernenti gli aiuti allo sviluppo - si è provveduto alla costituzione di ulteriori

[2] Convenzione di Vienna 1986.

[3] SCISO E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, ed.4, Giappichelli, 2021 sottolinea come la BRI sia stata concepita quale mandatario nei regolamenti internazionali. In particolare, poiché, in origine, la Banca fu istituita per dare esecuzione al Piano Young, vale a dire il piano di emissione delle somme dovute dalla Germania a titolo di riparazione per i crimini compiuti durante la Prima guerra mondiale. già all'epoca, la dottrina tendeva a ritenere che, in realtà, l'istituzione della BRI fosse l'occasione per "*per avviare un più ampio progetto di cooperazione monetaria internazionale, nell'ambito del quale la Banca si sarebbe posta come un organo al servizio delle banche centrali dei Paesi che avevano sottoscritto l'accordo istitutivo".* In effetti è stato registrato come, nel secondo dopoguerra, la Banca ha nei fatti ricoperto un simile compito all'interno delle istituzioni comunitarie, in qualità di mandatario della Comunità del carbone e dell'acciaio, e di agente designato del Fondo europeo di cooperazione monetaria.

[4] Per un approfondimento cfr. TONIOLO G., *Central Bank Cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973*, Cambridge, 2005.

[5] Sulla Banca europea per gli investimenti si veda FERRARI BRAVO L., RIZZO A., DI MAJO F. M., *Codice dell'Unione europea Il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato istitutivo della Comunità Europea modificati dai Trattati di Maastricht, Amsterdam e di Nizza e dai Trattati di adesione, con annotazioni di giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Tribunale di primo grado: i documenti rilevanti*, Giuffrè, 2008.

Banche multilaterali di sviluppo, quali la Banca asiatica di sviluppo[6], la Banca interamericana di sviluppo[7] e la Banca africana di sviluppo[8].

All'interno del continente europeo, invece, si sono dovuti attendere gli anni Novanta per assistere alla creazione della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), nata su proposta ed iniziativa francese, con lo scopo, da una parte, di sollecitare lo sviluppo economico delle nascenti democrazie dell'Europa dell'Est e la transizione dei Paesi dell'Europa centrale e orientale e dell'ex-Urss verso un'economia di mercato, e dall'altro, di favorire un processo di privatizzazione dell'economia.

Nel nuovo millennio, i BRICS[9] e la Repubblica Popolare Cinese hanno contribuito alla creazione di due nuove istituzioni finanziarie multilaterali: la *New Development Bank* e l'*Asian Infrastructure Investment Ban.*

La *New Development Bank* è nata dagli accordi interstatali raggiunti durante il sesto *summit* dei BRICS tenutosi in Brasile nel 2014, dove erano rappresentate le cinque principali economie mondiali emergenti[10]. Esse si proponevano come alternative al gruppo del G7, nell'intento di scalzare il ruolo di preminenza degli Stati Uniti d'America e dei paesi europei superando, di fatto, il predominio valutario del dollaro.

Successivamente, nel 2015, è stata fondata a Pechino l'*Asian Infrastructure Investment Bank*, istituzione nata dalla volontà di investire risorse finanziarie per contribuire allo sviluppo di infrastrutture sostenibili e, attraverso di esse, migliorare le condizioni economico-sociali dei paesi beneficiari dei relativi interventi[11].

Le Banche regionali di sviluppo sopra citate, insieme al Gruppo della Banca mondiale[12], costituiscono le principali istituzioni multilaterali di aiuto pubblico allo sviluppo dei Paesi più poveri del mondo. Il loro operato consiste principalmente nella concessione di prestiti volti a garantire lo sviluppo sociale ed economico di questi Paesi: ciò avviene, ad esempio, tramite finanziamenti alla costruzione e/o all'implementazione di nuove strade o infrastrutture preposte alla fornitura di acqua pulita per le comunità. Si tratta, quindi, di prestiti volti, in generale, a migliorare le infrastrutture, il settore energetico, l'istruzione, la salute e la sostenibilità ambientale.

Ne deriva quindi che, a differenza delle Banche commerciali che hanno l'obiettivo di realizzare profitti, tali istituzioni concedono finanziamenti a basso costo, i quali essendo finalizzati a migliorare le condizioni economiche dei Paesi in via di sviluppo e a porre fine alla povertà estrema, riducono, di fatto, la disuguaglianza economica[13].

Tra le organizzazioni finanziarie multilaterali, meritano un particolare approfondimento la Banca mondiale (BIRS) e il Fondo Monetario Internazionale (FMI), istituti specializzati delle Nazioni

---

[6] Sulla Banca asiatica di sviluppo si vedano PATRONI U. Griffi, *Manuale di diritto commerciale internazionale*, Giuffrè, 2012; GUCCIONE A.V., *I contratti di garanzia finanziaria*, Giuffrè, 2008.

[7] Sulla Banca interamericana di sviluppo si veda GUCCIONE A.V., *op. cit.*, Giuffrè, 2008.

[8] Sulla Banca africana di sviluppo si vedano FERRUCCI L., *Internazionalizzazione in Africa tra imprese, istituzioni pubbliche e organizzazioni no profit*, Franco Angeli Editore, 2015; GUCCIONE A. V., *op. cit.* Giuffrè, 2008.

[9] Con l'acronimo BRICS si fa riferimento al Brasile, alla Russia, all'India, al Cina e al Sudafrica.

[10] Il riferimento è sempre ai BRICS: Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica

[11] SCISO E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, ed. IV, Giappichelli, 2021.

[12] Il Gruppo della Banca mondiale viene istituito nel 2007 e comprende cinque istituzioni: la Banca internazionale per le ricostruzioni e lo sviluppo, l'Agenzia internazionale per lo sviluppo, la Società finanziaria internazionale, il Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative agli investimenti e l'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti. Cfr. https://investiresponsabilmente.it/glossario/banca-mondiale/.

[13] Vedi "*Istituzioni finanziarie internazionali", "ASSONEBB, Associazione Nazionale Enciclopedia della Banca e della Borsa*" dal sito https://www.bankpedia.org/.

Unite, nati dall'idea di promuovere la lotta contro la povertà attraverso l'erogazione di aiuti e finanziamenti in favore degli Stati in difficoltà.

Più nel dettaglio, la Banca mondiale è stata istituita nel 1945, nell'ambito della Conferenza di Bretton Woods (tra il 1º e il 22 luglio 1944)[14], con l'obiettivo di aiutare la ricostruzione dei Paesi devastati dal secondo conflitto mondiale, in particolare quelli europei e il Giappone[15]. Tale obiettivo è stato, inoltre, perseguito dal governo degli Stati Uniti che, con il cosiddetto Piano Marshall, finanziò i Paesi europei al fine di favorire la ricostruzione post-bellica[16].

Si noti, inoltre, come in seguito al movimento di decolonizzazione degli anni Sessanta, il numero dei Paesi da finanziare è finito per aumentare; per tali motivi la Banca Mondiale ha iniziato ad occuparsi, nell'ambito delle sue operazioni di finanziamento, anche dello sviluppo economico dei paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina, supportando economicamente la realizzazione delle grandi infrastrutture quali centrali elettriche, autostrade e aeroporti.

Si deve evidenziare come gli obiettivi della Banca mondiale siano mutati, nel corso degli anni; oggi, le azioni della Banca mondiale, abbandonando il tradizionale ed unico obiettivo della crescita economica, si sono maggiormente concentrate sulle politiche volte alla riduzione della povertà. L'istituzione sostiene oggi con forza l'idea che l'acqua potabile, l'educazione e, in generale, il perseguimento di uno sviluppo sostenibile siano la chiave per raggiungere la crescita economica[17].

Tuttavia, con il passare degli anni, le trasformazioni sul piano economico, politico e sociale dei Paesi hanno generato nuovi problemi ed esigenze; in particolare la Banca mondiale è stata il bersaglio di numerose campagne di denuncia, promosse da comunità locali e da ONG, le quali contestavano all'Istituzione finanziaria di aver del tutto trascurato gli impatti sociali e ambientali dei progetti finanziati. A tali critiche, essa ha reagito annunciando riforme sostanziali delle sue attività e adottando linee programmatiche orientate al sostegno e alla preservazione dell'ambiente e coerenti con il mantenimento degli equilibri economico-sociali.

Si noti, inoltre, come, dalla Conferenza di Bretton Woods non sia sorta solo la Banca mondiale, ma anche il Fondo monetario internazionale.

Si tratta di un'organizzazione a carattere universale, della quale fanno parte 190 Paesi, creata con lo scopo di promuovere la stabilità del sistema monetario e finanziario internazionale. Tra i fini statutari del Fondo, si annoverano, ai sensi dell'art.1, la promozione della cooperazione monetaria internazionale, la promozione del commercio internazionale e della stabilità dei rapporti di cambio nonché il sostegno agli Stati membri rispetto alle difficoltà relative alla bilancia dei pagamenti[18].

Autorevoli autori hanno osservato che, per l'operato e le funzioni ad esso attribuiti, il Fondo monetario internazionale potrebbe, invero, essere definito come un "*ente pubblico internazionale che svolge le funzioni di medico, di pronto soccorso e di ospedale per le economie nazionali*"[19]. Questa metafora, evocativamente utilizzata in dottrina, appare molto efficace. Infatti, come ogni medico raccomanda la prevenzione prima di prescrivere la cura, allo stesso modo opera il Fondo monetario

---

[14] Cfr. BIN G., *The Law and Governace of the Asian Infrastructure Investment Bank*, *International Banking and Finance Law serie*s, Walters Kluwer, USA, 2019, pp. 5 ss;

[15] In particolare, l'Europa ed il Giappone.

[16] https://www.borsaitaliana.it/notizie/speciali/mercati-internazionali/accordi-bretton-woods-e-la-sua-fine.htm. Cfr. GILBERT C.L., "The World Bank. Structure and Policies", Cambridge University Press, 2006; BIN G., *op. cit.*, Walters Kluwer, 2019, pp. 6 ss.

[17] SCISO E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, ed. IV, Giappichelli, 2021.

[18] SCHLITZER G., *Il Fondo monetario internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2011; GRASSIA L., *Fmi: che cos'è e come funziona?,* da www.lastampa.it, 2011.

[19] GALIMBERTI F., *Fondo monetario internazionale, un organismo di supervisione dell'economia mondiale*, in www.treccani.it.

internazionale. Così, "*ogni anno le sue Missioni visitano molti dei Paesi che ne fanno parte per analizzarne i problemi*"[20]. Precisamente, il Fondo concede prestiti agli Stati membri in difficoltà economica, con l'obiettivo di ripristinarne gli equilibri finanziari e di regolarizzarne la struttura economica in coerenza con il complessivo andamento internazionale.

L'idea alla base della nascita delle istituzioni di Bretton Woods era quella di creare un sistema di coordinamento e di controllo delle politiche economiche degli Stati a livello internazionale; ciò al fine di apprestare misure idonee ad evitare meccanismi di contrazione dell'espansione economica[21].

Il sistema elaborato a Bretton Woods aveva alla base rapporti di cambio fissi tra le valute: queste ultime erano tutte legate al dollaro che, a sua volta, era legato all'oro. Tale sistema crollò ufficialmente nel 1971, quando il Presidente Richard Nixon ordinò la sospensione della convertibilità del dollaro in oro (c.d. "*golden exchange standard*"). Tale evento storico, comportando il venir meno della maggior parte dei compiti del Fondo, ha portato ad una necessaria rivisitazione del ruolo dello stesso[22]. Ad oggi, infatti, il Fondo si occupa principalmente di tre attività: la prima relativa all'assistenza tecnica, la seconda concernente la sorveglianza (bilaterale e multilaterale) e, infine, la terza riguardante l'attività di prevenzione e di risoluzione delle crisi finanziarie degli Stati[23].

---

[20] Ibidem

[21] CAFARO S., *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods. Analisi critica, processi di revisione in atto e proposte di riforma*, Giappichelli, 2012. La contrazione di politiche espansive, infatti, costituisce la genesi di fenomeni di gravi crisi economico-finanziarie come quella divampata nel 1929, la cui prevenzione costituisce certamente uno degli obiettivi principali del sistema in analisi.

[22] SCISO E., *op. cit.*, ed.4, Giappichelli, 2021 spiega che l'attività del FMI, diversamente da quella della BIRS - la quale da subito si è diretta il finanziamento allo sviluppo – si è orientata all'inizio verso obiettivi ben diversi:, a partire dagli anni '50 del secolo scorso il Fondo ebbe un ruolo del tutto marginale nell'assistenza ai Paesi di sviluppo; si occupò piuttosto delle richieste d'intervento provenienti dai maggiori Paesi europei ed dal Giappone in un'ottica di difesa della stabilità del tasso di cambio in presenza di forti squilibri della bilancia dei pagamenti. Solo tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, il FMI mutò le sue funzioni, direzionando la sua attività, in favore dei PVS. Ciò per due ordini di ragioni. In primo luogo, il crollo del sistema dei cambi fissi nel 1973 consentì agli Stati di svincolarsi dall'obbligo di mantenimento del tasso di cambio. In secondo luogo, la diminuzione dei proventi delle esportazioni di molti PVS, insieme all'aumento del prezzo del petrolio nel 1973 e nel 1979, comportò per tali Paesi significative difficoltà di sviluppo. Emersero così i limiti delle Istituzioni di Bretton Woods; ciò portò alla adozione di nuovi meccanismi nell'ambito del Fondo riguardanti, da un lato, l'accrescimento delle riserve e, dall'altro, nuove regole in materia di sospensione e/o espulsione degli Stati membri inadempienti rispetto agli obblighi statutari. Per esempio, l'Accordo istitutivo del FMI fu oggetto, dal 1944 ad oggi, di quattro revisioni; di cui due finirono per apportare s modifiche di carattere sostanziale relative all'attività del Fondo; la terza ha previsto alcune sanzioni nei confronti degli Stati che violano gli obblighi derivanti dalla partecipazione; la quarta aveva lo scopo di provvedere all'allocazione di Diritti speciali di prelievi. Tale emendamento, entrato in vigore il 28 luglio 1969ha portato alla creazione di uno strumento di riserva internazionale, denominato Diritti Speciali di Prelievo (DSP), volto ad aumentare le riserve degli Stati membri del Fondo. I Diritti Speciali di Prelievo erano inizialmente definiti in relazione all'oro; successivamente furono individuati in funzione di un paniere ponderato di monete (oggi lo yen giapponese, la sterlina britannica, il dollaro statunitense, l'euro e il renminbi cinese). Si deve precisare che le nuove disposizioni miravano ad adeguarsi agli intervenuti mutamenti nella situazione monetaria internazionale, determinatasi a seguito della dichiarazione di sospensione temporanea della convertibilità del dollaro in oro (1971) e della conseguente fluttuazione generalizzata delle monete (1973). Ne era derivato un totale capovolgimento dei principi fondanti il sistema di Bretton Woods se prima si riteneva che "*i problemi interni fossero risolvibili essenzialmente attraverso l'utilizzo di meccanismi internazionali, sul presupposto che i tassi di cambio fossero elementi necessari per assicurare la stabilità interna*", tali revisioni partivano dalla diversa idea per cui sono "*le economie interne, attraverso i meccanismi di intervento dei singoli Stati, a mantenere la stabilità della bilancia dei pagamenti"*. Con tali modifiche del quadro normativo la disciplina dei tassi di cambio fu liberalizzata e si è avuta l'uscita di scena dell'oro come mezzo ufficiale di pagamento nelle transazioni internazionali: quest'ultimo elemento ha modificato "*profondamente uno dei punti cardine del sistema di Bretton Woods fondato, appunto, su parità monetarie indicate in oro (o in equivalente moneta statunitense)*".

[23] La funzione di prevenzione delle crisi si colloca a metà tra quella della sorveglianza in senso stretto e quella della soluzione delle crisi. a partire dalla metà degli anni '90 del secolo scorso numerosi Paesi (Russia, Paesi dell'America latina, asiatici) hanno subito crisi profonde; il che ha comportato un ripensamento del modello economico utilizzato dal Fondo per valutare la "salute" di un Paese. SCISO E., *op. cit.*, ed.4, Giappichelli, 2021.

Dopo aver delineato, seppur sommariamente, i tratti salienti delle due principali istituzioni finanziarie multilaterali esistenti[24], risulta ora possibile esaminare, in ragione delle finalità qui perseguite, la tematica concernente la normativa, ad esse applicabile, a livello internazionale.

Al riguardo giova sottolineare come una volta riconosciuta la qualifica di organizzazione internazionale, seppur *sui generis*, alle Istituzioni Multilaterali, è possibile ritenere che alle stesse si applichi la normativa regolante i rapporti tra soggetti di diritto internazionale.

In particolare, ai fini del riconoscimento della qualifica di organizzazione internazionale, la dottrina internazionalistica richiede la sussistenza di tre requisiti: l'esistenza di un documento istitutivo disciplinato da diritto internazionale pubblico, la natura intergovernativa e la volontà autonoma dell'ente.

Da questa prospettiva, una data entità può definirsi come organizzazione internazionale a condizione che sia costituita per mezzo di uno strumento di diritto pubblico internazionale, i suoi fondatori e membri sono Stati (o eccezionalmente altre persone giuridiche internazionali) e la stessa sia in grado di manifestare – attraverso un suo organo – una volontà distinta da quella dei suoi membri (volontà autonoma)[25]. Ebbene deve ritenersi che tutti e tre i requisiti ricorrano rispetto alla fattispecie delle Istituzioni multilaterali di Sviluppo, essendoci, in tal caso, la costituzione di un'entità - tramite un trattato internazionale stipulato da Stati- dotata di una propria volontà autonoma manifestata da apposito organo, in genere denominato Board. Alla luce di tali considerazioni può senz'altro affermarsi che il diritto applicabile alle Banche Multilaterali di Sviluppo è costituito, in primis, dal sistema delle fonti di diritto internazionale.

Si noti come nella manualistica di diritto internazionale[26], è costante l'affermazione secondo cui la ricostruzione del sistema delle fonti non è una problematica scontata, a fronte dell'assenza di norme scritte aventi portata generale. Ciò deriva essenzialmente dalla struttura anorganica della Comunità internazionale, dove non esiste un soggetto *super partes* in grado di dettare, imperativamente e dall'alto, regole valevoli per tutti i soggetti operanti nello spazio giuridico internazionale. Cionondimeno, è possibile ricorrere ad un approccio basato sul diritto positivo, tramite l'analisi dell'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, il quale si occupa di identificare le fonti di diritto internazionale.

Il primo paragrafo dell'art. 38, infatti, stabilisce che: "*La Corte, cui è affidata la missione di regolare conformemente al diritto internazionale le divergenze che le sono sottoposte, applica: a) le convenzioni internazionali, generali o speciali, che istituiscono delle regole espressamente*

[24] Tra le istituzioni finanziarie multilaterali distinguiamo le istituzioni di Bretton Woods, cioè il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e le Banche Multilaterali di Sviluppo che hanno come obiettivo principale la lotta alla povertà e la promozione dello sviluppo economico. Tra queste annoveriamo la Banca Interamericana di Sviluppo, la Banca Asiatica di Sviluppo, la Banca Africana di Sviluppo e la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo nonché la Banca europea per gli investimenti e la *Asian Infrastructure Investment Bank*.

[25] GOLIA A., PETERS A., *The Concept of International Organization*, capitolo 2 La parola "organizzazione", al fine di designare un'istituzione intergovernativa, è stata usata per la prima volta nei trattati di pace dopo la Prima guerra mondiale. I trattati redatti dagli anni '60 agli anni '80 menzionavano l'attributo "intergovernativo" come unico denominatore delle organizzazioni internazionali. In particolare, la Convenzione di Vienna sul il diritto dei trattati tra Stati e Organizzazioni internazionali o tra Organizzazioni Internazionali qualifica come organizzazione internazionale solo l'organizzazione intergovernativa. L'intento di tale definizione, ormai considerata antica ed obsoleta, era innanzitutto quello di escludere tutte le organizzazioni non governative. Diverso è il concetto fornito dai libri di testo contemporanei, i quali si riferiscono a tre criteri cumulativi: a) il documento istitutivo disciplinato da diritto internazionale pubblico; b) la natura intergovernativa (appartenenza statale) e c) la volontà distinta. Gli Autori sottolineano inoltre come alcune definizioni giuridiche più recenti abbiano sostituito il terzo elemento (distinta volontà) con il requisito della personalità giuridica internazionale. La tesi trae spunto dall'articolo 2(a) degli articoli ILC 2011 sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali.

[26] QUADRI S., ALEOTTI U., *Compendio di diritto internazionale pubblico*, Capitolo III "Le fonti del diritto internazionale".

riconosciute dagli Stati in lite; b) la consuetudine internazionale che attesta una pratica generale accettata come diritto; c) i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili; d) con riserva della disposizione dell'articolo 59, le decisioni giudiziarie e la dottrina degli autori più autorevoli delle varie nazioni, come mezzi ausiliari per determinare le norme giuridiche"[27].

Alla luce di tale disposizione normativa, quindi, il diritto internazionale applicabile alle istituzioni finanziarie internazionali risulta essere costituito, non soltanto dagli accordi internazionali, ma altresì dalle norme di diritto internazionale consuetudinario, dai principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili[28], nonché dalla giurisprudenza e dalla dottrina maggiormente significativa in funzione ermeneutica.

Tra le fonti regolanti l'azione delle Istituzioni finanziarie, la principale è costituita dai trattati e dagli accordi internazionali.

Gli accordi internazionali più significativi, per la Banca mondiale e per il Fondo monetario internazionale, sono i rispettivi trattati istitutivi[29], di cui ci occuperemo più diffusamente in seguito. Per il momento si tenga però presente che le modalità e i criteri in base ai quali le istituzioni finanziarie debbano adempiere ai relativi doveri istituzionali sono definiti nelle disposizioni di suddetti trattati[30].

La Banca mondiale e il Fondo Monetario Internazionale applicano liberamente le norme contenute nei trattati, in conformità alle prerogative conferite ai rispettivi Executive Boards; tuttavia, l'attività interpretativa deve in ogni caso essere esercitata in conformità ai precetti generali enunciati dalla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati[31].

La Convenzione delinea, infatti, i criteri guida da osservare nell'interpretazione di tutti i trattati, ivi inclusi quelli che sono alla base della creazione delle istituzioni finanziarie multilaterali. In particolare l'art. 31 della citata convenzione enuncia i principi generali di interpretazione dei trattati affermando che le norme di un trattato devono essere interpretate "*secondo il significato ordinario delle loro parole alla luce del loro scopo e del contesto in cui operano*"[32].

---

[27] Art. 38, comma primo, Statuto della Corte di giustizia internazionale, da www. fedlex.admin.ch/eli/cc/1948/1048_1037_1010/it

[28] Vedi Interpretazione dell'Accordo del 25 marzo 1951 tra l'OMS e l'Egitto, ICJ Rapporti 1980, 73, par. 37; "Il primo rapporto sulla responsabilità della Commissione di diritto internazionale delle Organizzazioni Internazionali", UN Doc. A/CN.4/532 (26 marzo 2003), art. 3; 'L'Internazionale Terzo Rapporto della Commissione sulla Responsabilità delle Organizzazioni Internazionali", ONU Doc. A/CN.4/553 (13 maggio 2005), art. 8.

[29] Le finalità delle IFI sono enunciate nei primi articoli dei loro Statuti. Vedi IBRD, Articoli dell'Accordo, n. 3, artt. IO; Statuto IDA, n. 3, artt. 10; FMI Articoli dell'Accordo, n. 3, artt. 1 Accordo che istituisce la Banca interamericana di sviluppo, U.N.T.S. 389 (30 dicembre 1959),69, artt. 1 (di seguito Accordo che istituisce l'IDB).

[30] A titolo di esempio, l'articolo 1 dell'Accordo istitutivo della BIRS afferma che, tra le sue finalità, essa deve contribuire alla "*ricostruzione e allo sviluppo*" dei territori dei suoi Stati membri, nonché al finanziamento dei "*progetti*"[30] finalizzati a tali obiettivi, erogando finanziamenti solo in "*circostanze speciali*" per scopi estranei al progetto e basati su dette politiche. Analogamente, ai sensi dell'articolo 1 dell'Accordo istitutivo del FMI, i suoi scopi includono la promozione della "cooperazione monetaria internazionale" e l'utilizzo delle sue risorse per salvaguardare e correggere i problemi della bilancia dei pagamenti dei Membri "*senza ricorrere a misure distruttive della prosperità nazionale o internazionale*".

[31] La Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati rientra nell'ambito di quelle che vengono definite le Convenzioni di codificazione, vale a dire trattati internazionali stipulati dagli Stati, su iniziativa della Commissione di diritto internazionale, organo instituito dalla Assemblea Generale ONU, con il compito di promuovere la codificazione del diritto consuetudinario. Così in QUADRI S., ALEOTTI U., *Compendio di diritto internazionale pubblico*, Capitolo III "Le fonti del diritto internazionale".

[32] Art. 31 Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, 23 maggio 1969.

Nell'individuazione del diritto applicabile alle MFIs si devono annoverare non solo trattati istitutivi, bensì anche ulteriori accordi[33]. Infatti le Istituzioni finanziarie multilaterali stipulano accordi con i Paesi membri all'interno dei quali vengono realizzati i progetti finanziati

È opportuno, inoltre, sottolineare che gli accordi finanziari possono differire per la loro natura. Ad esempio, come evidenziato in dottrina, è opinione prevalente e diffusa che gli accordi di *stand-by* del Fondo monetario, progettati per aiutare i Paesi rispetto ad una criticità della bilancia dei pagamenti nel breve periodo, non rappresentano accordi ma decisioni del Board, mentre gli strumenti finanziari che la Banca stipula con il Paese interessato costituiscono accordi giuridicamente vincolanti registrati presso il Segretariato delle Nazioni Unite[34].

In realtà, la scelta del diritto applicabile agli accordi finanziari stipulati dalle istituzioni varia a seconda della natura stessa dell'operazione: essa può ricadere sul diritto interno o internazionale. A supporto di questa tesi si richiamano usualmente i casi in cui la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS) ha accettato, in operazioni di sottoscrizione, il diritto applicabile scelto dai sottoscrittori principali che, nel caso di specie era il diritto inglese[35].

Le Banche regionali di sviluppo, a differenza della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS)[36], non applicano più all'interno dei loro accordi di finanziamento la cosiddetta clausola di esecuzione (*enforceability clause*) con cui possono adottare tutte le misure per garantire il raggiungimento dei loro obiettivi, ma preferiscono favorire una norma che richiami espressamente il diritto internazionale e ne enumeri le fonti secondo l'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia[37].

Infine, nonostante vi siano vincoli normativi comuni alle le varie istituzioni finanziarie multilaterali, rimane difficile poter discorrere di un vero e proprio *corpus* normativo applicabile a tutte istituzioni. Di fatto, ogni qualvolta si affrontano questioni concernenti le istituzioni finanziarie multilaterali, al fine di individuare le regole applicabili, è necessario analizzare l'atto istitutivo e la prassi consolidata di ogni singola istituzione. Ne deriva che non è mai possibile una generalizzazione, dovendosi farsi sempre un'analisi caso per caso.

1.1. I trattati istitutivi

Il diritto internazionale si articola essenzialmente nel diritto convenzionale (c.d. pattizio) e nel diritto consuetudinario.

---

[33] Si noti come l'espressione trattato, convenzione, accordo, patto, statuto siano espressioni equipollenti: tutte indicano un "contratto" tra soggetti di diritto internazionale. Sul punto si tornerà nel paragrafo successivo.

[34] BROCHES A., *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank,* in *Recueil des cours de l'Academie de droit international*, vol. 98, 1959, pp. 301–408. Numerosi autori hanno riconosciuto agli *stand-by* e agli *extended arrangements* natura di accordi internazionali veri e propri, conclusi tra il Fondo e gli Stati richiedenti l'assistenza finanziaria. È stato, altresì, evidenziato come l'ideazione dei programmi di riforme economiche, in vista dell'accesso alle risorse finanziarie del Fondo, costituisce normalmente un compito svolto dagli Stati interessati "con la collaborazione e l'assistenza" dei funzionari dell'organizzazione. Ciò è ora espressamente previsto nelle nuove *Guidelines*, le quali stabiliscono le lettere d'intenti dello Stato richiedente siano trasmesse, previa approvazione del Direttore generale del Fondo, al Comitato esecutivo. Così in
https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/33/Stand-By-Arrangement.

[35] TAYLOR J.L., *The Governing Law in Legal Agreements Used by the European Bank for Reconstruction and Development in its Banking Operations*, in GIOVANOLI M. (ed), *International Monetary Law: Issues for the New Millennium*, Oxford University Press, 2000, pp. 479– 91.

[36] BROCHES A., *op. cit.,* 1959, pp. 339–53; DELAUME G., *Issues of Applicable Law in the Context of the World Bank's Operations*, in HORN N., SCHMITTHOFF C.M. (eds), *The Transnational Law of International Commercial Transactions,* Kluwer Deventer, 1982, pp. 317–28.

[37] HEAD J.W., *Evolution of the Governing Law for Loan Agreements of the World Bank and Other Multilateral Development Banks,* in *American Journal of International Law*, vol. 90, 1996, pp. 214–34.

Il diritto pattizio ricomprende tutti i trattati o accordi (patti, convenzioni, statuti ecc..) nati dall'incontro delle volontà di due o più soggetti dell'ordinamento internazionale che intendono regolare un determinato rapporto tra loro. La norma consuetudinaria "*pacta sunt servanda*" garantisce l'osservanza delle norme pattizie: queste ultime, a differenza delle norme consuetudinarie, non hanno valenza "*erga omnes*", in quanto vincolanti solo le Parti che partecipano alla loro formazione[38] (c.d. efficacia *inter partes*).

Tra le principali difficoltà in cui incorre l'Istituzione finanziaria nell'applicare i trattati istitutivi vi è quella relativa alla necessità di coniugare al diritto autoprodotto (accordo istitutivo) il diritto consuetudinario nonché il diritto nazionale applicabile in base al luogo in cui è realizzata l'operazione finanziata; il tutto cercando di soddisfare le mutevoli esigenze nate dalla prassi e dai bisogni sociali imposti dai cambiamenti storici[39]. Si tratta, quindi, di riuscire a trovare forme efficaci per promuovere quei giusti e necessari adeguamenti e quelle riforme utili a garantire che le istituzioni finanziarie multilaterali operino in modo appropriato e con la dovuta trasparenza, conservando quello specifico ruolo di primo piano che ricoprono nell'ambito dello sviluppo socio-economico globale e che hanno avuto fin dalla loro istituzione. Un compito che è tutt'altro che semplice, stante le molteplici difficoltà derivanti, da un lato, dal sovrapporsi dei piani normativi interni e delle norme del diritto internazionale e, dall'altro, dalla necessità di aggiornare l'operato della Banca ai mutevoli bisogni della prassi.

Emblematico della problematica di cercare di coniugare il diritto promanante dallo Statuto con le nuove emergenti esigenze sociali è lo scenario a cui si è assistito durante gli anni '80 del secolo scorso, allorché la Banca Mondiale ha iniziato ad includere, nel suo ambito di attività, questioni non di natura esclusivamente economica, come l'ambiente, la *governance* e le questioni di genere. In particolare emerse la questione relativa al modo in cui la Banca Mondiale dovesse interpretare il vincolo normativo, derivante dall'atto costitutivo, di basare le proprie decisioni su "considerazioni economiche", prescindendo da valutazioni di "carattere politico" relative ai Paesi mutuatari (*borrower*)[40]. Sul punto, intervenne il Consigliere generale della Banca Mondiale il quale, affrontando tale spinosa problematica, stabilì che qualsiasi questione avente "e*ffetti economici diretti ed evidenti*" potesse essere considerata come materia inclusa nel mandato della Banca, anche ove la stessa presentasse chiari riflessi politici. Questa posizione ha contribuito, negli anni, a stimolare l'interesse della Banca in materia di protezione dei diritti umani[41].

---

[38] CONFORTI B. (a cura di IOVANE M.), *Diritto internazionale*, XI edizione, Editoriale Scientifica, 2018.

[39] La suddetta sfida è nota ed è stata efficacemente riportata dal Consigliere generale della Banca Mondiale Shihata che, sulla base della propria diretta esperienza, ha sollevato domande tutt'altro che scontate: "*On the one hand, the Bank is expected at all times to adapt itself to the changing needs of the world, if only to ensure its continued relevance. On the other hand, it is extremely difficult to introduce changes through amendment of the Articles of Agreement. [...] How then can a counsel of that institution answer constant questions about the law governing Bank policies and operations which are, of course, subject to its Articles of Agreement? How does he or she identify the rules applicable to the Bank's varying transactions, which may be derived from international law or such domestic law as may be applicable, and cannot be inconsistent with the provisions of the Articles? This is perhaps the most challenging task performed by the office of the Bank's General Counsel*". Così in SHIHATA I. F.I., T*he Creative Role of the Lawyer – Example: The Office of the World Bank's General Counsel*, Catholic University Law Review, vol. 48, 1999, p. 1041

[40] I trattati istitutivi della BIRS e dell'IDA precludono esplicitamente, a queste due istituzioni, la possibilità di "*interfere in the political affairs […]; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I."* (art. IV (10) dell'Accordo istitutivo della BIRS). Così in BRADLOW D.D., *International Law and the Operations of the International Financial Institutions*, in BRADLOW D.D., HUNTER D.B., *International Financial Institutions*, Kluwer Law International, 2010, pp. 9 e ss.

[41] SHIHATA I. F.I., T*he Creative Role of the Lawyer – Example: The Office of the World Bank's General Counsel*, Catholic University Law Review, vol. 48, 1999, p. 1041.

Dunque, la Banca ha finito per incorporare, all'interno delle sue *Operations*, questioni di carattere non propriamente (ed esclusivamente) economico, andando contro le previsioni normative previste nei trattati istitutivi della BIRS e dell'IDA, le quali precludono esplicitamente, a queste due istituzioni, la possibilità di "*interfere in the political affairs […]; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I."* (art. IV (10) dell'Accordo istitutivo della BIRS)[42]. Questo nuovo scenario, caratterizzato dall'ampliamento della sfera di competenza della Banca mondiale, come avremo modo di vedere[43], deve essere interpretato soprattutto come la risposta delle istituzioni finanziari multilaterali alle richieste di attuare politiche di maggiore tutela e promozione dei diritti umani che, in tempi relativamente recenti, sono emerse in modo preponderante nell'ambito dell'opinione pubblica globale, delle comunità locali, delle associazioni e delle ONG.[44]

Non si può non considerare come il processo che ha condotto all'evoluzione delle competenze della Banca sia stato complesso e tortuoso. Invero, il *General Counsel* della Banca Mondiale - sollecitato dall'interesse ad assicurare adeguata assistenza ai Paesi Membri, senza tuttavia oltrepassare i limiti della propria competenza - ha finito per valorizzare la genericità delle formulazioni previste nello Statuto; per tale via ha adottato un'interpretazione estensiva idonea a far rientrare, nel mandato della Banca, anche questioni di matrice essenzialmente politica[45].

Per il Fondo Monetario Internazionale, il potenziale di espansione della portata delle sue operazioni era ancora maggiore rispetto a quello appena esaminato in relazione alla Banca Mondiale, stante l'assenza di un esplicito limite normativo. Infatti, in seguito al crollo del sistema di parità[46], il Fondo monetario internazionale ha cominciato a trattare qualsiasi questione suscettibile di influenzare il cambio e la bilancia dei pagamenti degli Stati membri come una questione da includere nelle sue attività di sorveglianza e, successivamente, nelle condizioni associate alle sue operazioni finanziarie[47]. Inoltre, le norme dell'Accordo istitutivo del Fondo Monetario Internazionale non contengono un "divieto politico" esplicito ma, al contrario, impongono al Fondo di rispettare,

---

[42] BRADLOW D.D., *International Law and the Operations of the International Financial Institutions*, in BRADLOW D.D., HUNTER D.B., *International Financial Institutions*, Kluwer Law International, 2010, pp. 9 e ss.

[43] Cfr. cap. 2, p.

[44] A partire dal 1998 la Banca ha rilasciato dichiarazioni pubbliche sul rapporto tra sviluppo e diritti umani. Vedi *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*, World Bank, 1998; *World Development Report 2006, Equity and Development,* 2006. DAÑINO R. (Senior Vice-President and General Counsel), *Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank,* 2006. Vedi anche DARROW M., *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishing, 2003; SIGRUN SKOGLY, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund,* Cavendish Publishing, 2001.

[45] Il Consiglio Generale della Banca Mondiale riteneva, infatti, che qualsiasi attività con un "effetto diretto, preponderante e chiaro" sullo sviluppo economico del Paese dovesse rientrare nel proprio mandato, consentendo, in tal modo, alla Banca Mondiale di intervenire anche in questioni non esclusivamente economiche ed ampliando, di fatto, la sfera delle attività di sua competenza. Ad oggi, infatti, la Banca è in grado di finanziare qualsiasi attività potenzialmente produttiva di un effetto economico "diretto, preponderante e chiaro". Vedi SHIHATA I. F.I., *The World Bank and ''Governance'' Issues in Its Borrowing Members*, in SHIHATA I. F.I. (ed.), *The World Bank in A Changing World*, Nijhoff Publishers, 1991. Vedi anche SHIHATA I. F.I, *Prohibition of Political Activities in the Bank's Work: Legal Opinion by the Senior Vice President & General Counsel,* World Bank, 12 Jul. 1995.

[46] L'uscita di scena dell'oro come mezzo ufficiale di pagamento nelle transazioni internazionali costituisce una delle modifiche più significative del sistema di Bretton Woods fondato, appunto, su parità monetarie indicate in oro (o in equivalente moneta statunitense). Infatti, l'oro non fu più considerato, come prevedeva l'art 4 dell'Accordo originario, il "comune denominatore" delle monete; ne deriva l'impossibilità di far riferimento al sistema di parità. SCISO E., *op. cit.*, ed.4, Giappichelli, 2021.

[47] BRADLOW D.D., *op. cit.*, in BRADLOW D.D., HUNTER D.B., *International Financial Institutions*, Kluwer Law International, 2010, pp. 9 ss

nell'esercizio delle sue funzioni, le condizioni sociali e politiche interne ai suoi Stati membri[48]. Ebbene, sulla base di tali coordinate normative, anche il Fondo ha provveduto, nel tempo, ad allargare le maglie del proprio operato, fino a ricomprendervi anche questioni politiche [49].

Il summenzionato fenomeno espansivo delle competenze delle istituzioni finanziarie internazionali non è andato esente da critiche; i giudizi negativi espressi in dottrina si prestano ad essere suddivisi in due diverse posizioni principali. Entrambe finiscono per contestare, seppur sotto profili diversi, la cosiddetta missione "*creep*": si tratta di una locuzione che è stata coniata per sottendere il fenomeno dell'espansione del mandato del Fondo e della Banca, in settori diversi da quelli previsti dagli accordi istitutivi di Bretton Woods.

Se il primo orientamento contesta, a monte, la stessa operazione volta all'espansione delle competenze, qualificandola come *creep*, il secondo critica, a valle, le conseguenze derivanti dall'assunzione di un impegno anche politico. Non resta, dunque, che analizzare nel dettaglio le due posizioni.

Una prima impostazione evidenzia, criticamente, come entrambi gli organismi, sulla base della neoassunta vocazione della lotta alla povertà, abbiano finito per ampliare - liberamente e arbitrariamente - anche in maniera considerevole, il loro mandato originario. Le critiche mosse a questa nuova funzione assunta derivano dall'idea che la stessa alimenti una tendenza "*a politicizzare le due organizzazioni in modi che [...] in definitiva [...]* finiscono per minare *la loro efficacia*"[50]. Non mancano, tuttavia, voci contrarie, le quali sottolineano come il mandato di queste istituzioni sia delineato, dai rispettivi accordi istitutivi, in modo sufficientemente flessibile da consentire un simile ampliamento.

In secondo luogo, un diverso ordine di contestazioni inerente alla missione "*creep*" si è appuntato sulla circostanza per cui il contenuto delle operazioni finanziate faccia sorgere dei dubbi sugli obblighi gravanti in capo alle istituzioni finanziarie internazionali. In particolare ci si chiede se le stesse siano tenute a rispettare il diritto internazionale in materia di diritti umani e ambiente e quali siano i loro obblighi nei confronti degli Stati membri [51]. Risulta pacifico che, per poter essere vincolati al rispetto delle disposizioni dei trattati sulla protezione dell'ambiente e dei diritti umani, un soggetto di diritto interinazione deve aver partecipato alla relativa formazione; ne deriva la tendenziale non obbligatorietà dei suddetti trattati per le organizzazioni internazionali non firmatarie.

Pur riconoscendo che le Istituzioni finanziarie internazionali non sono firmatarie dei principali trattati internazionali o regionali afferenti a tali tematiche, i fautori di questa tesi sostengono che, in

---

[48] IMF, *Articles of Agreement*, Art. IV(3)(b): "*These principles shall respect the domestic social and political policies of members, and in applying these principles the Fund shall pay due regard to the circumstances of members*".

[49] Appare opportuno rilevare che per molti anni il Consiglio Generale del Fondo ha interpretato questa norma come un rigoroso divieto politico; tuttavia, in seguito, si è assistito ad una vera e propria evoluzione esegetica, volta ad assicurare al Fondo Monetario Internazionale la possibilità intervenire su qualsiasi questione, anche politica, qualora lo avesse ritenuto necessario. Così in IMF, Articles of Agreement, Art. IV(3)(b): "*These principles shall respect the domestic social and political policies of members, and in applying these principles the Fund shall pay due regard to the circumstances of members*".

[50] Vedi HEAD J. W., *Law and Policy in International Financial Institutions: The Changing Role of Law in the IMF and the Multilateral Development Banks*, in *Kansas Journal of Law & Public Policy,* vol. 17, 2007; BRADLOW D.D, *Should the International Financial Institutions Play a Role in the Implementation and Enforcement of International Humanitarian Law?*, in *Kansas Law Review*, vol. 50, 2002, p. 695 e ss.; BRADLOW D.D., GROSSMAN C., *Limited Mandates and Inter- twined Problems: A New Challenge for the World Bank and the IMF*, in *Human Rights Quarterly*, vol. 17, 1995; HOCKETT R., *From Macro to Micro to ''Mission Creep'': Defending the IMF's Emerging Concern with the Infrastructural Prerequisites to Global Financial Stability*, in *Cornell Law School*, n. 62, 2006, pp. 153–193.

[51] Vedi HEAD J.W., *op. cit.,* 2007; TSAI M.C., *Globalisation and Conditionality: Two Sides of the Sovereignty Coin*, in *Law & Policy International Business*, vol. 31, 2000, pp. 1317-1329; AL-JURF S., *Good Governance and Transparency: Their Impact on Development*, in Transnational Law & Contemporary Problems, vol. 9, 1999, pp. 193, 206.

quanto soggetti di diritto internazionale, le organizzazioni in esame abbiano, quantomeno, l'obbligo di garantire che le loro operazioni di finanziamento non finiscano per minare la capacità degli Stati membri di conformarsi alle norme internazionali e ai loro obblighi giuridici. In base a tale orientamento, il diritto internazionale consuetudinario può, dunque, essere fonte di obblighi per le istituzioni finanziarie multilaterali relativamente agli impatti sociali delle loro operazioni.

Inoltre non mancano in dottrina le voci di quanti mettono in dubbio la stessa capacità delle Istituzioni finanziarie multilaterali di valutare adeguatamente gli impegni in materia e garantirne il rispetto, stante la marcata specializzazione del loro mandato. Si sostiene, infatti, che le istituzioni finanziarie internazionali dovrebbero rispettare i limiti dei loro mandati e lasciare le questioni di rilevanza politica e sociale alle organizzazioni internazionali dotate di una più spiccata competenza in tali settori[52].

1.2. Il diritto consuetudinario

Come accennato precedentemente, una delle componenti del diritto internazionale è costituita dal diritto consuetudinario. La consuetudine internazionale si sostanzia in un comportamento costante ed uniforme tenuto dalla maggior parte dei soggetti di diritto internazionale, accompagnato dalla convinzione che quella condotta sia giuridicamente obbligatoria. Dunque la norma consuetudinaria si compone di due elementi: uno, di carattere oggettivo, consistente nella ripetizione costante nel tempo di un dato comportamento da parte della generalità dei soggetti (c.d. *diuturnitas*) e l'altro, di natura soggettiva, dato dal convincimento che quel comportamento sia conforme a diritto o a necessità (c.d. *opinio iuris sive necessitatis*)[53].

La norma consuetudinaria, diversamente dal diritto pattizio, ha portata generale: la stessa è dunque, vincolante per tutti i soggetti di diritto internazionale, indipendentemente dalla loro partecipazione al relativo processo formativo.

Sebbene la consuetudine si trovi, in astratto, al vertice della gerarchia delle fonti di diritto internazionale, il diritto pattizio, di regola, prevale sul diritto consuetudinario, in base al principio di specialità ("*lex specialis derogat generali*") che stabilisce che il diritto speciale prevale sul diritto generale. Esiste, tuttavia, un'eccezione alla suddetta regola, data dal c.d. *ius cogens*. Una norma di di *ius cogens* è definita come una regola di diritto consuetudinario avente carattere inderogabile, in quanto posta a tutela di valori ritenuti fondamentali. Ne deriva che se due Stati stipulano un trattato attraverso il quale si impegnano a compiere atti lesivi dell'integrità di uno Stato terzo o a compiere crimini internazionali, quel trattato è nullo[54] ai sensi dell'art. 53 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, in quanto stipulato in violazione di una norma di i*us cogens*[55].

---

[52] BRADLOW D.D., *op. cit*., 2010.
[53] QUADRI S., ALEOTTI U., *Compendio di diritto internazionale pubblico*, Capitolo III "Le fonti del diritto internazionale".
[54] BRADLOW D.D., *International Law and the Operations of the International Financial Institutions*, in BRADLOW D.D., HUNTER D.B., *International Financial Institutions*, Kluwer Law International, 2010, pp. 9 e ss.
[55] Art. 53 Trattati in contrasto con una norma imperativa del diritto internazionale generale (*jus cogens*), Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati**,** 1969: "*È nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, sia in contrasto con una norma imperativa di diritto internazionale generale. Ai fini della presente convenzione, per norma imperativa di diritto internazionale generale si intende una norma che sia stata accettata e riconosciuta dalla Comunità internazionale degli Stati nel suo insieme in quanto norma alla quale non è permessa alcuna deroga e che non può essere modificata che da una nuova norma di diritto internazionale generale avente lo stesso carattere.*" Disponibile qui: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1990/1112_1112_1112/it

La stessa Convenzione[56], nel suo Preambolo, precisa inoltre che le norme di diritto internazionale consuetudinario regolano tutte le questioni per le quali non sia prevista una espressa e specifica disposizione della Convenzione stessa.

L'art. 38 della Convenzione contempla anche l'ipotesi in cui determinate norme di un trattato divengano obbligatorie per Stati terzi non firmatari, a seguito della creazione di una consuetudine che ne recepisca il contenuto. Dunque se di regola i trattati vincolano solo gli Stati che partecipano alla loro formazione, è possibile che le relative disposizioni divengano obbligatorie per gli Stati non firmatari, allorché si formi una consuetudine in materia identica nel contenuto. Tale fenomeno opera anche al contrario. Infatti la stessa Convenzione di Vienna – qualificata in dottrina come convenzione di codificazione[57] - detta una disciplina generale che non sempre coincide con norme di diritto internazionale consuetudinario consolidatesi, nel corso del tempo, in materia. Infatti, può sempre accadere che le norme in essa contenuta, originariamente fedeli al diritto consuetudinario, divengano obsolete per effetto del radicarsi di una nuova consuetudine contraria.

Alla luce di tali considerazioni può sottolinearsi come l'identificazione dei principi di diritto internazionale univocamente applicabili alle istituzioni finanziarie sovranazionali non costituisce un'operazione agevole per l'interprete. Pertanto non resta che procedere ad un'operazione di analisi e di identificazione delle principali norme consuetudinarie applicabili, con particolare riferimento alla materia dei diritti umani e dell'ambiente.

Per quanto riguarda i rapporti tra le Banche Multilaterali di Sviluppo e gli Stati membri, un importante principio di diritto internazionale consuetudinario, certamente operante, è quello del rispetto della sovranità degli Stati membri. Tale principio si manifesta in due modi.

In primo luogo, l'istituzione finanziaria internazionale, nello stipulare un accordo, ivi compreso un contratto di prestito, con uno dei suoi Stati membri, deve qualificare il contratto alla stregua di un accordo internazionale. Da ciò si evince che le istituzioni in commento dovrebbero consentire allo Stato contraente di sottoporre l'accordo a tutte le procedure di ratifica previste dal diritto nazionale per l'efficacia delle convenzioni internazionali. Tali istituzioni dovrebbero, inoltre, rispettare i dettami dell'articolo 102 della Carta delle Nazioni Unite, secondo il quale ogni trattato ed ogni accordo internazionale stipulato da un Membro delle Nazioni Unite deve essere registrato, al più presto possibile, presso il Segretariato delle Nazioni Unite e pubblicato a cura di quest'ultimo.[58]

In secondo luogo, il rispetto del principio della sovranità degli Stati implica l'astensione, da parte delle istituzioni finanziarie internazionali, da ogni interferenza nelle materie ascrivibili alla "*national jurisdiction*" degli Stati membri[59]. Tuttavia, un'analisi più attenta è in grado di rivelare come, a ben vedere, il descritto obbligo non sia particolarmente stringente per le MDBs; ciò poiché negli anni si è avuta una sostanziale e progressiva erosione della sovranità degli Stati in numerosi settori. Ciò emerge da due principali ordini di ragioni.

In primo luogo, si deve sottolineare come la portata delle questioni che, secondo le Nazioni Unite, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato sovrano si è progressivamente ristretta, sicché attualmente, ad esempio, gli Stati sono tenuti a render conto, agli organismi di garanzia e controllo

[56] Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969).

[57] Le Convenzioni di codificazione sono trattati promossi dalla Commissione di diritto internazionale - organo istituito dall'Assemblea Generale dell'ONU – al fine di soddisfare l'esigenza di certezza del diritto. Le stesse, infatti, mirano a codificare per iscritto le norme consuetudinarie, le quali sono, per loro stessa natura, non scritte. Sul punto si veda QUADRI S., ALEOTTI U., *Compendio di diritto internazionale pubblico*, Capitolo III "Le fonti del diritto internazionale".

[58] V. Come già detto nel par. 1 nel testo relativo alla nota 25, il Fondo non registra i singoli contratti (stand-by) in quanto considerati come decisioni del Board.

[59] Carta delle Nazioni Unite, Art. 2(7), 1945 (*www.un.org/en/documents/charter/intro.shtml*)

internazionale[60], della conformità del proprio operato a specifici accordi relativi ai diritti umani[61]. Inoltre non manca in dottrina chi sostiene che vi sia un dovere internazionale generale, gravante anche in capo alle Istituzioni finanziarie Multilaterali, di proteggere i gruppi e gli individui dalle violazioni dei diritti umani più sistematiche ed eclatanti[62]. Tali considerazioni confermano la conclusione che l'obbligo di rispettare la giurisdizione interna degli Stati membri non pone un limite particolarmente stringente alle operazioni delle istituzioni finanziarie internazionali[63].

Si noti, in definitiva, come, secondo alcuni, la riduzione delle materie di competenza esclusiva del singolo Stato sovrano imponga, alle istituzioni finanziarie internazionali, l'obbligo di considerare in modo responsabile questioni prima ricondotte alla sfera di competenza interna esclusiva dello Stato membro e ora qualificate in termini di interesse giuridico internazionale. Ebbene, si deve, tuttavia evidenziare come un simile obbligo non sia chiaramente configurabile, almeno per quanto attiene al relativo contenuto e ai connessi limiti.

Secondo autorevole dottrina[64], sebbene sia evidente che le operazioni delle istituzioni finanziarie internazionali possano avere significativi impatti sociali e ambientali, di rado, il diritto internazionale offre alle stesse una guida nella comprensione della loro responsabilità al riguardo. Ciò poiché, in primis, le istituzioni finanziarie internazionali non sono firmatarie di nessuno dei trattati stipulati in ordine a questioni di carattere sociale e ambientale, che di fatto esulano dalla loro competenza; pertanto non sono vincolate a conformare la loro attività al rispetto dei quelle specifiche prescrizioni.

In secondo luogo, lo stesso diritto consuetudinario non offre sicuri ancoraggi in merito. Un esempio chiarirà il concetto. Parte della dottrina[65] ha evidenziato come la Dichiarazione universale delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo[66], pur non essendo un trattato vincolante[67], abbia iniziato ad

---

[60] Gli *Human Treaty Bodies* sono comitati di esperti indipendenti che controllano e monitorano l'attuazione dei principali trattati internazionali sui diritti umani, da parte degli Stati membri. Infatti ciascuno Stato parte di un trattato ha l'obbligo di adottare misure idonee a garantire che tutti gli individui presenti nello Stato possano godere dei diritti stabiliti nel trattato. In caso di violazione del suddetto obbligo, intervengono i c.d. Human Treaty Bodies. Questi comitati hanno diverse funzioni: ricevono reclami individuali, conducono indagini sul paese, adottano commenti generali, organizzano discussioni tematiche per interpretare le disposizioni dei loro trattati e contribuiscono al processo di rafforzamento del corpo del trattato.

[61] Attualmente operano i seguenti comitati, ognuno dei quali creato con la funzione di vigilare su un determinato trattato: il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, il Comitato diritti umani (diritti civili e politici), il Comitato contro la tortura, il Comitato contro la discriminazione razziale, il Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne, il Comitato sui diritti dell'infanzia, il Comitato sui diritti dei lavoratori migranti, il Comitato sui diritti delle persone con disabilità e il Comitato sulle sparizioni forzate.

[62] V. ALVAREZ J., *International Organizations as Law-Makers*, Oxford University Press, 2005, pp.156–169.

[63] Va notato che, nel tempo e attraverso gli sforzi di codificazione di enti come l'*International Law Commission* e l'*International Law Association*, è probabile che sia la consuetudine sia gli obblighi giuridici internazionali delle organizzazioni internazionali evolvano.

[64] BRADLOW D.D., *op. cit*., 2010.

[65] BRADLOW D.D., *op. cit*., 2010.

[66] United Nations General Assembly Resolution, General Assembly Resolution 217 A (III) (Universal Declaration of Human Rights) (10 Dec. 1948) (*www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx*)

[67] Se è pur vero che la Dichiarazione non è uno strumento giuridicamente vincolante, è altrettanto vero che, nei decenni trascorsi dalla sua adozione, la Dichiarazione si è evoluta, passando da mero strumento non giuridicamente vincolante a perno del sistema internazionale della protezione dei diritti umani, nonché a fondamento di successive convenzioni e documenti giuridicamente vincolanti. Ciò è stato confermato dall'Alto commissario per i Diritti umani, Michelle Bachelet, il quale ha affermato che la Dichiarazione universale riveste un'importanza fondamentale nell'ambito della difesa dei diritti umani. Essa, infatti, non rappresenta più solo un documento di indirizzo politico ed un esempio di "soft law", ma ha la capacità di permeare di sé qualsiasi area del diritto internazionale, costituendo il fondamento ultimo del sistema internazionale della protezione dei diritti umani Ciò detto, la Dichiarazione è composta da trenta articoli, preceduti da un preambolo, che incorporano i diritti inalienabili dell'uomo. Nonostante il carattere non vincolante del documento,

assumere le caratteristiche di diritto internazionale consuetudinario[68]. Ebbene anche ove si ritenesse che la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo abbia il rango di consuetudine, si deve in ogni caso tener presente che le sue disposizioni altro non sono che norme di principio, destinate, secondo il disegno originario, ad essere recepite e rielaborate all'interno di specifici trattati. Non si tratta, dunque, di norme immediatamente precettive in grado di orientare l'operato delle Istituzioni Multilaterali di Sviluppo.

Analizzati gli obblighi di fonte consuetudinaria sotto profilo dei diritti umani, non resta che chiedersi se le stessi conclusioni valgano anche nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente.

In dottrina è stato sostenuto che l'obbligo di effettuare valutazioni d'impatto ambientale, nonché il principio secondo cui uno Stato è tenuto a non causare danni ambientali ad uno Stato vicino senza il suo consenso abbiano assunto le caratteristiche di diritto internazionale consuetudinario.[69]Infatti può rilevarsi come, a seguito delle sentenze arbitrali sul caso delle *Fonderie di Trail tra Usa e Canada*, del 1938 e del 1941, si sia formata una norma di diritto consuetudinario in base alla quale nessuno Stato ha il diritto di utilizzare o di consentire l'uso del proprio territorio, in modo tale da provocare un pregiudizio sul (o al) territorio di altro Stato, ai beni o alle persone che in esso si trovino. Inizialmente, la norma trovava applicazione solo tra Stati confinanti tra loro sulla base della contiguità o della prossimità. L'attuale normativa consuetudinaria concepisce, invece, il divieto di inquinamento transfrontaliero in senso più ampio, tanto da ricomprendervi la protezione di spazi non sottoposti alla sovranità di alcuno Stato e a rapporti tra Stati geograficamente molto lontani, per quanto concerne attività i cui effetti nocivi possono essere avvertiti a grande distanza[70]. Dunque può ritenersi che tale principio si applichi anche alle Istituzioni finanziarie multilaterali, stante la precisione contenutistica assunta dalla norma consuetudinaria nel tempo.

Per quanto riguarda, invece, l'obbligo di valutazione di impatto ambientale, può da subito evidenziarsi che le istituzioni finanziarie internazionali, per prassi ormai consolidata, effettuano da tempo simili procedure. Tuttavia, le motivazioni sottese ad una simile prassi non sono chiare. Ci si domanda, in altri termini, se tali valutazioni di impatto ambientale vengano effettuate perché le istituzioni ritengono di essere obbligate oppure perché valutano una simile condotta come opportuna sotto un profilo meramente etico.

La dottrina ritiene che la circostanza per cui le istituzioni finanziarie internazionali siano tenute, in base alle pertinenti policy interne, ad effettuare le valutazioni ambientali e quella per cui, in mancanza delle stesse, le istituzioni finanziarie possano essere ritenute *accountable*, induce a protendere per la tesi dell'obbligatorietà di simili adempimenti, perlomeno alla stregua della normativa interna[71].

Nondimeno, si noti come il Fondo monetario internazionale sia restio a riconoscere che l'obbligo di valutazione di impatto ambientale costituisca un principio vincolante del diritto internazionale consuetudinario. In ogni caso, secondo la tesi del Fondo, le operazioni da esso

---

i diritti in essa sanciti sono stati trasferiti e sviluppati in successivi trattati giuridicamente vincolanti, strumenti regionali e costituzioni nazionali. Così in CARDIA C., *Genesi dei diritti umani*, Giappichelli, 2009.

[68] Vedi SKOGLY S., *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, Cavendish Publishing, 2001; DARROW M., *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishing, 2003, pp. 129-133.

[69]Vedi HUNTER D., SALZMAN J., ZAELKE D., *International Environmental Law and Policy*, Thomson Reuters, 2007.

[70] La cooperazione internazionale in materia è disciplinata dalla Convenzione di Ginevra del 13 novembre 1979, sull'inquinamento atmosferico oltre confine a lunga distanza. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01979A1113(01)-20050517&from=lt

[71] BRADLOW D.D., *op. cit*., 2010.

compiute non determinano un impatto ambientale sufficientemente significativo da rendere applicabile tale principio alla sua azione. Per tali ragioni, l'istituzione finanziaria non ha provveduto ad elaborare politiche o procedure in materia di valutazioni ambientali[72].

Meno chiara è la posizione della Banca mondiale sul dovere di non arrecare danno ambientale gravante su due o più Stati confinanti, senza il previo consenso dello Stato leso. Infatti, la Banca mondiale sembra riconoscere il principio nella sua politica sui corsi d'acqua transfrontalieri, in cui richiede la consultazione e l'accordo preventivo con gli Stati limitrofi potenzialmente interessati[73]. Tuttavia, manca una chiara ed espressa indicazione generale al riguardo. Ad esempio, le politiche della Banca Mondiale non richiedono consultazioni simili per quanto riguarda altre forme di potenziale impatto ambientale transfrontaliero. Ciò indurrebbe a ritenere che la Banca non si ritenga legalmente obbligata a rispettare il suddetto principio generale.

Un ulteriore esempio emblematico è dato dal principio di precauzione[74], sancito dall'articolo 191 del TFUE, il cui obiettivo è quello di garantire il più alto livello di protezione dell'ambiente[75], mediante un approccio preventivo di fronte a rischi non scientificamente certi[76].

Si deve al riguardo evidenziare come, nella pratica, il campo di applicazione del principio sia davvero ampio, tanto che lo stesso si ritiene applicabile anche alla politica dei consumatori, alla legislazione europea sugli alimenti, alla salute umana, animale e vegetale[77].

Un'attenta analisi di tale principio richiede la precisazione di due diversi aspetti.

Innanzitutto, è pacifico che, sebbene il principio di precauzione sia stato esplicitamente enunciato nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo (UNCED) di

---

[72] Ibidem.

[73] Vedi The World Bank, *Transboundary Waters*, 25 Feb. 2010; The World Bank, *OP 7.50 – Projects on International Waterways*, June 2001.

[74] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l32042

[75] Il principio di precauzione si differenzia dal principio della prevenzione - principio anch'esso affermato nell'ambito della legislazione ambientale europea - perché assicura un livello di protezione più elevato. Se la prevenzione mira ad evitare rischi scientificamente certi, la precauzione anticipa il livello di protezione anche a pericoli non scientificamente provati.

[76] Il concetto del principio di precauzione consiste in un approccio alla gestione del rischio per cui, qualora sia possibile che una determinata condotta possa arrecare danno ai cittadini o all'ambiente e qualora non vi sia ancora un consenso scientifico sulla questione, l'azione in questione non dovrebbe essere perseguita. Pur avendo trovato un'applicazione più vasta, il principio di precauzione è stato sviluppato prima di tutto nel contesto della politica dell'ambiente. Nella dichiarazione ministeriale della seconda Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord (1987), si precisa: "*una strategia di precauzione si impone al fine di proteggere il Mare del Nord dai potenziali effetti dannosi delle sostanze più pericolose. Tale strategia può richiedere l'adozione di misure di controllo delle emissioni di tali sostanze prima che sia stabilito formalmente un legame di causa a effetto sul piano scientifico*". Così in Alberto Mariachiara, *La quantificazione e la riparazione del danno ambientale nel diritto internazionale e dell'Unione europea,*2011, Giuffrè. Si noti, inoltre, che durante la terza Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord (1990) è stata formulata una nuova dichiarazione ministeriale che precisa la dichiarazione precedente: "*I governi firmatari devono applicare il principio di precauzione, vale a dire adottare misure volte ad evitare gli impatti potenzialmente nocivi di sostanze che sono persistenti, tossiche e suscettibili di accumulazione biologica, anche quando non vi sono prove scientifiche dell'esistenza di un nesso causale tra le emissioni e gli effetti*". Il principio di precauzione è stato esplicitamente riconosciuto nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo (UNCED) di Rio de Janeiro nel 1992 e figura nella Dichiarazione di Rio. Da allora sono stati approvati vari testi riguardanti l'ambiente, e in particolare i cambiamenti climatici a livello planetario, le sostanze che impoveriscono lo strato di ozono e la preservazione della biodiversità. Così in CORDINI G., FOIS P., MARCHISIO S., *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, terza edizione, 2017

[77] Il principio di precauzione è indicato come principio 15 della Dichiarazione di Rio, tra i diritti e gli obblighi di natura generale delle istanze nazionali. "*Per proteggere l'ambiente, gli Stati debbono applicare intensamente misure di precauzione a seconda delle loro capacità. In caso di rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di un'assoluta certezza scientifica non deve costituire un pretesto per rimandare l'adozione di misure efficaci volte a prevenire il degrado ambientale*". Il principio 15 è ripreso in termini analoghi nel preambolo della Convenzione sulla diversità biologica (1992) e all'articolo 3 della Convenzione sui cambiamenti climatici (1992)

Rio de Janeiro nel 1992 e sia sancito anche nella Dichiarazione di Rio, non tutti gli Stati membri delle istituzioni finanziarie internazionali riconoscono ad esso lo *status* di principio di diritto internazionale consuetudinario. Infatti, alcuni di essi respingono questa posizione[78].

In secondo luogo, le istituzioni finanziarie internazionali tendono a ritenere che il principio di precauzione non sia facilmente applicabile nelle loro operazioni. Pertanto, ad oggi, non sono state predisposte politiche o procedure che richiedano esplicitamente l'applicazione del suddetto principio. Ebbene, nei casi in cui le istituzioni finanziarie fanno applicazione del principio di precauzione, si può sostenere che un simile modus operandi sia spesso motivato più da ragioni di convenienza ed opportunità pratica che dalla necessità di conformarsi ad un vincolo legale[79].

Dall'analisi espletata emerge, dunque, come le istituzioni finanziarie internazionali formulino le proprie politiche e procedure, sulla scorta dei principi di diritto internazionale consuetudinario. A loro volta, queste politiche vincolano i Paesi che ricevono il finanziamento (*borrower*) nella fissazione dei requisiti e degli obblighi da rispettare nell'esecuzione dei progetti. Da ciò deriva la considerazione per cui le istituzioni finanziarie internazionali giocano un ruolo davvero molto incisivo nella creazione del diritto internazionale[80].

Analizzate le norme consuetudinarie in materia ambientale e nel settore dei diritti umani, non resta che occuparsi di una secondo insieme di principi di diritto internazionale generale, il quale riguarda l'esecuzione degli accordi internazionali stipulati tra le istituzioni finanziarie internazionali e gli Stati membri[81].

Parte della dottrina evidenzia come tra i principi maggiormente applicati ai rapporti tra Stati e Istituzioni vi siano le regole del *pacta sunt servanda* e del *rebus sic stantibus*[82]. Infatti le stesse istituzioni finanziarie si sono avvalse dei suddetti principi nella gestione della c.d. crisi del debito sovrano dei loro Stati membri.

Nel 1982 il Messico annunciò di non essere più in grado di onorare i propri debiti nei confronti di creditori stranieri, dando il via a una crisi senza precedenti del debito sovrano dei Paesi in via di sviluppo. L'annuncio del Messico fu infatti seguito, a breve distanza, da notizie simili provenienti da Brasile, Argentina, Bolivia, Venezuela, Zambia, Zaire, Nigeria e Filippine.[83] Intervennero, quindi, le istituzioni finanziare internazionali. In particolare, il Fondo e la Banca lavorarono, in questa prima fase per far rispettare il principio del *pacta sunt servanda*. Le stesse decisero di non concedere prestiti a Paesi in arretrato con i loro creditori e insistettero affinché i mutuatari rispettassero i loro obblighi; tutto ciò per due ordini di ragioni: in primo luogo era nell'interesse di tutti proteggere l'integrità e il funzionamento del sistema creditizio, il cui collasso avrebbe potuto minacciare la stabilità dell'intero sistema finanziario internazionale. In secondo luogo, le IFIs non volevano creare precedenti giuridici

---

[78] WIENER J. B., ROGERS M. D., *Comparing Precaution in the United States and Europe*, in *Journal of Risk Research*, vol. 5, 2002 (www.nicholas.duke.edu/solutions/ documents/PP-EU-USpaperJRR2002final.pdf)
[79] BRADLOW D.D., *op. cit.,* 2010.
[80] Ibidem.
[81] CONFORTI B., *op. cit.,* 2018.
[82] Tali principi sono stati codificati dalla Convenzione di Vienna. Il più rilevante tra essi è il principio sintetizzato nel brocardo latino *pacta sunt servanda*, codificato nell'articolo 26 della Convenzione di Vienna, che stabilisce che "*ogni trattato in vigore è vincolante per le parti e deve essere da queste eseguito in buona fede*". Questo canone è mitigato da un altro principio, parimenti rilevante, comunemente espresso nella locuzione *rebus sic stantibus*. Il principio, sancito dall'articolo 62 della Convenzione, afferma che un cambiamento fondamentale della situazione di fatto esistente al momento della stipulazione del trattato può, in alcune ipotesi, costituire ragione sufficiente a giustificare la mancata esecuzione o la sospensione degli obblighi del trattato. Il principio del *rebus sic stantibus* è quindi un'eccezione alla regola del *pacta sunt servanda.*
[83] BRADLOW D.D., *International Law and the Operations of the International Financial Institutions*, in Bradlow D.D., Hunter D.B., *International Financial Institutions*, Kluwer Law International, 2010, pp. 20 e ss.

in cui alla violazione degli obblighi sanciti nei contratti di debito conseguisse la totale "impunità". Nel 1985, in occasione della riunione annuale della Banca mondiale e del Fondo, il Segretario al Tesoro degli Stati Uniti, James A. Baker, annunciò la concessione di 20 miliardi di dollari ai quindici Paesi meno sviluppati per risolvere la crisi del debito. Secondo il piano Baker, il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e altre istituzioni multilaterali avrebbero, inoltre, contribuito alla risoluzione della crisi con altri nove miliardi di dollari previsti per l'erogazione di nuovi prestiti. In cambio di questi prestiti, Baker invitò i Paesi debitori ad attuare piani di austerità monitorati dal FMI.[84] Sia i debitori che i creditori non erano entusiasti del Piano Baker: i creditori temevano, infatti, di entrare in un ciclo infinito di rinegoziazioni e richieste di prestiti ponte. Anche i Paesi debitori cominciarono a rendersi conto che, contraendo un nuovo debito per mantenere i pagamenti degli interessi sui vecchi prestiti, non facevano altro che aumentare semplicemente il loro debito.

Ebbene le IFIs, così come molti creditori e debitori, iniziarono a prendere consapevolezza dell'impossibilità di far rispettare gli obblighi di debito originari ed a riconoscere che il principio *pacta sunt servanda* non poteva continuare a trovare applicazione. In tale contesto le Istituzioni ritennero necessario ricorrere all'opposto principio, quello del *rebus sic stantibus*. In base ad esso, le condizioni contrattualmente stabilite sono subordinate al mantenimento dello stato di fatto esistente al momento della conclusione del contratto. Ebbene, il mutamento dello stato di fatto finisce per far venir meno gli impegni presi, proprio perché gli stessi sono stati assunti in virtù di diverse circostanze.

Dunque, le Banche si resero disponibili alla concessione di opzioni di riscadenzamento più generose e al mantenimento dei debiti correnti in modo più flessibile.

A chiusura dell'analisi fin qui condotta giova sottolineare come lo *jus cogens*[85], sebbene risulti in astratto applicabile alle istituzioni finanziarie, non lo sia in concreto. Si noti, infatti come la qualifica dell'inderogabilità (da qui il nome *ius cogens*) può essere riconosciuta soltanto a quei principi consuetudinari aventi una pregnanza universale, quali il divieto di tortura, di genocidio, di schiavitù, di apartheid, di uso della forza e di autodeterminazione. Essi, pertanto, presentano, rispetto all'ordinaria attività delle istituzioni finanziarie internazionali, una rilevanza limitata. Nondimeno, ciò non autorizza a ritenere che tali canoni, in circostanze eccezionali, non possano dispiegare alcun ruolo. Al contrario, tali principi potrebbero ritenersi operanti, nei casi, ad esempio, di finanziamento di un progetto di riforma in un Paese che usa abitualmente la tortura nel proprio sistema di giustizia penale ovvero nel caso di operazioni correlate al risanamento post-bellico di un dato Paese che ha posto in essere crimini di guerra.

2. La responsabilità delle istituzioni finanziarie multilaterali nel diritto internazionale.

Non è facile giungere ad una definizione della responsabilità internazionale delle organizzazioni finanziarie a carattere multilaterale; ciò deriva dall'esistenza di due elementi di complessità.

In primo luogo, le Istituzioni finanziari multilaterali, al pari di qualunque altra organizzazione intergovernativa, instaurano diverse tipologie di relazioni con numerosi soggetti (Stati membri, altre

[84]Ibidem.

[85] Art. 53 Trattati in contrasto con una norma imperativa del diritto internazionale generale (*jus cogens*), Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati**,** 1969: "*È nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, sia in contrasto con una norma imperativa di diritto internazionale generale. Ai fini della presente convenzione, per norma imperativa di diritto internazionale generale si intende una norma che sia stata accettata e riconosciuta dalla Comunità internazionale degli Stati nel suo insieme in quanto norma alla quale non è permessa alcuna deroga e che non può essere modificata che da una nuova norma di diritto internazionale generale avente lo stesso carattere.*" Disponibile qui: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1990/1112_1112_1112/it

istituzioni, personale interno, Stati non membri, enti privati, e così via). Queste relazioni sono regolate da specifici e diversi ordinamenti giuridici[86].

Il diritto internazionale generale, gli accordi con gli Stati ospitanti, nonché l'atto costitutivo dell'organizzazione e il suo diritto interno disciplinano i rapporti con gli Stati membri ed, in particolare, il funzionamento delle operazioni da eseguire. La relazione tra un'istituzione finanziaria multilaterale e il Paese beneficiario del prestito è disciplinata, inoltre, dai relativi accordi di prestito e dagli accordi di progetto.

Per quanto concerne le relazioni tra l'organizzazione e il proprio staff, le stesse si iscrivono nel quadro di riferimento dei rapporti contrattuali di lavoro.

Infine, i rapporti con gli Stati non membri e con le altre organizzazioni internazionali sono disciplinati dal diritto internazionale generale e dagli accordi bilaterali. Diversamente, i rapporti dell'organizzazione con gli enti privati non statali sono regolati su base contrattuale, nel rispetto della legislazione privatistica vigente nel singolo Stato[87].

Un secondo motivo di complessità attiene alla responsabilità internazionale delle Istituzioni finanziarie multilaterali per i danni subiti da soggetti terzi, vale a dire individui, comunità e popolazioni lesi in seguito alla realizzazione dei loro progetti di investimento e sviluppo. Si tratta dell'aspetto maggiormente problematico della tematica della responsabilità delle Istituzioni finanziarie Multilaterali.

Per lungo tempo, la responsabilità internazionale è stata concepita come "*attributo esclusivo della soggettività degli Stati e della loro sovranità*"[88]. Le regole in tema di responsabilità delle organizzazioni internazionali si sono, invero, sviluppate in un arco temporale abbastanza recente: infatti, fino ai primi anni del nuovo secolo, era opinione diffusa che la responsabilità per eventuali illeciti fosse attribuibile esclusivamente agli Stati membri dell'organizzazione stessa. Successivamente, si è assistito alla progressiva affermazione di una concezione più ampia della responsabilità, in sostituzione di quella classica[89]; il risultato di tale processo è stata la definitiva emancipazione del fenomeno della responsabilità delle organizzazioni internazionali per violazione delle norme internazionali dalla disciplina giuridica di quella dei loro Stati membri. Nel processo che ha portato al riconoscimento della responsabilità delle organizzazioni internazionale, possono citarsi

---

[86] Cfr. SUZUKI E., NANWANI S., *Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 27, 2005, pp. 177-*225.*

[87] Ibidem.

[88] Tra i primi studi che hanno affrontato il tema della responsabilità delle organizzazioni vanno menzionati: EAGLETON C.,, *International organizations and the law of responsibility* in *Recueil des cours*, 1950, I, p. 320 ss; AMRALLAH B., *The international responsibility of the United Nations for activities carried out by U.N. peace-keeping forces*, in *Revue egyptienne de droit international*, 1976, p. 57 – 82 SEIDL HOHENVELDERN, *Responsibility of members states of an international organization for acts of that organization*, in *Studi in onore di R. Ago*, III, Milano, 1987, p. 415; SCHERMERS H.G., *Liability of international organizations* in *Journal of International law*, 1988, I, p. 3 e ss. Tra i lavori più recenti si vedano, ex multis, HIRSCH M., *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties: Some Basic Principles*, Dordrecht, 1995; KLEIN P., *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, 1998; WOUTERS J., BREMS E., SMIS S., SCHMITT P. (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Oxford, 2010; RAGAZZI M. (a cura di), *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, 2013; GAJA G., *La responsabilité des organisations internationales: un état des lieux à l'issue des travaux de la Commission du droit international des Nations Unies* , in *Revue Belge de droit international*, no. 1, 2013; SAROOSHI D. (ed.), *Remedies and Responsibility for Actions of International Organizations,* The Hague, 2014; HARTWIG M., *International Organizations or Institutions. Responsibility and Liability*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011.

[89] "*The wrongful act, that is to say, generally speaking, the violation of an international obligation, is thus accompanied by the appearance of a new legal relationship between the State to which the act is imputable, which is obliged to make reparation, and the State with respect to which the unfulfilled obligation existed, which can demand reparation*", v. ANZILOTTI D., *Cours de droit international*, 1929, Parigi, 1999, p. 529.

tre pietre miliari: il parere della CIG del 1949, il Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001 e il *Draft Articles on Responsibility of International Organizations* del 2011.

Nel parere dell'11 aprile 1949 sulla *Riparazione dei danni subìti al servizio delle Nazioni Unite, la* Corte Internazionale di Giustizia *ha riconosciuto che "nella dottrina internazionalistica si è affermata l'idea che le organizzazioni internazionali debbano essere considerate soggetti di diritto internazionale titolari di diritti e obblighi giuridici derivanti dai trattati e dalle disposizioni normative del diritto internazionale generale applicabile(..).*[90]

Con tale parere, la Corte internazionale di giustizia (ICJ) evidenzia, in sostanza, che le organizzazioni internazionali, nella loro qualità di soggetti di diritto internazionale - e, di conseguenza, titolari di diritti e obblighi internazionali - hanno la capacità di far valere i loro diritti per eventuali danni ad esse arrecati. Con tale conclusione il giudice internazionale stabilisce, nei fatti, una situazione di reciprocità, nel senso che, se le organizzazioni internazionali possono far valere la lesione dei loro diritti, le stesse possono essere ritenute, a loro volta, responsabili dei danni cagionati, con le proprie azioni, a terzi.

Inoltre, nel parere si evidenzia che "*le organizzazioni godono di funzioni e diritti che possono essere spiegati solo sulla base del possesso di un'ampia personalità internazionale e della capacità di operare su un piano internazionale*[91]*. Sulla base di tale assunto, si può quindi affermare che l'Organizzazione gode di una sua propria personalità giuridica."*[92]

Tali precisazioni risultano di fondamentale importanza se si considera che in origine, solo gli Stati, intesi come enti indipendenti e sovrani, era riconosciuta la personalità di diritto internazionale. Oggi tale personalità viene ritenuta un attributo anche delle organizzazioni internazionali che, destinatarie di norme internazionali, consuetudinarie o pattizie, interagiscono, in posizione di parità, con molteplici Stati sovrani.[93]

---

[90] Cfr. *Reparation for injuries suffered in the services of the United Nation*, Icj Report 1949, p. 174. "*In the opinion of the Court, the Organization was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying, function and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality and the capacity to operate upon an international plane. It is at present the supreme type of international organization, and it could not carry out the intentions of his founders if it was devoid of international personality […]. Accordingly, the Court has come to the conclusion that the Organization is an international person. This is not the same thing as saying that it is a State, which it certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of a State […]. What it does mean is that it is a subject of international law and capable of possessing international rights and duties and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims*". Nel parere reso sul caso *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, la Corte internazionale di giustizia ha, altresì, evidenziato che "*[the United Nations Organization] is a subject of international law and capable of possessing international rights and duties, and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims*".

[91] Originariamente, la personalità internazionale era propria solo degli Stati, che acquistano la personalità internazionale per il solo fatto della loro esistenza come enti sovrani e indipendenti. La personalità internazionale è acquisita dalle organizzazioni internazionali destinatarie di norme internazionali, consuetudinarie o pattizie attraverso la loro effettiva partecipazione al commercio giuridico internazionale, in posizione di parità con gli altri soggetti. Si tratta di una soggettività di carattere 'funzionale' in quanto, a differenza degli Stati, le organizzazioni non godono di competenze generali ma sono dotate di competenze attribuite loro dai trattati istitutivi d'attribuzione secondo il cosiddetto principio di specialità. Tra le manifestazioni più evidenti della soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali figura la conclusione di accordi, il cui regime giuridico è codificato nella citata Convenzione di Vienna del 1986. In base ad accordi internazionali e alla legislazione nazionale, inoltre, le organizzazioni sono frequentemente dotate anche della personalità giuridica e della capacità di agire negli ordinamenti interni degli Stati membri. TREVES T., *Diritto internazionale - Problemi fondamentali*, Giuffrè editore, 2005.

[92] Cfr. *Reparation for injuries suffered in the services of the United Nation*, Icj Report 1949, p. 174. "Accordingly, the Court has come to the conclusion that the Organization is an international person. This is not the same thing as saying that it is a State, which it certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of a State […]. What it does mean is that it is a subject of international law and capable of possessing international rights and duties and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims"

[93] CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, 2015.

Ebbene il suddetto parere costituisce una pietra miliare nel riconoscimento della responsabilità in capo alle organizzazioni internazionali, giacché, nonostante qualche opinione contraria in dottrina, il presupposto per configurare la responsabilità internazionale di un'organizzazione è costituito dall'attribuzione di una personalità giuridica distinta dagli Stati o da altri soggetti membri. In assenza di tale personalità, secondo la dottrina prevalente, le condotte lesive dell'organizzazione sono da attribuire, sul piano internazionale, agli Stati membri[94].

Una seconda tappa fondamentale nel processo che ha portato al riconoscimento della responsabilità delle organizzazioni internazionale è il Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati predisposto dalla Commissione del diritto internazionale. In questa sede giova precisare come la Commissione di diritto internazionale sia un organismo permanente delle Nazioni Unite, creato dall'Assemblea Generale nel 1947 con l'obiettivo – ai sensi dell'art.15 dello Statuto della Commissione – di codificare, formulare con maggiore precisione e sistematizzare le norme del diritto internazionale generale. A tal fine, la Commissione pubblica studi e inchieste, riunisce precedenti ed elabora proposte per nuovi trattati. I numerosi progetti formulati dalla Commissione di diritto internazionale hanno avuto, nel tempo, successo variabile. Si rammenta, in questa sede, il notevole contributo della Commissione per quanto riguarda la stesura di alcuni trattati di codificazione che sono stati ampiamente ratificati, come la Convenzione sul diritto dei trattati del 1969.[95]

Poste tali premesse, si deve rammentare come il Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati[96], destinato, nelle intenzioni originarie, a trasformarsi in una Convenzione di codificazione, non è mai stato approvato dall'Assemblea Generale ONU. L'organo delle Nazioni Unite ha, infatti, ritenuto che il Progetto non fosse sufficientemente rispettoso della consuetudine formatasi in materia: nessuno Stato, secondo l'opinione della Assemblea, lo avrebbe quindi ratificato[97]. Cionondimeno, un riferimento a tale opera è doveroso, giacché la stessa permette di equiparare la responsabilità delle organizzazioni internazionali a quella degli Stati.

L'art. 4 del Progetto di articoli sancisce che l'illecito internazionale sussiste "*quando la condotta, consistente in un'azione o in un'omissione, a) può essere attribuita all'organizzazione internazionale ai sensi del diritto internazionale; e b) costituisce una violazione di un obbligo internazionale di suddetta organizzazione*" [98]

Ebbene, sulla scorta della sopra citata disposizione, si è potuto evidenziare come i principi della responsabilità dello Stato dovrebbero applicarsi, *mutatis mutandis*, anche alle organizzazioni

---

[94] PUSTORINO P., *La responsabilità delle organizzazioni internazionali* in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni scientifiche italiane, 2012, sottolinea come la sussistenza della personalità internazionale di un'organizzazione costituisca la *conditio sine qua non* della possibilità di accertare la sua responsabilità internazionale; ciò si desume dalla prassi rilevante in materia, come dimostrato, ad esempio, dal rapporto del Segretario generale dell'ONU del 20 settembre 1996, in cui si afferma che la responsabilità per i danni causati dalle forze di pace è una conseguenza della personalità giuridica dell'Organizzazione.

[95] TREVES T., *Diritto internazionale - Problemi fondamentali*, Giuffrè editore, 2005.

[96] Appare necessario sottolineare che in caso di illecito internazionale, le disposizioni normative circa la responsabilità degli Stati sono valevoli anche per le organizzazioni internazionali. Sul punto, nel 2001 è stato stilato il Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali attraverso il quale vengono analizzati, in 59 articoli, sia degli elementi che compongono l'illecito internazionale, sia le sue conseguenze.

[97] QUADRI S., ALEOTTI U., *Compendio di diritto internazionale pubblico*, Capitolo V "*L'illecito internazionale e i metodi di risoluzione delle controversie".*

[98] "*Article 4 Elements of an internationally wrongful act of an international organization: There is an internationally wrongful act of an international organization when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to that organization under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of that organization*." (*Draft articles on the responsibility of international organizations,* 2011). V. al riguardo anche KLABBERS J., *Reflections on Role: Responsibility: The Responsibility of International Organizations for Failing to Act*, in *The European Journal of International Law*, vol. 28, no. 4, 2018, pp. 1134-1161.

internazionali[99]. Tuttavia, è stato pure evidenziato come tale applicazione deve tener necessariamente conto delle differenze strutturali esistenti tra Stati nazionali e organizzazioni internazionali; tali differenze impongono, infatti, di procedere ad una distinta interpretazione delle regole della responsabilità a seconda del soggetto interessato (Stati o organizzazioni)[100].

La prima e più importante differenza tra Stati e organizzazioni internazionali consiste nella circostanza che le seconde sono prive di un territorio, il quale costituisce uno degli elementi indefettibili, caratterizzanti lo *status* giuridico degli Stati sovrani. Tuttavia, ogni organizzazione internazionale ha bisogno di un territorio, sia pur di modeste dimensioni, per portare avanti la propria attività e, quindi, fornire un posto di lavoro al proprio staff, conservare la documentazione, tenere riunioni e conferenze nonché soddisfare ulteriori esigenze di carattere pratico. Per tali motivi l'organizzazione provvede a dotarsi di un proprio spazio territoriale, mediante la stipula di un accordo di sede[101] con lo Stato ospitante[102].

Una seconda differenza intercorrente tra Stati sovrani ed organizzazioni internazionali è data dal fatto che mentre i primi hanno competenze, poteri e diritti (e connesse responsabilità) a carattere generale, il cui esercizio è libero ed autonomo all'interno del proprio territorio, le organizzazioni godono di una personalità internazionale finalizzata all'esercizio di ben individuate competenze loro attribuite dai trattati istitutivi, secondo il cosiddetto principio di specialità[103]. Per questa ragione si discorre di competenze di attribuzione e personalità giuridica "funzionale"[104].

---

[99] SUZUKI E., NANWANI S., *Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 27, 2005, pp. 177-*225.*

[100] PUSTORINO P., *La responsabilità delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012.

[101] L'accordo di sede disciplina i rapporti tra un'Organizzazione e lo Stato che ospita la sua sede centrale. Si tratta di una convenzione bilaterale in cui lo Stato ospitante limita parzialmente la propria sovranità e assume obblighi di 'non fare' (per esempio non violare la sede dell'organizzazione) e di fare (come, ad esempio, garantire alcuni privilegi ai funzionari, la protezione dei documenti, etc.).

[102] SUZUKI E., NANWANI S., *Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 27, 2005, pp. 177-225. Si tratta di un accordo che mira a limitare la sovranità nazionale dello Stato ospitante: infatti lo stesso non persegue la finalità di riconoscere responsabilità e obblighi alle organizzazioni, ma ha l'obiettivo di concedere e riconoscere immunità e privilegi (anche fiscali) sulla base di determinate caratteristiche costitutive dell'organizzazione e dei suoi scopi. Al fine di superare le summenzionate immunità delle Organizzazioni internazionali dalla giurisdizione locale, l'ONU e le agenzie specializzate ad essa connesse[102] hanno istituito tribunali amministrativi internazionali competenti a giudicare su talune tipologie di controversie. Tra le agenzie specializzate ONU che hanno provveduto all'istituzione di un tribunale vi è stato la ILO (*International Labour Organization*). Si tratta di una Agenzia delle Nazioni Unite, come l'UNIDO, la FAO e l'UNESCO, specializzata nel tema del lavoro, in cui sono rappresentati i governi, i datori di lavoro e i lavoratori. Istituita nel 1919 all'interno del Trattato di Versailles, ha come valore fondante l'idea che una pace duratura abbia per presupposto la giustizia sociale. I suoi obiettivi principali sono la promozione di condizioni di impiego dignitose attraverso il rafforzamento dei diritti e delle norme internazionali del lavoro, l'aumento delle opportunità di occupazione, la protezione sociale e il dialogo su temi relativi al mondo del lavoro. Così in https://www.treccani.it/enciclopedia/ilo_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/. Inoltre PUSTORINO P., *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali le sentenze della Corte europea nei casi "Waite et Kennedy" e "Beer et Regan"*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, precisa che, in contrapposizione alla decisione dell'ONU e nonostante il loro status di agenzie specializzate, le Istituzioni Finanziarie Internazionali di Bretton Woods, hanno, invero, intrapreso percorsi diversi in termini di trasparenza e *accountability,* giacchè non si sono avvalse, di fatto, né del tribunale amministrativo dell'ONU, né del tribunale amministrativo dell'ILO.

[102] https://timeline.worldbank.org/event/1831 Cfr. WORLD BANK/INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, *Office Memorandum*: *The Bank and an Administrative Tribunal; the Staff Association and the Executive Directors*, June 1, 1979.

[103] MAURO M. R., *La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012: In conformità al principio di specialità esse godono di poteri e responsabilità che dipendono dalle funzioni e dagli scopi enunciati nei loro trattati costitutivi.

[104] La CIG, nel parere sulla liceità dell'utilizzo di armi nucleari da parte di uno Stato in un conflitto armato (1996), ha affermato che le organizzazioni internazionali sono dei soggetti di diritto internazionale che non godono, al contrario

Inoltre, sebbene tali organizzazioni siano strutturalmente indipendenti dagli Stati membri, i loro processi decisionali sono fortemente influenzati da questi ultimi: basti pensare, ad esempio, che in base al modello del voto ponderato, prevalente in molte istituzioni finanziarie internazionali, sono gli Stati economicamente più forti ad avere maggior peso nella direzione politica dell'organizzazione. Questo solleva dubbi sull'esistenza di una reale autonomia delle organizzazioni internazionali, sull'efficacia e sulla trasparenza dei Meccanismi di *accountability* e, soprattutto, sulla ripartizione della responsabilità tra Stati e organizzazioni internazionali.

Infine un'ultima differenza rispetto agli Stati è relativa all'assenza, nel caso di organizzazioni internazionali, di un vero e proprio popolo nei confronti del quale esercitare la propria sovranità. Tuttavia in dottrina è stato rilevato come, in realtà, anche le organizzazioni internazionali abbiano una comunità territoriale: la stessa è data dal personale in esse impiegato sulla base di un contratto di lavoro[105].

Alla luce di quanto analizzato fino ad ora, può dirsi che, nonostante le differenze strutturali, esistenti tra Stati ed organizzazioni, è oggi pacificamente riconosciuta la responsabilità di queste ultime nel diritto internazionale[106]. Il problema si appunta, dunque, sull'individuazione delle ipotesi in cui una simile vicenda può verificarsi, nonchè sul regime di disciplina. Il Progetto di articoli, nel fornire risposta al primo interrogativo, distingue tre ipotesi.

In primo luogo, le organizzazioni internazionali possono essere ritenute responsabili delle proprie decisioni e delle proprie azioni in quanto, essendo munite di personalità giuridica, sono responsabili delle proprie decisioni e delle proprie azioni. Si tratta dell'ipotesi più semplice, in cui la violazione è imputabile alla sola organizzazione.

Una seconda ipotesi è data dalla corresponsabilità delle organizzazioni e degli Stati membri, in quanto concorrenti nella violazione.

La terza ipotesi descritta dal Progetto si allorchè, ferma la responsabilità primaria (*primarily responsible*) dell'organizzazione, gli Stati sono ritenuti responsabili sussidiariamente,

---

degli Stati, di competenze generali. Le organizzazioni internazionali sono governate dal "principio di specialità", cioè dotate, dagli Stati che le creano, di competenze d'attribuzione.

[105] QUADRI S., ALEOTTI U., *Compendio di diritto internazionale pubblico*, Capitolo II "*I soggetti del diritto internazionale",* spiega come*,* in un primo momento, si sia dubitato dello status di soggetto di diritto internazionale delle organizzazioni internazionali in virtù della assenza dei tradizionali elementi della sovranità tipici degli Stati: il territorio, l'indipendenza esterna e la sovranità interna. Ebbene rispetto all'attributo della sovranità interna si contestava l'assenza di un popolo nel caso di organizzazioni internazionali. Gli Autori rilevano come anche la Chiesa cattolica, pacificamente ritenuta un soggetto di diritto, non sia dotata a rigore di una vera e propria popolazione su cui esercitare la sovranità. A ben vedere, secondo gli Autori, la Chiesa cattolica esercita la propria sovranità su una comunità territoriale, alla quale è attribuita la cittadinanza vaticana in virtù dell'esistenza del rapporto lavorativo. Ebbene un ragionamento analogo può estendersi alle organizzazioni internazionali, le quali esercitano la propria sovranità sullo staffada esse impiegato.

[106] PALCHETTI P., *Unità, pluralità o inutilità dei regimi di responsabilità internazionale applicabili alle organizzazioni internazionali*, in VELLANO M. (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche,* Napoli, Editoriale scientifica, 2015, pp. 43-60. Negli ultimi anni, la responsabilità delle organizzazioni internazionali ha conosciuto rilevanti sviluppi giurisprudenziali. Infatti, a causa del fenomeno della globalizzazione, molti Stati hanno delegato alle organizzazioni internazionali sempre più funzioni rispetto al passato. Ne è derivata, quale automatica conseguenza, la pacifica configurabilità, in capo a queste, di fattispecie di responsabilità da atto illecito, utili ad imporre alle organizzazioni internazionali l'obbligo di rispondere delle conseguenze dannose discendenti dalla propria attività. In *Review of the Commission's Long Term Programme of Work, Survey of International Law, in Yearbook of International Law Commission 1971, vol. II, Part* Two si sottolinea come già agli inizi degli anni Sessanta del secolo scorso, la Commissione di diritto internazionale (CDI) prendeva atto del continuo aumento della portata delle attività delle organizzazioni internazionali e dell'impatto di detto fenomeno sulla loro responsabilità nell'ambito globale. «The Commission may like to consider whether, as its work on State responsibility advances, attention might at some stage be given to the study of the topic of the responsibility of international organizations, or of specific aspects of that topic».

conformemente all'obbligo internazionale di fornire un'adeguata riparazione alla vittima dell'illecito, nei casi in cui l'entità munita di responsabilità primaria non lo abbia fatto[107].

Quanto al secondo interrogativo vale a dire quello concernente la disciplina applicabile alla responsabilità delle organizzazioni internazionali, si pongono maggiori problemi.

Infatti, a partire dagli anni Sessanta, il Segretario delle Nazioni Unite cominciò a sollecitare la Commissione affinché cominciasse a porre maggiore attenzione al tema della responsabilità delle organizzazioni internazionali[108]. La risposta a tale questione, tuttavia, arrivò molto più tardi, allorché nel 2001 l'Assemblea Generale chiese ufficialmente alla Commissione di iniziare i lavori.

La Commissione di diritto internazionale, nel 2009, ha approvato un rapporto, sottoposto all'esame dei Governi, che disciplina i rapporti tra responsabilità dell'organizzazione e responsabilità degli Stati membri. Tale rapporto - il quale costituisce la terza pietra miliare in materia - fissa il principio dell'autonomia della responsabilità delle organizzazioni internazionali nei casi in cui l'organizzazione adotti decisioni, integranti atto illecito, vincolanti per lo Stato membro.

Dunque dopo dieci anni di lavoro ed otto rapporti, la Commissione ha codificato un *corpus* di 67 articoli applicabili alle organizzazioni internazionali[109]. Il *Draft Articles on Responsibility of International Organizations* del 2011 rappresenta la prima codificazione organica in materia che, tuttavia, presenta non poche criticità e contraddizioni. Vi è, infatti, il rischio che nel 2011 si sia operata una semplice estensione alle organizzazioni internazionali delle regole sulla responsabilità internazionale degli Stati, sancite nel 2001, senza un'adeguata valutazione delle specificità di queste ultime e delle loro differenze rispetto agli Stati sovrani.

È la stessa Commissione ad evidenziare, per un verso, che «*gli articoli sulla responsabilità dello Stato forniscono un modello per strutturare le altre parti relative alla responsabilità delle organizzazioni internazionali*» e, per l'altro, che le specificità delle organizzazioni internazionali erano molto più numerose e sostanziali di quanto indicassero i Trattati istitutivi delle organizzazioni stesse[110]. La stessa dottrina internazionalistica ha affermato che i principi propri del diritto internazionale in tema di responsabilità elaborati con riferimento agli Stati sovrani non si adatterebbero alla così ampia ed eterogenea casistica delle organizzazioni internazionali[111].

E allora non può non notarsi come rimanga, nella sostanza, il problema dell'individuazione della disciplina applicabile.

In risposta a tale difficoltà, la soluzione prospettata in dottrina è quella del ricorso ai Meccanismi (interni) di *accountability*, i quali avrebbero l'obiettivo di limitare la libertà di azione delle organizzazioni e di esercitare un controllo sul loro operato[112]. Dunque, alla luce di tale analisi

---

[107] Draft Articles on the responsibility of states for internationally wrongful acts, with commentaries, cit. p. 125, art 47 in CARLI E., L*a politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale,* Giappichelli, 2019.

[108] «The Commission may like to consider whether, as its work on State responsibility advances, attention might at some stage be given to the study of the topic of the responsibility of international organizations, or of specific aspects of that topic» (Review of the Commission's Long Term Programme of Work, Survey of International Law, in Yearbook of International Law Commission 1971, vol. II, Part Two).

[109] Il testo veniva accluso alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 9 dicembre 2011. Draft Articles on the responsibility of international organizations, with commentaries, General Commentary, p. 2, par. 3.

[110] Report of the International law Commission on the work of its fifty-fourth session, UN Doc. A/CN.4/SER.A/2002/Add.1 (Part 2), p. 95, par. 481 e p. 94, par. 474) .

[111] PALCHETTI P., *op. cit.,* 2015, pp. 43-60.

[112] KINGSBURY B., *En guise d'ouverture – Views on the Development of a Global Administrative Law*, in BORIES C. (ed.), *Un droit admnistratif global?/A Global Administrative Law?*, Paris, 2012, pp. 16-17; B. KINGSBURY, N. KRISCH, R. B. STEWART, *The Emergence of Global Administrative Law*, in *Law and Contemporary Problems*, 2005, p. 15 ss. Questi autori si riferiscono sia ai Meccanismi di *accountability* – che saranno specifico oggetto di analisi dei prossimi capitoli –

può sottolinearsi come alle regole etero-prodotte sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali finiscono per contrapporsi i Meccanismi di a*ccountability*, i quali altro non sono che procedure adottate direttamente e liberamente dall'istituzione[113].

In giurisprudenza, il concetto di *accountability* è inteso come l'obbligo, gravante su un soggetto, di dar conto del proprio operato a coloro che hanno assegnato le responsabilità al primo.

Ebbene, ci si è chiesti in dottrina, se in assenza di chiare e ben definite regole di diritto internazionale sulla responsabilità delle organizzazioni e dunque a fronte del dubbio circa l'esistenza di un vincolo giuridicamente rilevante tra queste organizzazioni e le persone colpite da danni provocati dalle loro attività, non sia più utile ed efficace fare ricorso alla nozione di *accountability,* in luogo di quella tradizionale di responsabilità[114].

Posto ciò, non deve, tuttavia trascurarsi la circostanza per cui i Meccanismi elaborati dalle organizzazioni o lasciati alla libera iniziativa degli Stati membri non possono ritenersi in toto sufficienti a prevenire la commissione di illeciti da parte delle organizzazioni stesse. L'esistenza di un regime generale di responsabilità internazionale costituisce, infatti, una garanzia ultima ed indefettibile contro la violazione di obblighi da parte delle organizzazioni internazionali. I due strumenti (Meccanismi di *accountability* e regime di responsabilità) sono, quindi, tra loro complementari e non alternativi: mentre i primi operano dall'interno, attraverso l'imposizione di limiti procedurali al potere decisionale dell'organizzazione, il regime di responsabilità opera dall'esterno, imponendo obblighi all'organizzazione che commette atti illeciti. In questo rapporto di reciproca integrazione, tuttavia, a fronte delle difficoltà di individuazione di un regime di responsabilità delle organizzazioni internazionali, i Meccanismi di *accountability* hanno assunto con il tempo una importanza preponderante; ciò poiché, in molti casi, gli stessi costituiscono i soli strumenti di tutela contro condotte dell'organizzazione lesive di diritti di altri soggetti[115].

Tali meccanismi consentono, infatti, ai terzi di presentare reclami relativi ai progetti finanziati da Banche multilaterali di sviluppo[116]. Ciononostante, si deve evidenziare come anche i Meccanismi di *accountability* non siano esenti da criticità. Molto spesso, le istituzioni internazionali multilaterali considerano tali Meccanismi, più come strumenti di *governance* interna, finalizzati al miglioramento dell'efficacia organizzativa, che non come veri e propri meccanismi di *accountability*. Questo accade perché, da un lato, le Istituzioni multilaterali non sono assoggettate alla legislazione interna degli Stati e, dall'altro, tali Meccanismi hanno, nel concreto, un campo di azione assai limitato. Essi, infatti, possono essere attivati soltanto in caso di violazione delle politiche o delle procedure interne, predisposte delle organizzazioni internazionali multilaterali[117].

---

sia al *global administrative law* e, dunque, all'applicazione di principi di trasparenza e partecipazione modellati su quelli operanti in ambito nazionale in materia di controllo sull'attività delle autorità pubbliche.

[113] SUZUKI E., NANWANI S., *Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 27, no. 1, 2005, p. 179.

[114] È stato autorevolmente sottolineato (CRAWFORD J., *Holding International Organizations and their Members to Account*, presented at the Fifth Steikraus-Cohen Internationa Law Lecture, London, 2007) e confermato dal Report finale dell'International Law Association (ILA) che l'acco*untability* costituisce uno strumento multiforme e, in quanto tale, la stessa è il mezzo più adatto al caso di specie, posto che un simile concetto non rimane circoscritto all'ambito del diritto in senso stretto, ma lo travalica. Così in RICHARD V., Les Organisation Internationales entre Responsibility et Accontability: le régime de responsabilité esquisse par la CDI est-il adapte aux Organisations Internationales?, in Revue Belge de droit international, 2013/1, Ed. Bruylant, Bruxelles, pp. 190-205, p. 191.

[115] KLABBERS J. (ed.), *The Cambridge Companion to International Organizations Law*, Cambridge University Press, 2022.

[116] SUZUKI E., NANWANI S., *op. cit.*, 2005.

[117] IBIDEM.

Analizzate in via generale le linee fondamentali della responsabilità e dell'accountability, non resta che procedere, nei successivi paragrafi, ad un esame di dettaglio delle stesse.

2.1. Il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali.

La Commissione di diritto internazionale ha manifestato per la prima volta la necessità di codificare la responsabilità delle organizzazioni internazionali nel 1963, anno in cui fu presentato a quest'ultima il primo Rapporto del Relatore Speciale per le Relazioni fra gli Stati e le organizzazioni internazionali, El Erian. Mediante tale Rapporto, la questione relativa alla responsabilità delle organizzazioni internazionali è stata posta all'attenzione della Commissione di diritto internazionale, senza, tuttavia, riscontrare particolare successo[118].

Nel 2001, la elaborazione del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati ha determinato il riacutizzarsi dell'interesse sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali. Nel 2002, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha sollecitato la Commissione di diritto internazionale ad un approfondimento della questione relativa alla responsabilità delle organizzazioni internazionali, poiché tale responsabilità risultava esclusa dalla sfera di applicazione del Progetto di articoli del 2001[119]. Si è, così, evidenziata l'assoluta necessità di un'evoluzione in materia, al fine di regolamentare in maniera organica lo status delle organizzazioni internazionali. Dal 1963 al 2002, del resto, le organizzazioni internazionali avevano acquisito, sul piano internazionale, una rilevanza non indifferente, paragonabile a quella degli Stati: i tempi erano, dunque, "maturi"[120].

La sollecitazione dell'Assemblea generale è stata recepita dalla Commissione di diritto internazionale, la quale ha inserito l'argomento nel Progetto di articoli. Invero, è opportuno evidenziare che la Commissione era, già prima di suddetta sollecitazione, ben consapevole di dover, in qualche modo, conferire adeguata rilevanza alla responsabilizzazione delle istituzioni in esame. Due anni prima dell'invito formulato nel 2002, infatti, il programma a lungo termine elaborato dalla Commissione già ricomprendeva lo sviluppo di tale tematica. Nondimeno, la reale attuazione del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali si è concretizzata soltanto a seguito della sollecitazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e la elaborazione del Progetto di articoli del 2001[121].

Ebbene una prima versione del Progetto di articoli è stata sottoposta all'esame della Commissione di diritto internazionale, nel periodo tra 2003 al 2009[122]. Questa prima versione di Progetto è stata inviata sia agli Stati che alle organizzazioni internazionali, in conformità all'iter generalmente seguito dalla Commissione di diritto internazionale; ciò al fine di permettere loro di esprimere pareri e opinioni utili all'implementazione e alla correzione del quadro normativo[123].

---

[118] Report by Mr. Roberto Ago Chairman of the Sub-Committee on State Responsibility, documento A/CN.4/152, 16 gennaio 1963, in *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1963, p. 229.

[119] Art. 57 Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts: "*These articles are without prejudice to any question of the responsibility under international law of an international organization, or of any State for the conduct of an international organization*".

[120] *Report of the International Law Commission on the work*, fifty-third session, documento A/RES/56/82, 18 gennaio 2002, par. 8, p. 2.

[121] MOLDNER M. *Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol 16, 2012 p.283.

[122] Come accennato precedentemente, Giorgio Gaja, noto giurista italiano, è stato nominato *Special Rapporteur* del gruppo di lavoro creato *ad hoc*. Egli ha elaborato una prima versione del Progetto di articoli che, sottoposta alla Commissione di diritto internazionale, è stata da questa esaminata in un arco di tempo che va dal 2003 al 2009.

[123] L'esame del Progetto di articoli è stato accompagnato da sette rapporti grazie ai quali la Commissione ha potuto conoscere approfonditamente le linee direttrici che hanno informato l'azione del gruppo di lavoro nell'elaborazione

Nel 2011 la Commissione, dopo aver apportato molteplici modifiche conseguenti ai commenti e alle osservazioni previamente presentate dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali, ha adottato la seconda versione del Progetto[124]. Contestualmente, la Commissione ne ha richiesto l'adozione all'Assemblea generale, la quale ha accolto la richiesta nel dicembre del 2011[125].

Nonostante la sua mancata trasformazione in Convenzione e nonostante resti, per questo motivo, un documento privo di carattere vincolante, i *Draft Articles* hanno avuto un impatto non indifferente sulla comunità internazionale. A riprova di ciò, l'articolo 7 dei *Draft Articles on the Responsability of International Organizations* è stato richiamato da Corti internazionali e nazionali nell'ambito di specifiche pronunce che riguardavano la condotta illecita di forze di pace[126].

Analizzato l'iter di formazione del Progetto di articoli, non resta che occuparsi del relativo contenuto, esaminando, dapprima, l'ambito applicativo oggettivo e soggettivo e, infine, gli elementi costitutivi della responsabilità dell'organizzazione internazionale.

La prima Parte del Progetto di articoli ("Introduzione") contiene l'indicazione dell'obiettivo del progetto stesso. Al primo comma dell'art.1 è stabilito che: "*The present draft articles apply to the international responsibility of an international organization for an internationally wrongful act*"[127].

In primo luogo, appare legittimo chiedersi quale sia il soggetto a cui si riferiscono i *Draft Articles*; in sostanza l'interrogativo rende necessaria un'indagine relativa alla qualificazione e alla definizione del termine "organizzazione internazionale". In realtà, la ricerca di una corretta definizione di organizzazione internazionale non è un compito facile, data la presenza di un'ampia varietà di organizzazioni sulla scena internazionale.

Al riguardo, può osservarsi come una prima definizione sia contenuta nell'art. 2, lett. i) della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, in base al quale "*l'espressione «Organizzazione internazionale» indica una organizzazione intergovernativa*". Tale definizione è stata, invero, ripresa anche dalla Commissione di diritto internazionale per definire le organizzazioni internazionali nel commento all'art. 57 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati[128], rubricato "*Responsibility of an international organization*".

Si deve, tuttavia, sottolineare come, in verità, la Convenzione di Vienna preveda una definizione diversa di organizzazione internazionale, rispetto a quella contenuta nel Progetto di articoli. Non resta che valutare quali siano gli elementi distintivi delle due diverse definizioni, partendo dall'analisi della Convenzione.

Una prima caratteristica fondamentale delle organizzazioni, in base alla definizione di cui all'art. 2, lettera i) della Convenzione di Vienna, è la natura intergovernativa: è organizzazione

---

dell'articolato. Così in D'ASPREMONT J., *The Articles on the Responsibility of International Organizations: Magnifying the Fissures in the Law of International Responsibility*, in *International Organizations Law Review*, vol. 9, 2012.

[124] Modifiche adeguatamente esplicate nell'ottavo rapport di Gaja. Cfr. *Eighth report on responsibility of international organizations*, Giorgio Gaja, documento A/CN.4/640, 14 marzo 2011.

[125] *Responsibility of international organizations,* Resolution adopted by the General Assembly on 9 December 2011, documento A/RES/66/100, 27 febbraio 2012.

[126] Sono stati inoltre richiamati nei noti casi *Behrami* e *Saramati,* in occasione dei quali la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ha valorizzato l'art. 7 prendendolo come riferimento normativo per le sue decisioni.

[127] Segue il secondo comma del medesimo articolo: "*The present draft articles also apply to the international responsibility of a State for an internationally wrongful act in connection with the conduct of an international organization".* Così in *Draft articles on the responsibility of international organizations 2011*, Article 1, Scope of the present draft articles.

[128] Si legge nel progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati: "*In accordance with the articles prepared by the Commission on other topics, the expression "international organization" means an "intergovernmental organization*" (Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries *Yearbook of the International Law Commission,* vol. 2, parte 2, 2001, p. 141).

internazionale solo quella costituita da Stati membri mediante un accordo o altro strumento di diritto internazionale (le c.d. organizzazioni intergovernative in senso stretto). Da tale definizione rimangono escluse, in primis, le organizzazioni non intergovernative, vale a dire quelle istituite da individui o altri enti privati attraverso strumenti di diritto privato nazionale. Rimangono, altresì, esclusi alcuni casi-limite quali quelli in cui l'organizzazione è fondata da Stati e, al contempo, da enti non statali, nonché quelli in cui la stessa sia costituita da Stati sovrani con atti di diritto privato.

Ebbene la Commissione di diritto internazionale, con l'obiettivo di individuare una definizione più ampia di quella accolta dalla Convenzione di Vienna, ha sancito, all'art. 2 del Progetto di Articoli, che: *"international organization" means an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities*". Tale definizione mira a ricomprendere tutte quelle organizzazioni internazionali che, sebbene non composte da soli Stati, presentano punti di contatto e similitudini con le organizzazioni intergovernative in senso stretto; le stesse possono dirsi appartenenti ad un gruppo relativamente omogeneo di organizzazioni, con struttura e scopi simili. Pertanto, tali organizzazioni acquisiscono la qualifica di soggetto di diritto internazionale allorché *"exercise certain functions, that are similar, and possibly identical, to those exercised by States. These functions, whether legislative, executive or judicial, may be called governmental*."[129] In tal modo, restano escluse le sole organizzazioni costituite mediante atti di diritto privato.

Ne deriva che, nel definire cosa debba intendersi per "organizzazione internazionale", la Commissione si è distaccata dalla formulazione proposta della Convenzione di Vienna e da quella prevista dal Progetto sulla responsabilità degli Stati. Rispetto alle definizioni tradizionali, infatti, una prima differenza è riscontrabile nell'inclusione di entità diverse dagli Stati tra i membri dell'organizzazione internazionale. La Commissione del diritto internazionale ha, infatti, ritenuto che la presenza di entità non statali tra i membri dell'organizzazione internazionale non alterasse la natura intergovernativa degli enti in commento.

Un'ulteriore differenza, non trascurabile rispetto all'inquadramento tradizionale, concerne la scelta della Commissione di elevare, a requisito indispensabile ai fini della integrazione della fattispecie, la necessaria personalità giuridica dell'organizzazione, non ritenendosi sufficiente la semplice istituzione mediante trattato o altro strumento normativo ai fini dell'attribuzione della responsabilità[130]. Si deve, dunque, sottolineare che, per poter configurare una responsabilità da illecito internazionale in base al Progetto di articoli del 2011, è necessario che l'organizzazione risulti dotata di personalità giuridica. La Commissione, tuttavia, ha omesso di individuare i presupposti della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali, preferendo rinviare ai risultati a cui è giunta la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia in materia[131].

---

[129] *First report on responsibility of international organizations*, Giorgio Gaja, documento A/CN.4/532, 26 marzo 2003, par. 20, p. 111.
[130] *ibidem*, p. 113.
[131] Il riferimento è al parere della Corte di Giustizia internazionale "*Riparazione dei danni subìti al servizio delle Nazioni Unite*" e alla sentenza CIG *La Grand (Germany v. United States of America)*, sentenza della Corte internazionale di giustizia, 27 giugno 2001, (*ICJ Reports*, 2001, p. 494). I lavori preparatori al Progetto recano la citazione del parere della Corte di Giustizia internazionale "*Riparazione dei danni subìti al servizio delle Nazioni Unite*" nella parte in cui afferma: "*In the opinion of the Court, the Organization was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying, functions and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality and the capacity to operate upon an international plane. It is at present the supreme type of international organization, and it could not carry out the intentions of its founders if it was devoid of international personality. It must be acknowledged that its Members, by entrusting certain functions to it, with the attend- ant duties and responsibilities,*

Ricostruita la nozione di organizzazione internazionale e per tale via la sfera applicativa soggettiva, non resta che individuare il campo applicativo oggettivo del Progetto di articoli.

L'art.1 del Progetto fa riferimento ad una specifica tipologia di responsabilità, quella di carattere esclusivamente internazionale, la quale deriva, di regola, dalla violazione di una norma di diritto internazionale. Restano, pertanto, escluse dall'ambito di applicazione del Progetto la responsabilità di diritto privato, vale a dire tutti quei casi in cui l'organizzazione internazionale sia chiamata in giudizio innanzi ad un tribunale nazionale per rispondere di azioni compiute nell'esercizio di atti privatistici. Sul punto si tornerà nel prosieguo[132].

Inoltre, accanto alla fattispecie commissiva la quale costituisce la più frequente ipotesi di responsabilità dell'organizzazione internazionale, l'art. 1 del *Draft Articles* fa riferimento anche ai casi in cui l'organizzazione non adotti le misure preventive necessarie ad evitare il verificarsi di un illecito internazionale (responsabilità omissiva) o a quelli di aiuto di uno Stato o di un'altra organizzazione nella commissione di un illecito internazionale (responsabilità concorsuale)[133].

Analizzato l'ambito applicativo, soggettivo ed oggettivo, del Progetto, si può ora procedere alla trattazione dei requisiti minimi per l'integrazione di un illecito internazionale da parte dell'organizzazione.

Sulla falsariga di quanto stabilito in materia di responsabilità degli Stati, il Progetto di articoli del 2011 stabilisce due requisiti indefettibili, l'uno di natura soggettiva, l'altro di carattere oggettivo.

Dunque, in primo luogo è necessario, sotto il profilo soggettivo, che la condotta lesiva sia attribuibile causalmente all'organizzazione[134]. Si tratta, a ben vedere, di una responsabilità oggettiva, conformemente all'impostazione tradizionale del diritto internazionale, il quale configura come residuali le ipotesi di responsabilità soggettiva, cioè quelle fondate sul dolo o la colpa[135].

Il requisito oggettivo è costituito invece dalla violazione della norma di diritto internazionale.

Nonostante non manchino voci contrarie, non costituisce un ulteriore elemento costitutivo dell'illecito, secondo la dottrina prevalente, l'esistenza di un danno nei confronti di terzi[136].

Un approfondimento merita di essere effettuato in relazione al requisito oggettivo (attribuibilità all'organizzazione della condotta lesiva). A tal fine occorre considerare che l'organizzazione, nello svolgimento delle attività proprie attività, si avvale di organi ed agenti di diverso tipo.

---

have clothed it with the competence required to enable those functions to be effectively discharged. Accordingly, the Court has come to the conclusion that the Organization is an international person". La Commissione di diritto internazionale cita anche la sentenza "*La Grand*" pronunciata nel 2001 dalla Corte internazionale di giustizia, con la quale la Corte internazionale ha evidenziato l'impossibilità di negare il riconoscimento della personalità giuridica in favore delle organizzazioni internazionali, anche non governative. Sulla base di detta elaborazione giurisprudenziale, inoltre, la Commissione di diritto internazionale ha affermato come: "*It would be difficult to understand why individuals may acquire rights and obligations under international law while the same could not occur with any international organization, provided that it is an entity which is distinct from its members*"

[132] Si veda il paragrafo relativo alle immunità delle organizzazioni internazionali.

[133] Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries 2011, https://legal.un.org/. e

[134] PUSTORINO P., *op. cit.,* in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni scientifiche italiane, 2012, p.321.

[135] QUADRI S., ALEOTTI U., *Compendio di diritto internazionale pubblico*, Capitolo V "*L'illecito internazionale e i metodi di soluzione pacifica delle controversie"* evidenziano come nel diritto internazionale consuetudinario, la regola è la responsabilità oggettiva degli Stati vale a dire quella fondata sulla sussistenza del mero nesso causale, senza che rilevi la colpa. Hanno natura eccezionale le ipotesi di responsabilità soggettiva cioè fondate sull'accertamento della colpa o del dolo; le stesse ricorrono rispetto agli illeciti omissivi. Il diritto internazionale convenzionale conosce, inoltre, un'ulteriore ipotesi di responsabilità soggettiva, la quale si configura nei casi di incidenti verificatisi durante le attività aereospaziali.

[136] PUSTORINO P., *op. cit.,* in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni scientifiche italiane, 2012.

Ebbene, ai fini dell'attribuzione della condotta all'organizzazione, è irrilevante tanto che si tratti di organi principali o sussidiari, quanto che gli stessi siano istituiti a titolo permanente o temporaneo[137]. Per quanto attiene, invece, gli agenti, la relativa nozione, delineata dalla Corte di Giustizia, risulta essere tanto ampia da ricomprendere ogni soggetto incaricato dall'organizzazione di svolgere determinate funzioni, a prescindere dal fatto che lo stesso sia un funzionario impiegato e retribuito sulla base di un regolare contratto di lavoro. È sufficiente, in sostanza, che vi sia un rapporto di mero servizio e non di regolare impiego[138]. È, altresì, irrilevante la posizione gerarchica ricoperta dall'agente nell'ambito dell'organizzazione[139].
Ove l'organo o l'agente agiscano *ultra vires,* vale a dire oltrepassando i limiti del loro mandato, l'organizzazione potrà essere chiamata a rispondere solo se tali rappresentanti abbiano comunque posto in essere attività rientranti nel quadro complessivo delle funzioni esercitate dall'organizzazione in base al trattato istitutivo[140].
Analizzata la responsabilità delle organizzazioni internazionali, non resta che occuparsi del concetto affine di accountability.

3. Oltre la responsabilità: il concetto di *accountability*.

Dal settore pubblico al mondo aziendale, passando per gli istituti e le organizzazioni internazionali che operano nel settore finanziario, il concetto di *accountability* compare con grande frequenza, per lo più associato, in via generale, alla nozione di buon governo, di trasparenza e, soprattutto, di responsabilità.

I più recenti studi in materia si sono concentrati principalmente sul concetto di *accountability* all'interno della struttura della *governance* finanziaria delle organizzazioni internazionali multilaterali, visto il ruolo centrale che esse ricoprono nel contesto di riferimento[141].

---

[137] Il principio dell'attribuzione all'organizzazione delle condotte lesive poste in essere da organi istituiti dall'organizzazione opera quindi anche nel caso in cui a tali organi siano devoluti compiti particolari, come avvenuto ad esempio per l'amministrazione internazionale di territori oggetto di conflitti armati interni o internazionali, in particolare in Kosovo e a Timor Est. Appare quindi corretta, ai fini della determinazione della responsabilità internazionale dell'organizzazione, la qualificazione dell'*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) quale organo sussidiario dell'ONU da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo nella già citata decisione relativa ai casi *Beherami* e *Saramati*, sebbene sia criticabile il fatto che la Corte abbia escluso di poter attribuire, nel caso di specie, alcune condotte lesive poste in essere dall'UNMIK e dalla *Kosovo Force* (KFOR) – la forza multinazionale della NATO operante nell'ex Iugoslavia – anche agli Stati partecipanti a tali operazioni internazionali. Così in PUSTORINO P., *op. cit.,* in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni scientifiche italiane, 2012, p.321, la quale precisa come, oltre al tipo di agente, sia altrettanto irrilevante, in materia di attribuzione della condotta lesiva, la fonte normativa, primaria o di rango inferiore, sulla base della quale l'organizzazione ha istituito l'organo in questione.
[138] Per quanto attiene alla nozione di agente, la prassi rilevante in materia depone nel senso dell'accoglimento di una definizione particolarmente ampia. Al riguardo, può citarsi il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia dell'11 aprile 1949 sulla *Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite* secondo cui il temine agente include ogni soggetto incaricato dall'organizzazione di svolgere determinate funzioni, a prescindere dal fatto che esso sia considerato funzionario dell'organizzazione e regolarmente retribuito, sia assunto a tempo determinato o indeterminato Così in PUSTORINO P., *op. cit.,* in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni scientifiche italiane, 2012, p.323.
[139] Art. 6 del progetto della Commissione. Di conseguenza, ai fini dell'attribuzione della responsabilità ad un'organizzazione per fatto dei propri agenti, ciò che rileva è che essi siano stati incaricati dall'organizzazione di svolgere determinate funzioni per conto dell'organizzazione stessa e che le relative attività siano esercitate nell'ambito delle specifiche funzioni ad essi assegnate
[140] Art. 8 del progetto della Commissione. Non sono, in definitiva, attribuibili all'organizzazione quelle condotte poste in essere dagli agenti dell'organizzazione, allorché essi agiscano quali soggetti privati. Analogamente, non sono da attribuire all'organizzazione le attività di organi od agenti che esorbitino dalle competenze e dalle funzioni generali attribuite all'organizzazione e ricavabili in base ai trattati istitutivi.
[141] MULGAN R., *"Accountability": an ever-expanding concept,* in *Public Administration,* vol. 78, no. 3, 2000, pp. 555-573.

Già a partire dalla fine del secolo scorso, infatti, molte di queste istituzioni internazionali si sono dovute confrontare con l'esigenza di incrementare l'efficienza e la legittimità della propria azione, nonché con la conseguente necessità di avviare programmi specifici atti a garantire una maggiore trasparenza e un adeguato rispetto delle norme internazionali relative ai propri programmi di intervento.

L'*accountability* è stata definita come lo strumento attraverso il quale le "*organizations are held responsible for their actions*"[142]; ciò implica il sorgere, in capo alle stesse, del dovere di "dar conto" delle proprie azioni a soggetti esterni all'organizzazione stessa e, quindi, il delinearsi di una forma di interazione e di scambio sociale. Nello specifico, tale interazione poggia sulla responsabilità nei confronti di altri e sull'accettazione di un sistema che preveda, laddove tale responsabilità non risulti adeguata, eventuali sanzioni. Si tratta, dunque, di un sistema fondato sul potere di esigere risposte ed imporre sanzioni[143].

Prima di occuparci del concetto di *accountability* riferito all'ambito delle istituzioni finanziarie internazionali, risulta utile comprendere a fondo il significato di questo termine che è presente in molteplici e svariati contesti, tanto da suscitare eterogenee interpretazioni.

Per taluni[144] l'*accountability* è il processo attraverso il quale una persona o un gruppo di persone può essere ritenuto responsabile della propria condotta. Altri[145] hanno rinvenuto l'essenza dell'*accountability* nell'obbligo di rendere conto delle proprie azioni e di sopportare le conseguenze da esse derivanti. Nella stessa direzione si pongono coloro[146] che definiscono il concetto come il dare e l'esigere ragioni e spiegazioni in merito alla condotta posta in essere; situazione questa che è rinvenibile in molteplici e diverse strutture sociali: dalle famiglie, ai gruppi di amici, alle pubbliche amministrazioni, fino all'ambito delle organizzazioni internazionali. Altri autori[147] hanno descritto più nel dettaglio tale principio, configurandolo quale particolare relazione tra un forum e un attore, in ragione del quale quest'ultimo ha l'obbligo di giustificare e spiegare la propria condotta, mentre il forum ha il diritto di porre domande e richiedere resoconti, onde poter esprimere una valutazione. In definitiva, le suddette tesi dottrinarie risultano riassumibili nella conclusione per cui il concetto di *accountability* postula la sussistenza di tre elementi: 1) un insieme di parametri e standard rispetto ai quali l'attore deve render conto delle proprie scelte e azioni; 2) un meccanismo che metta in relazione l'attore *accountable* e coloro che hanno mandato a chieder conto (*account-holders*) e, infine, 3) la capacità di questo meccanismo di sanzionare il mancato rispetto degli standard da parte dell'attore *accountable*[148].

---

[142] EDWARDS M., HULME D., *Policy Arena. NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World,* in *Journal of International Development*, vol. 7, no. 6, 1995, pp. 852.

[143] Il filosofo politico Richard Mulgan descrive questa relazione che intercorre tra colui che è ritenuto *accountable* e colui che richiede l'*accountability* con la definizione di "*core accountability*", ovvero una forma di "responsabilità di base" che si presenta a più livelli coinvolgendo i singoli individui che afferiscono alle istituzioni e alle organizzazioni. Così in MULGAN R*., op. cit*., 2000.

[144] GLYNN J., MURPHY M., *Public Management: Failing Accountabilities and Failing Performance Review,* The International Journal of Public Sector Management, 1996, 125-136.

[145] CUTT J., MURRAY V., *Accountability and Effectiveness Evaluation* in Non-Profit Organizations. Routledge, 2000, 53-58.

[146] ROBERTS J., SCAPENS R., *Accounting Systems and Systems of Accountability – Understanding Accounting Practices in Their Organisational Context*, in *Accounting, Organisations and Society*, 1985, 433-456.

[147] SCHEDLER A., *Conceptualizing Accountability*, in SCHEDLER A., DIAMOND L., PLATTNER M.F. (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, p. 17.

[148] GRANT R.W., KEOHANE R.O., *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in *American Political Science Review*, vol. 99, 2005, pp. 29-30.

La dottrina[149] ha individuato due tradizionali campi di applicazione del concetto di *accountability*: il settore pubblico e quello aziendale.

L'accountability nel settore pubblico si identifica con la responsabilità politica, la quale concerne questioni di democrazia e di fiducia nella rappresentanza politica e ove il c.d. account-holder sono i cittadini elettori.

Un secondo settore applicativo del concetto di accountability è rinvenibile nell'ambito aziendale: la responsabilità manageriale riguarda le operazioni quotidiane di un'organizzazione o un ente in generale; quest'ultima può essere equiparata ai concetti, elaborati in dottrina[150], di responsabilità di procedura, di *performance* e di programmazione[151].

A prescindere dall'ambito applicativo della nozione in commento[152], se si traduce il termine *accountability* con "responsabilità" o, in maniera più precisa, con "prova della responsabilità", si

---

[149] BROADBENT J., LAUGHLIN R., *Control and Legitimation in Government Accountability Processes: The Private Finance Initiative in the UK,* Critical Perspectives on Accounting, 2003, pp. 3-48.

[150] STEWART J., *The Role of Information in Public Accountability,* in HOPWOOD A., TOMKINS C., *Issues in Public Sector Accountability*, Oxford, 1984, pp. 136-147.

[151] Della tematica si sono occupati numerosi studiosi. Più nel dettaglio, Broadbent e Laughlin hanno sostenuto la tesi per la quale, nell'ambito della responsabilità manageriale, la somministrazione di informazioni dettagliate non ha come fine quello di mostrare una maggiore responsabilità al cospetto del pubblico. È, invece, da interpretare come un tentativo dei committenti (cioè i rappresentanti eletti) di controllare gli agenti (i manager) e di legittimare, così, le decisioni adottate in passato – come accade, ad esempio, con la presentazione dei bilanci annuali – e di giustificare quelle che saranno prese nel futuro (BROADBENT J., GUTHRIE J., *Changes in the Public Sector: a review of Recent 'Alternative' Accounting Research,* in *Accounting,Auditing and Accountability Journal*, 1992, pp. 3-31). Si noti, inoltre come secondo FOSTER C., *Two Concepts of Accountability: Is a Bridge Possible Between Them?* London, 2000, pp. 326-341, invece, l'uso di contratti deve essere considerato come elemento chiave dell'*accountability* secondo la tesi per cui tutte le relazioni di responsabilità possono essere riconducibili a quelle di obbligazione attraverso una relazione principale/agente. Finché il contratto è chiaro, allora gli obblighi della relazione sono evidenti, così come lo sono le informazioni necessarie per monitorare la corretta esecuzione del programma prestazionale. Nel dettaglio però, come evidenziano Broadbent e Laughlin, le relazioni principale/agente sono contaminate dalla strutturale asimmetria informativa sussistente tra le parti e dalla conseguente squilibrata distribuzione del potere negoziale tra i soggetti coinvolti. Nel corso dell'elaborato verrà esplicitato più nel dettaglio in che modo tali asimmetrie influiscono sulla relazione stessa e sul modello di *accountability* che ne deriva. Rispetto alla tesi di Foster, i due autori sopra citati evidenziano come alcune relazioni non possano essere opportunatamente definite da un contratto e che, quindi, imporre all'*accountability* una matrice contrattuale può determinare una notevole costrizione della sua essenza. KLOOT L., MARTIN J., *Local Government Accountability: Explaining Differences,* in *Accounting, Accountability, & Performance*, 2001, pp. 51-71, suggeriscono che vi sono anche contratti sociali basati sulla responsabilità e che guardano ben oltre l'approccio giuridico suggerito da Foster. Inoltre, la produzione di report annuali di contabilità e *performance* evidenzia una particolare preoccupazione più per l'aspetto manageriale dell'*accountability* che non per quello pubblico o politico. Invece, COLLIER P., *Governance and the Quasi-Public Organization: A CaseStudy of Social Housing*, in *Critical Perspectives on Accounting*, 2005, pp. 929-949, mette in discussione l'adeguatezza della contabilità convenzionale nel fornire informazioni ai fini dell'*accountability* del settore pubblico. In questa prospettiva, egli evidenzia come la presentazione di report contabili tradizionali rappresenti solo una parte, invero non così determinante, di ciò che costituisce l'*accountability*. Questo perché gli strumenti di verifica della contabilità perimetrano in modo assai limitante il contesto entro cui i subordinati devono motivare scelte, decisioni e azioni ai loro manager. Nello stesso senso FUNNELL W., *Government by Fiat: the Retreat from Responsibility,* Sydney, 2001, pp. 407-411, sostiene che la responsabilità finanziaria è solo un aspetto dell'*accountability* che, invece, è un concetto molto più ampio e cospicuo. Pertanto, è evidente che la nozione in esame può essere ricondotta al semplice "principio di rendicontazione" solo operando un'analisi superficiale.

[152] Centrale, in questa definizione di *accountability*, è la relazione che tiene in costante connessione due parti, secondo lo schema teorico, analitico e descrittivo, del "*principale-agente*" (LIPPI A., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2007, p. 47.) in cui una delle due parti (l'*agente*) agisce per conto dell'altra (il *principale*). Lo schema principale-agente che abbiamo qui brevemente ricostruito è presente in tutte le fasi della cosiddetta *bureaucratic accountability* (MULGAN R., *Accountability: an ever-expanding concept?*, in *Public Administration*, vol. 78, n. 3, 2000, pp. 555-573) ed è ampiamente applicato anche nell'ambito dell'*accountability* politica o democratica, dove si articola in una serie di relazioni che connettono agenti diversi e che vede nel legame governanti e governati, sintetizzata dal meccanismo della rappresentanza democratica che si esprime attraverso le elezioni, il suo fondamento e punto di origine: i rappresentanti politici eletti, debbono render conto del proprio operato ai cittadini elettori, in base a un programma politico che è stato esposto prima che si svolgessero le elezioni. Si tratta di una relazione che prevede un'attribuzione di autorità all'agente,

possono individuare due accezioni fondamentali che, sebbene distinte, risultano in realtà interconnesse fra loro: in primo luogo, il 'dar conto all'esterno', in particolare al complesso degli *stakeholders*, in modo esaustivo e comprensibile, del corretto utilizzo delle risorse e della produzione di risultati, in linea con gli scopi istituzionali dell'ente; e in secondo luogo, l'esigenza di introdurre logiche e meccanismi di maggiore responsabilizzazione interna delle aziende relativamente dell'impiego di tali risorse e la produzione dei risultati ad esse correlate.

Il problema fondamentale che si pone allorché si tenti di definire il concetto di accountability consiste nella facile tendenza a identificare questo concetto con quello di responsabilità: ciò deriva dalla difficoltà di tradurre il termine di matrice anglosassone nelle diverse realtà linguistiche[153]. Ad esempio non esiste in italiano una vera e propria traduzione del termine inglese *accountability*; non è neppure corretto, tuttavia, identificare tale termine con la parola responsabilità, essendo il primo dotato di una sfera operativa molto più ampia.

Le principali difficoltà definitorie risiedono nella "vaghezza concettuale" del termine[154]; infatti il concetto di *accountability* risulterebbe poco utile dal punto di vista analitico, perchè riconducibile

---

che deve rispondere al principale delle attività e dei risultati connessi alla delega ricevuta. Da questa prospettiva, i meccanismi di *accountability* delineano sostanzialmente gli strumenti utilizzabili al fine di procedere ad una valutazione avente ad oggetto l'attività esplicata al fine di assicurare l'esaurimento di compiti delegati. Si tratta di una procedura volta a comprendere se la mansione è stata portata a termine secondo modalità coerenti con le condizioni inizialmente indicate ovvero se, al contrario, vi è stata una cattiva condotta o un inadempimento suscettibile di determinare l'irrogazione di una sanzione[152]. In altri termini, si tratta di stabilire se l'autorità conferita è stata correttamente esercitata. La relazione che abbiamo descritto e che è alla base del modello "*principale -agente*" – consolidato nell'ambito della teoria d'impresa e nelle arene di *policy making,* ma anche nella pubblica amministrazione, seppur maggiormente connotata da significati etici[152] – poggia su una asimmetria iniziale che giustifica la richiesta di *accountability*. Si tratta di un disequilibrio di informazioni e, quindi, di potere che assegna alle parti due specifici ruoli (BRETON A., WINTROBE R., *La logica del comportamento burocratico*, Bologna, Il Mulino, 1988). Il '*principale*', cioè colui che delega un compito, possiede poche informazioni sul compito da eseguire. Al contrario, l'*agente* autorizzato ad eseguirlo può fare affidamento su un bagaglio informativo più ampio e, in assenza di una rendicontazione, potrebbe sfruttare a proprio vantaggio questa asimmetria informativa. Sono i meccanismi di *accountability* – attraverso rendicontazione, report, verifiche di controllo – che portano, allora, al '*principale*' le informazioni necessarie a valutare se il mandato conferito sia stato eseguito in conformità a quanto previsto, a conferma della salubrità del rapporto fiduciario. L'obbligo di rendicontare e di giustificare le scelte compiute affinché queste siano ritenute legittime, deriva dall'attribuzione di una responsabilità: si tratta di una pre-condizione secondo la quale, nell'ipotesi di una cattiva condotta, viene irrogata una sanzione. La relazione binaria *principale-agente* può talvolta prevedere la presenza di un terzo soggetto, ovvero un'istituzione di controllo indipendente che, per conto del '*principale*', si assume il compito di valutare l'operato dell''*agente*'. Ciò accade quando, nell'ambito dell'*accountability* burocratica o politico-amministrativa, l'asimmetria informativa che passa tra *principale* e *agente* non può risolversi in modo diretto poiché la corretta efficacia del "render conto" impone il possesso di specifiche competenze tecniche e conoscenze specialistiche, richiedendo la strutturazione di procedure di matrice ispettiva. Il terzo è, in questo caso, un organo competente, un team o un singolo esperto che è in grado di comprendere, gestire e, infine, valutare le informazioni – ovvero i risultati prodotti – fornite dall'agente nella sua rendicontazione.

[153] Nondimeno, nella maggior parte delle lingue neolatine, il termine più utilizzato per tradurre il lemma inglese è, appunto, 'responsabilità'. Accade lo stesso per le lingue nord-europee, anche se in questo caso il suo significato assume la medesima specificità che ritroviamo nel mondo anglosassone. L'unica eccezione è la lingua russa dove *accountability* è tradotto con il termine più tecnico di *rendicontazione*. In effetti, se si rimane su un piano strettamente lessicale, *accountability* è una parola composta dal verbo *to account* (*dar conto di)* e il sostantivo *ability* (*l'essere in grado di*). La traduzione letterale del termine in lingua italiana sarebbe dunque *la capacità di dar conto,* un'espressione molto vicina all'etimologia del termine *responsabilità*: dal verbo latino *respondere*, ovvero rispondere, ossia dar conto delle proprie azioni e delle conseguenze che da esse derivano Cfr. HAFNER G., Accountability of International Organizations, in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law),* Cambridge University Press on behalf of the American Society of International Law, Vol. 97, 2003, pp. 236-240.

[154] Cfr. tra molti, ROMZEK B.S., DUBNICK M. J., A*ccountability in the Public Sector: Lessons from the Collanger Tragedy*, in *Public Administration Review*, vol. 47, n.3, 1987; KEARNS K.P., *The Strategic Managemet of Accountability in Non Profit Organizations: An Analitical Framework*, in *Public Administration Review*, vol. 54, no. 2, 1994, pp. 185-192; GORMLEY W.T., *Accountability Battles in State Administration*, in VAN HORN C. (ed.), *The State of The States*, CQ, Thousand Oaks, 1996; CARON S., GIAUQUE D., *Civil Servant Identity at the crossroads: new challenges for public Administration,* International Journal of Public Sector Management, 2006, 543-555.

a un elenco di buone intenzioni, vagamente definite, collegate a una generica idea di buon governo[155]. Inoltre la vaghezza concettuale sarebbe accentuata dalla circostanza per cui si tratta di un termine in continua evoluzione; ne deriva che il suo significato finisce per mutare, a seconda del contesto nel quale si colloca e della cultura di riferimento entro cui viene formulato ed applicato[156]. Ciò risulterebbe confermato dalla stessa elaborazione dottrinaria, la quale ha finito per forgiare diverse tipologie di accountability, a seconda del tipo di relazione che intercorre tra l'attore chiamato a rendicontare e quello deputato al relativo controllo[157].

Inoltre, sempre nella cultura istituzionale, oltre a confondersi con quello di *responsibility*, il concetto di *accountability* viene identificato con quello di *answerability*, sostantivo che, nella lingua inglese, designa esattamente "l'essere responsabile". Nondimeno, seppur *prima facie* sinonimi, ciascuno di tali termini designa, invero, concetti specifici ed autonomi.

Come evidenziato, l*'accountability* riguarda più da vicino il profilo comportamentale cioè l'atteggiamento responsabile, mentre la *answerability* si riferisce alla capacità di risposta o rispondenza responsabile[158]. La sovrapposizione di questi tre elementi (*accountability, answerability*, *responsibility*) che induce a trascurare le loro singole specificità, dipende in gran parte dal fatto che essi non solo sono strettamente connessi, ma vanno definendosi l'uno attraverso l'altro.

Ebbene al fine di comprendere l'accountability delle istituzioni finanziarie, si deve premettere come nel mondo della politica rappresentativa, si suole distinguere due tipologie di *accountability,* definite secondo una metafora spaziale: la *vertical accountability,* che riguarda il rapporto governanti/governati e l'*horizontal accountability* – detta anche *accountability interistituzionale* – che riguarda, invece, il rapporto tra i diversi organi istituzionali[159].

Queste due forme di *accountability* sono presenti non solo nella dinamica politica, ma anche nelle aziende o nelle istituzioni e organizzazioni finanziarie multilaterali.

La prima forma riguarda il ruolo dei rappresentanti/funzionari la cui carica si struttura in forma periodica, essendo correlata alle procedure elettorali costituenti la fonte di legittimità del potere (dei ruoli, degli incarichi) temporaneamente conferito ad essi. Quando si parla di *accountability* orizzontale, invece, si fa riferimento a tutti quegli strumenti con cui si persegue l'obiettivo di

---

[155] BOVENS M., *Public Accountability*, in *The Oxford Handbook of Public Management*, 2005, pp. 182-208.

[156] Un'utile rassegna delle interpretazioni per lo più negative dei principali autori circa il concetto di accountability è riportata in MONTEDURO F., *Evoluzioni ed effetti dell'accountability nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli Editore, 2012, pp. 65-66.

[157] Stewart distingue, ad esempio, cinque diversi tipi di *accountability*: elettorale, gerarchica, di supervisione, fiscale e giuridica. I primi quattro si fondano su una relazione di delega o di trasferimento di autorità, mentre l'ultimo su una relazione giuridica. Altri autori, come Grant e Keohane, ne indicano ben sette: elettorale, gerarchica, di supervisione, fiscale, giuridica, economica, reputazionale e tra pari. Così in STEWART R.B., *Accountability, Participation, and the Problem of Disregard in Global Regulatory Governance*, Draft Paper for the IILJ International Legal Theory Colloquium, Spring 2008, pp. 15-17 e in GRANT R.W., KEOHANE R.O., *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in *American Political Science Review*, 2005, vol. 99, pp. 35-37. Ancora il termine è interpretato differentemente nel contesto aziendale e pubblico. Nel mondo aziendale, l'*accountability* è comunemente indicata come l'adozione di un comportamento chiaro, trasparente e lineare nell'utilizzo delle risorse, tanto da poter agevolare l'indagine circa il modo in cui tali risorse sono state investite, i risultati ottenuti e le procedure seguite per l'attuazione dei progetti in agenda. Così in ROBERT J., SCAPENS R., *Accounting systems and systems of accountability -- understanding accounting practices in their organisational contexts*, in *Accounting, Organizations and Society*, vol. 10, no. 4, 1985, pp. 443-456. Numerose sono, inoltre, le declinazioni del significato di *accountability* nell'ambito della pubblica amministrazione. Esso è descritto, nel suo nucleo essenziale, come un "*insieme di azioni che svolgono una funzione sociale di dar conto, da parte di un individuo o un'organizzazione a un'altra*". MONTEDURO F., *Evoluzioni ed effetti dell'accountability nelle amministrazioni pubbliche*, op. cit., p. 65.

[158] LA BELLA M., *Cultura istituzionale e strumenti di accountability*, Franco Angeli, 2012, p. 35.

[159] VAN PUTTEN M., *Policing the Banks. Accountability Mechanisms for the Financial Sector*, McGill-Queen's University Press, 2008.

monitorare e di far rispettare il mandato, gli obblighi e le regole delle organizzazioni stesse. Al fine di comprendere meglio tali concetti, giova introdurre taluni esempi relativi alle Istituzioni finanziarie.

Negli atti istitutivi del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale è rinvenibile una struttura di *accountability* verticale, per cui il personale preposto ad effettuare ricerche e proporre raccomandazioni viene incaricato dal Management dell'istituzione stessa che ha anche il potere di destituirlo. Il Presidente della Banca e il Managing Director del Fondo sono a loro volta eletti dall'Executive Board. Quest'ultimo comprende i Direttori esecutivi nominati dai diversi Governi degli Stati membri con la funzione di rappresentarli[160]. La supervisione dei Direttori è affidata al *Board of Governors* che si riunisce una volta all'anno e che rappresenta tutti i Paesi membri dell'organizzazione. Questo significa, dunque, che le istituzioni finanziarie internazionali sono *accountable* nei confronti dei Governi degli Stati membri i quali, a loro volta, risultano responsabili nei confronti degli elettori.

Questo "modello" di *accountability verticale* prevede procedure eccessivamente lunghe ed imperfette: di fatto, i Direttori esecutivi rappresentano il collegamento diretto tra i Paesi membri e le istituzioni. Tuttavia solo i Paesi, dotati di maggior peso economico, sono abilitati a nominare un proprio Direttore esecutivo. Tutti gli altri, privi di un simile potere, sono raggruppati in *costituencies* e sono rappresentati da un unico Direttore esecutivo. Alla luce di tale considerazione ben si comprende quanto possa risultare complesso per i singoli Paesi affermare i propri interessi, essendo alcuni di essi riuniti in gruppi rappresentati da un unico Direttore esecutivo.

L'*accountability orizzontale* ha ricevuto sempre maggiore attenzione a partire dalla fine del secolo scorso; dunque per rispondere ai non pochi punti deboli e alle inefficienze che emergevano all'interno delle istituzioni finanziarie internazionali sono stati creati diversi organismi come, ad esempio, l'*Independent Evaluation Office* (IEO) del Fondo monetario e l'*Operations Evaluation Department* (OED) della Banca mondiale. Questi organismi nacquero con il duplice obiettivo di migliorare, attraverso valutazioni obiettive, l'operato delle istituzioni e far fronte alle criticità dell'*accountability* orizzontale[161]. È stato suggerito[162] di intendere tale *accountability* come la sintesi di due concetti: l'*answerability*, cioè il diritto a ricevere e il correlativo obbligo di fornire adeguate informazioni e l'*enforcement*, termine atto ad indicare la prerogativa dei supervisori (nella forma di meccanismi di verifica e controlli) di poter contestare, nonché, eventualmente, punire comportamenti ritenuti impropri.[163] Tale ultimo elemento si riferisce alla necessaria capacità di imporre sanzioni o di destituire organi inadempienti, attuando, dunque, una misura afflittiva e punitiva. L'*enforcement* è, in altri termini, un elemento necessario a rendere la funzione di controllo dei sistemi di *accountability* efficace ed efficiente.

Purtroppo, però, il principale problema alla base dei meccanismi di accountability nelle istituzioni finanziari internazionali è la loro scarsa effettività; la ragione principale è legata alla circostanza per cui la loro creazione ha natura volontaria e non obbligatoria. Ebbene, essi,

---

[160] Ad oggi, gli unici Paesi che hanno un loro rappresentante sono: USA, Germania, Regno Unito, Francia, Cina, Arabia Saudita, Giappone mentre gli altri Paesi sono raggruppati in *constituencies.*

[161] WOODS N., *Accountability, governance, and reform in the Insternational Financial Institutions*, University College, Oxford, 2001.

[162] SCHEDLER A., *Conceptualising Accountability*, in SCHEDLER A. (ed.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, 1999.

[163] Volendo semplificare il concetto di *accountability*, seguendo le indicazioni di HALE T., *Transparency, Accountability, and Global Governance*, in *Global Governance*, vol. 14, n. 1, 2008, pp. 73-94, potremmo dire che A è responsabile nei confronti di B se B può: 1) conoscere informazioni, scelte e comportamenti di A; 2) esercitare pressioni su A per orientarne i comportamenti e le scelte che ne derivano.

quand'anche istituiti, sono pur sempre dipendenti dell'entità che li ha creati e, per quanto possano prefiggersi l'obiettivo di agire con assoluta imparzialità e terzietà, il loro giudizio non potrà mai davvero considerarsi *super partes*. Al fine di rimediare alle suddette criticità la Banca mondiale, nel 1993, ha istituito l'*Inspection Panel*, innanzi al quale, non solo le organizzazioni o le associazioni, ma gli stessi individui, risultano legittimati a presentare un reclamo, laddove ritengano di essere stati lesi dall'operato dell'ente internazionale[164]. Si avrà modo, più avanti, di illustrare, nel dettaglio, i caratteri e i limiti, soprattutto per ciò che riguarda la capacità di *enforcement,* del Panel dell'*Ispection Panel* della Banca mondiale. Quello che preme ora evidenziare - dopo questo breve *excursus*, circa i diversi ambiti di applicazione dell'*accountability*, che ci ha consentito di coglierne la versatilità e la trasversalità - è che i concetti di *accountability* e responsabilità hanno un significato nettamente distinto in riferimento alle Istituzioni finanziarie multilaterali.

I principali elementi distintivi sono legati al sistema sanzionatorio, ai parametri valutativi di riferimento, al carattere interno/esterno dell'organo di controllo (e alla conseguente imparzialità dello stesso) e alla natura vincolante o meno degli atti.

Il concetto di responsabilità indica la violazione di norme di diritto internazionale, dal contenuto specifico e ben individuato; a ciò l'ordinamento internazionale riconnette un puntuale sistema sanzionatorio, con funzione afflittiva e di mero ripristino della legalità violata[165].

Con il termine accountability si fa, invece, riferimento ad un fenomeno molto più ampio, legato alla violazione, non solo di norme internazionali, bensì anche di regole non giuridiche, ivi compresi gli strumenti di *soft law*[166]. Si noti che, in tal caso, alla violazione non si riconnette una sanzione con funzione afflittiva e repressiva, bensì una raccomandazione funzionale al miglioramento futuro dell'operato dell'istituzione e, per quanto possibile, alla limitazione delle conseguenze negative cagionate nel caso concreto.

Dunque un primo elemento distintivo è dato da diverso tipo di reazione alla violazione degli standard di riferimento nell'ambito della responsabilità e dell'accountability. Se nel caso di responsabilità la sanzione opera nel passato, al fine di eliminare le conseguenze dannose subite, nel caso di accountability la raccomandazione opera soprattutto per il futuro, avendo il precipuo fine di evitare il ripetersi di quanto accaduto, mediante il c.d. apprendimento istituzionale.

Il secondo elemento distintivo è costituito dai parametri e dagli standard di valutazione di riferimento: la responsabilità è accertata, valutando la difformità dell'operato del soggetto controllato rispetto a predefinite regole di diritto internazionale[167]; l'accountability è, invece, valutata utilizzando le regole di *soft law* adottate dalla stessa organizzazione che procede al controllo

---

[164] Ibidem.

[165] Il sistema sanzionatorio di diritto internazionale si fonda sulla *restitutio in integrum, il* risarcimento del danno e la riparazione. Le tre forme di riparazione possono essere chieste sia singolarmente che cumulativamente. La restituzione o il ripristino della situazione precedente è la forma di riparazione più comune. Perché costituisce il modo migliore per eliminare le conseguenze dannose dell'illecito. Essa può avvenire a condizione che ciò sia materialmente possibile, non comporti oneri sproporzionati per lo Stato che ripara, non ne comprometta l'indipedenza politica o la stabilità economica. Il risarcimento del danno è, invece, usato quando si tratta di riparare danni personali o patrimoniali causati ai cittadini stranieri; esso consiste nella monetizzazione del danno, sotto il duplice profilo del danno emergente e del lucro cessante. Infine la soddisfazione è un tipo di riparazione a carattere residuale che ha natura morale. A titolo esemplificativo vi rientrano le scuse formali, la punizione dei colpevoli responsabili dell'illecito, il versamento di una somma simbolica allo Stato, l'omaggio alla bandiera. Così in QUADRI S., ALEOTTI U., *Compendio di diritto internazionale pubblico*, Capitolo V "*L'illecito internazionale e i metodi di soluzione pacifica delle controversie*".

[166] PUSTORINO P., *op. cit.,* in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni scientifiche italiane, 2012., p.316.

[167] QUADRI S., ALEOTTI U., *Compendio di diritto internazionale pubblico*, Capitolo V "*L'illecito internazionale e i metodi di soluzione pacifica delle controversie*".

Inoltre, mentre i giudici e gli arbitri internazionali sono organismi esterni, e dunque, terzi e neutrali rispetto agli Stati valutati come responsabili, i Meccanismi di accountability hanno carattere interno; per tali motivi vengono, comunemente, ritenuti privi dei requisiti di indipendenza e di imparzialità[168].

Si noti come un ulteriore elemento distintivo sia relativo alla natura degli atti conclusivi, con cui gli organi di controllo accertano la responsabilità e l'accountability; nel primo caso si tratterà di lodi arbitrali o di sentenze di giudici internazionali, nel secondo di raccomandazioni non aventi natura vincolante[169], le quali acquistano efficacia solo a seguito della ratifica da parte degli organi politici dell'organizzazione[170].

Dunque, in sintesi, può dirsi che, nel ventunesimo secolo, l'esigenza di tutelare le persone lese dall'operato delle Istituzioni finanziarie multilaterali è stata soddisfatta con l'affermazione, del principio di Accountability quale norma fondamentale del diritto internazionale. Il termine "*accountability"* si traduce in italiano, impropriamente, come "responsabilità", la quale nella sua definizione più comune vuol dire "*being obliged to account for one's actions*" vale a dire "essere obbligati a rendere conto delle proprie azioni".

Il termine indica, dunque, la possibilità per un soggetto controllante di vincolare il controllato al rispetto di determinate regole o standard legali, in modo da poter verificare se questi ha adempiuto ai propri obblighi e, in caso di esito negativo, imporre sanzioni. Vi sono, tuttavia, dei contesti più particolari in cui la "responsabilità" deve essere letta in senso maggiormente dinamico: in tal caso deve abbandonarsi il termine responsabilità e privilegiarsi quello di accountability. In contesti particolari quali quelli delle Istituzioni finanziarie, infatti, si attua una dinamica collaborazione tra controllante e controllato e la risposta più adeguata alla violazione degli standard fissati non è, come nel caso della responsabilità, una sanzione in senso stretto.

L'esito del procedimento di controllo e l'accertamento della responsabilità conduce, infatti, non ad una sanzione, bensì all'apprendimento istituzionale del soggetto controllato, in un'ottica di miglioramento del sistema. Tale fenomeno si rinviene nelle relazioni che si instaurano tra le MDB e i rispettivi Meccanismi di *accountability*.

Ebbene la accountability, nell'ambito delle Banche Multilaterali di sviluppo, conduce alla formulazione di plurimi interrogativi quali: di chi è la responsabilità per la violazione degli standard fissati, chi accerta la suddetta responsabilità, quando la stessa può ritenersi sussistente, quali sono le conseguenze del mancato rispetto delle norme e cosa è stato appreso nel procedimento di *accountability*. A tutti questi interrogativi hanno risposto le policy dei Meccanismi, istituiti a partire dal 1993. Per tali motivi si è ritenuto di approfondire, nel prosieguo, i caratteri tipici di ciascun Meccanismo, partendo da un'analisi di dettaglio delle relative policy[171].

---

[168] SCHEDLER A., *Conceptualising Accountability*, in SCHEDLER A. (ed.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, 1999.

[169][169] Gli atti delle organizzazioni internazionali sono tipicamente le raccomandazioni: si tratta di atti non vincolanti con cui gli enti internazionali esortano gli Stati membri a tenere un dato comportamento. Ad esso si riconnette il c.d. effetto di liceità: lo Stato che, conformandosi ad una raccomandazione, commetta illecito internazionale non è ritenuto responsabile nei confronti degli Stati che hanno partecipato all'adozione della delibera di raccomandazione. Per approfondimenti si veda QUADRI S., ALEOTTI U., *Compendio di diritto internazionale pubblico*, Capitolo III "*le fonti di diritto internazionale*", p. 127. Si noti, tuttavia, come in questa sede la raccomandazione non si rivolge agli Stati. Si tratta di una raccomandazione che l'organo di controllo rivolge al Management dell'Istituzione finanziaria affinché quest'ultimo corregga l'operato della Banca.

[170] PUSTORINO P., *op. cit.,* in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni scientifiche italiane, 2012, p.316.

[171] Si veda al riguardo il Capitolo III del presente elaborato.

4. I tre pilastri dell'*accountability*: trasparenza, *responsiveness* e *compliance*.

Si è sottolineata nel paragrafo precedente la difficoltà nel definire il concetto di *accountability*. Al fine di fornire una spiegazione più esaustiva dello stesso, giova porre l'attenzione sui tre pilastri fondanti il moderno concetto di accountability nelle Istituzioni finanziarie internazionali; il riferimento è alla trasparenza, alla *responsiveness* e alla *compliance.*

La trasparenza dell'azione, delle scelte e delle procedure delle organizzazioni, intesa come accesso pubblico all'informazione, rappresenta il primo presupposto imprescindibile dell'*accountability*. Più nello specifico, la trasparenza implica la registrazione, la rendicontazione e la pubblicazione di tutte le informazioni pertinenti ai processi decisionali e ai risultati raggiunti dall'organizzazione. La soddisfazione della domanda di accesso alle informazioni si riconnette all'*accountability*, posto che quanto maggiori sono i livelli di trasparenza, tanto maggiore sarà la possibilità di valutazione dell'operato dell'organizzazione.[172]

Che la trasparenza sia uno dei pilastri del principio di responsabilizzazione (*accountability)* si evince anche dalla sempre maggiore 'domanda di trasparenza' che investe il mondo globale e iper-connesso nel quale viviamo. Basti pensare a quanto la *governance* globale e, ancor di più, la finanza globale, siano state influenzate dallo sviluppo e dall'utilizzo di internet, strumento che ha consentito un più rapido accesso ai documenti e alle informazioni, creando una maggiore aspettativa di trasparenza, di conoscenza e di partecipazione da parte dei cittadini[173]. Istituzioni quali, ad esempio, le Nazioni Unite, il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e l'Organizzazione mondiale del commercio hanno la possibilità di pubblicare documenti e bilanci direttamente sul proprio sito, rendendoli accessibili a tutti. Ciononostante, non si deve cadere nell'equivoco per cui la trasparenza, intesa come strumento indefettibile di accountability, debba avere un carattere assoluto.

Infatti la trasparenza deve essere accompagnata anche dalla capacità delle istituzioni di selezionare in modo adeguato, nell'ambito della ampia mole di informazioni esistenti, quelle da fornire al pubblico. Ciò al fine di evitare l'effetto di *over information*, il quale finirebbe per produrrebbe l'esito contrario a quello desiderato: a fronte di una quantità di informazioni eccessiva, le persone non sarebbero in grado di orientarsi e farsi un'opinione in materia; le stesse incorrerebbero nel fenomeno della c.d. opacità per confusione.

La trasparenza rappresenta, oltre che un mezzo di responsabilizzazione, anche uno strumento di legittimazione e un presupposto essenziale di fiducia che consente agli interessati di accedere ad informazioni relative all'azione delle organizzazioni internazionali stesse[174]. È importante garantire un sempre maggiore rafforzamento dei meccanismi di comunicazione globale che possa raggiungere anche sfere di cittadinanza, non sempre adeguatamente attrezzate in termini di conoscenze e mezzi informatici, come accade, ad esempio, nei Paesi più poveri. Operare in questa direzione è determinante al fine di trasformare i programmi di sviluppo e di sostegno, le politiche e le pratiche

[172] DONALDSON M., RANGANATHAN S., A*ccountability,* Cambridge University Press, 2020

[173] WOODS N., *Multilateralism and building stronger international institutions*, in Ebrahim A., Weisband E. (eds.), *Global Accountability. Participation, Pluralism, and Public Ethics*, Cambridge, 2007, pp. 27-44, il quale sottolinea come molte delle decisioni e delle strategie che riguardano gli attori istituzionali e le organizzazioni finanziarie restano inaccessibili alla generalità dei consociati e confinati in un regime di segretezza che impedisce, di fatto, una vera e propria partecipazione.

[174] WIGNARAJA K., *Mutual Accountability Mechanisms: accountability, voice and responsiveness. A UNDP Capacity Development Resource*, Conference Paper no. 6, 2006, p. 6.

delle istituzioni finanziarie internazionali, in momenti di partecipazione e condivisione democratica[175].

La Banca mondiale è stata la prima delle istituzioni finanziarie internazionali ad aver risposto a questa esigenza. Nel 1993, la Banca ha istituito l'*Inspection Panel* proprio per far fronte alle richieste provenienti dagli Stati membri e dalla società civile, di una *accountability* esterna che potesse valutare se i suoi piani di intervento o eventuali omissioni avessero arrecato danno a persone e comunità ovvero all'equilibrio naturale del pianeta[176]. L'*Inspection Panel* della Banca mondiale è diventato, come si avrà modo di descrivere in seguito più dettagliatamente, il modello per l'istituzione dei Meccanismi di *accountability* di tutte le altre istituzioni finanziarie multilaterali[177].

Ciononostante, è stato ben presto sottolineato come uno dei punti deboli del Panel risieda nella scarsa accessibilità allo stesso da parte dei soggetti lesi; ciò poiché il Panel potrebbe non essere conosciuto a sufficienza o comunque valutato come non accessibile per via dei rischi di ritorsione conseguenti all'avvio dell'investigation[178]. Si tratta, come si avrà modo di sottolineare nel capitolo III del presente elaborato, di un punto critico comune a tutti i Meccanismi di accountability.

Definita la *trasparenza* come garanzia di un'adeguata accessibilità, da parte di cittadini o degli utenti di un servizio, alle informazioni rilevanti, non resta che occuparsi del secondo pilastro dell'accountability. Con il termine *responsiveness* si suole indicare la capacità di render conto delle scelte e delle azioni adottate: trattasi della capacità di rispondere in modo documentato e dettagliato alle questioni poste dagli *stakeholders*.

Questo significa, in altri termini, che le istituzioni devono sempre poter replicare pubblicamente, in modo documentato e coerente, sulle richieste avanzate dai cittadini, dai consumatori e da quanti sono coinvolti nei piani di azione e di intervento[179].

Il principio di reattività fa riferimento anche alla capacità delle organizzazioni di promuovere la partecipazione dei cittadini e delle comunità interessate direttamente nei piani di intervento promossi e di attivare procedure concrete che creino un coinvolgimento dei soggetti incisi dall'azione della Istituzione[180].

Infine, per *compliance* - il terzo pilastro dell'accountability - si intende la capacità di rispettare le norme, sia sotto il profilo della conformità delle azioni e dei comportamenti intrapresi agli obiettivi preventivamente individuati, sia sotto il versante del rispetto dei precetti comportamentali operanti in ciascuna ipotesi operativa. Ciò poiché il rispetto delle norme è il miglior elemento di garanzia della

---

[175] Si tratta di una sfida ineludibile e, allo stesso tempo, difficile voluta dalla società civile che ha svolto, e svolge tuttora, un ruolo determinante nel mobilitare l'opinione pubblica in relazione ai propri diritti di accesso alle informazioni. Da tempo ormai la società civile, soprattutto nei Paesi occidentali, ha infatti creato un'ampia mobilitazione, dal basso verso l'alto, affinché le organizzazioni internazionali si rendano *accountable* per le loro azioni o omissioni rispetto ai vari progetti finanziati. Si tratta di un fenomeno che ha coinvolto la comunità internazionale in modo sostanziale a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, periodo che ha visto una notevole intensificazione della domanda di *accountability* delle istituzioni finanziarie internazionali. Così in *Ibidem.*

[176] KOENING-ARCHIBUGI M., *Trasnational corporations and public accountability*, in *Governement and Opposition*, vol. 39, no. 2, 2004, pp. 234-259; HERBERSTON K., HUNTER D.B., *Emerging Standards for Sustainbale Finance of the Energy Sector,* in *Sustainbale Development Law and Policy*, vol. 7, no. 3, 2007, pp. 4-9, 70-71.

[177] BRIDGEMAN T., *Independent evaluation of the World Bank Inspection Panel: summary of findings and recommendations*, 2007, www.baseswiki.org/

[178] DONALDSON M., RANGANATHAN S., *op. cit.,* Cambridge University Press, 2020.

[179] J. BRADY, *Responsiveness: Going Beyond Compliance –Enabling Improvement, p.5, 2018, sottolinea che* il concetto di *responsiveness* consiste nel "tenere conto delle circostanze e del contesto, della condotta e della cultura di coloro che vengono regolati". In tal senso, essere reattivi non significa avere un approccio univoco, in cui specifiche regole sono uguali per tutti, a prescindere dalle differenze, ma al contrario tenere in considerazione il *framework* all'interno del quale si muovono i soggetti regolati, il loro atteggiamento e le loro motivazioni.

[180] BRADY J., *Responsiveness: Going Beyond Compliance*, Precepts, 2018.

legittimità delle azioni intraprese e dei processi decisionali ad esse correlate. L'adeguamento dei piani di intervento delle istituzioni internazionali ai modelli e agli standard qualitativi predefiniti è un elemento centrale dei sistemi di *accountability*; l'esistenza di una precisa cornice normativa che funga da guida per l'operato delle Istituzioni consente l'espletamento di monitoraggi, di valutazioni nonché permette di stabilire se ricorrere o meno a misure sanzionatorie.

Ebbene la considerazione sinergica dei concetti di *compliance,* di *responsiveness* e di *trasparenza* fa emergere una visione più concreta e tangibile dell'*accountability*. Se è vero, infatti, che l'espressione *accountability* richiama un generico obbligo di rendere conto delle proprie azioni[181], i tre pilastri della stessa permettono di qualificarla come un più puntuale dovere di agire, rispettando regole giuridiche e standard comportamentali predefiniti e resi pubblici (compliance e trasparenza). L'operato dell'Istituzione deve tener conto, non solo delle predette regole, ma altresì delle richieste avanzate dai soggetti incisi dall'operato dell'Istituzione (*responsiveness)*; ne deriva l'esigenza di considerare i meccanismi di *accoutability* come processi dinamici, destinati a mutare nel tempo in rapporto agli sviluppi degli assetti economici e dei bisogni della collettività[182].

5. L'immunità delle Organizzazioni internazionali

Esaurita la trattazione relativa al concetto di accountability, si rende necessario completare la tematica "contrapposta" della responsabilità giuridica delle Istituzioni finanziarie multilaterali. Ebbene la materia risulta problematica sotto due profili: infatti, risulta difficile l'accertamento della responsabilità delle Banche Multilaterali, tanto ad opera dei giudici nazionali (responsabilità di carattere interno), quanto da parte dei giudici internazionali (responsabilità di carattere internazionale), sebbene per motivi di carattere diverso.

Una questione non poco problematica in termini di responsabilità delle organizzazioni internazionali è data dalla circostanza che le stesse godono di privilegi e, soprattutto, di immunità dalla giurisdizione delle Corti nazionali[183]; immunità che si estende anche alle azioni esecutive.

---

[181] Nel mondo della globalizzazione economica – spiega STIGLITZ J.E., *Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, no. 1, 2003, pp. 111-139– l'*accountability* significa: indicare con precisione determinati obiettivi; dotarsi di un efficace sistema che valuti la misura in cui questi obiettivi siano stati soddisfatti; predisporre un dispositivo di conseguenze rispetto ad entrambe le possibilità, ovvero al fatto che gli obiettivi inziali siano stati o meno raggiunti. Per gli economisti – continua il premio Nobel – la nozione in esame, nella sua dimensione politica, corrisponde al concetto di incentivi economici. Tuttavia, sono molti i problemi che un'organizzazione multilaterale – come, ad esempio, la Banca mondiale o il Fondo monetario internazionale – deve affrontare per stabilire un sistema di *accountability*. Innanzitutto, va considerato che queste istituzioni devono perseguire una molteplicità di obiettivi e ciò, in larga misura, complica la valutazione circa l'efficacia dell'azione intrapresa e la conseguente configurazione di eventuali profili di responsabilità. Potrebbe darsi, infatti, che solo alcuni degli obiettivi stabiliti siano stati raggiunti e che i mezzi utilizzati siano in sé inefficaci o inappropriati. Particolarmente problematico diventa, quindi, accertare, isolare e valutare quali siano stati i motivi che hanno condotto al raggiungimento solo di alcuni dei traguardi previsti o, ancora, attribuire responsabilità individuali e vincolanti. Secondo l'economista, infatti, la presenza di una responsabilità diffusa e collettiva nell'ambito delle organizzazioni depotenzia, di fatto, l'efficacia e il peso dell'*accountability* ed erode completamente il concetto di responsabilità individuale. Inoltre, analizzando in modo specifico i sistemi di *accountability* del Fondo monetario e della Banca mondiale, Stiglitz ne mette in luce l'evidente obsolescenza rispetto alle mutate condizioni della globalizzazione economica. Si tratta, quindi, di "colmare il divario tra retorica e realtà" circa la responsabilità e la democraticità di questi organi e in particolare renderli responsabili, non solo verso i mercati finanziari e i loro rappresentati, ma anche rispetto a standard di giustizia ed equità sociale, di rispetto dei diritti umani e ambientali.

[182] MCINTYRE O., NANWANI S., *The Practice of Indipendent Accountability Mechanism (IAMs) Towards Good Governance in Development Finance*, Brill Njhoff, Boston, 2020, p. VIII

[183] L'argomento, troppo vasto per essere trattato in questa sede, dell'immunità delle organizzazioni internazionali nel diritto internazionale è stato a lungo discusso da dottrina e giurisprudenza, per un approfondimento si veda DORIGO S., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, Torino, 2008.

Il secondo elemento problematico, in materia di responsabilità delle organizzazioni, è dato dalla sostanziale assenza di tribunali internazionali con giurisdizione sulle organizzazioni internazionali; ciò deriva, ad esempio, dalla circostanza per cui gli obblighi di diritto internazionale in materia di protezione dei diritti umani e dell'ambiente sono, di regola, assunti dagli Stati e, molto raramente, dalle organizzazioni internazionali. Tale problematica è stata ampiamente trattata nei paragrafi relativi al diritto internazionale applicabile. Non resta dunque approfondire la trattazione relativa all'immunità delle organizzazioni internazionali di fronte alla giurisdizione nazionale, analizzandone le origini, la fonte normativa, il contenuto e i limiti.

Con riguardo alla fonte normativa, va precisato che mentre l'immunità degli Stati si fonda su una consolidata norma di diritto internazionale consuetudinario, l'immunità delle organizzazioni internazionali trova le sue radici nel diritto convenzionale[184] e, in particolare, nei c.d. *Headquarters agreements*. Nello specifico, si tratta di accordi stipulati tra l'organizzazione internazionale e lo Stato nel cui territorio vi è una sede dell'organizzazione; con tale *agreement* lo Stato si impegna a riconoscere privilegi e a concedere immunità all'organizzazione e ai suoi membri[185].

Si deve, inoltre, precisare come simili immunità possano anche derivare dall'accordo istitutivo dell'organizzazione. È il caso dell'ONU.

I casi *Madri di Srebrenica c. Paesi Bassi e Nazioni Unite* [186] e *Laventure c. Nazioni Unite* [187] mostrano come i giudici olandesi e statunitensi, in ragione del relativo difetto di giurisdizione, non abbiano potuto pronunciarsi circa l'eventuale responsabilità dell'organizzazione internazionale, la cui immunità dalla giurisdizione degli Stati membri risulta garantita dall'art. 105 della Carta delle Nazioni Unite[188]. La citata disposizione stabilisce che l'Organizzazione gode, nel territorio di ciascuno dei suoi Membri, dei privilegi e delle immunità necessarie per il conseguimento dei suoi fini. Alla stregua del dato letterale, può dirsi che per poter riconoscere l'immunità dalla giurisdizione dell'ONU, sarò necessario valutare, di volta in volta, se l'attività posta in essere dall'Organizzazione risulti "necessaria" al perseguimento dei fini statutari dell'ente. Solo ove emerga che l'atto sia stato compiuto nell'espletamento delle funzioni, potrà riconoscersi la sottrazione dell'ONU dal processo di fronte al giudice nazionale.

Si deve, tuttavia, sottolineare come stante la competenza generalissima dell'ONU, risulta praticamente impossibile configurare l'assenza di un nesso tra un suo atto ed i relativi fini istituzionali, i quali sono, per l'appunto, caratterizzati da estrema indeterminatezza[189].

---

[184] Non esistono particolari norme consuetudinarie che impongono agli Stati di concedere immunità ai funzionari delle organizzazioni internazionali. Obblighi in tal senso possono derivare solo da convenzioni: l'accordo istitutivo dell'organizzazione, accordi successivi con gli Stati membri, con Stati terzi, e in particolare con lo Stato in cui è stata istituita la sede. Sempre per via convenzionale vengono regolate le immunità dei rappresentanti degli Stati presso le organizzazioni. Così in https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/diritto-internazionale-pubblico/privilegi-e-immunita/immunita-organizzazioni-internazionali.html

[185] FOCARELLI C., Diritto internazionale, IV edizione, 2017, p. 323; si veda CIG, *Immunità giurisdizionali dello Stato (Germania v. Italia),* 3 febbraio 2012, paragrafi 56-58.

[186] *Madri di Srebrenica c. Paesi Bassi e Nazioni Unite*, Giudizio d'appello finale, Corte Suprema dei Paesi Bassi, 19 luglio 2019.

[187] *Marie Laventure c. Nazioni Unite*, Corte distrettuale di New York, 23 agosto 2017.

[188] La Carta delle Nazioni Unite è che il Trattato istitutivo dell'ONU. Fu adottato nella Conferenza di San Francisco del 26 giugno 1945 ed è entrato in vigore il 24 ottobre 1945

[189] I fini perseguiti dall'ONU risultano dall'elencazione contenuta nell'Articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite in cui si leggono le molteplici finalità dell'organizzazione: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, lo sviluppo di relazioni amichevoli tra gli Stati, fondate sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, il conseguimento della collaborazione internazionale in campo economico, sociale, culturale ed umanitario, la diffusione delle tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo senza distinzione di razza, di sesso, di lingua e di religione. Dunque per individuare i casi in cui non opera l'esenzione dalla giurisdizione

Individuata la fonte dell'immunità delle organizzazioni, non resta che evidenziarne il contenuto ed i limiti. In via di estrema sintesi, può dirsi che è stata riconosciuta alle organizzazioni internazionali, sulla falsariga della norma consuetudinaria relativa all'immunità ristretta degli Stati[190], l'esenzione dalla giurisdizione per i soli atti *iure imperii*, vale a dire quelli compiuti nell'esercizio di una potestà pubblica e non per quelli *iure gestionis (*o *iure privatorum*).

Il suddetto riconoscimento è avvenuto, di recente e in via definitiva, ad opera della Corte Suprema degli Stati Uniti sul caso "*Jam et al. Vs. International Finance Corporation*"[191]. Il giudice statunitense ha confermato l'applicabilità dell'immunità ristretta, cioè limitata ai soli atti *iure imperii*, anche alle organizzazioni internazionali, finendo così per ribaltare sia le decisioni della Corte distrettuale, sia della Corte d'appello di Washington, che, al contrario, avevano proclamato l'immunità assoluta delle organizzazioni internazionali[192].

Più nel dettaglio, il caso di specie riguardava l'interpretazione dell'*International Organizations Immunities Act (IOIA)* del 1945 e la questione circa la natura relativa o assoluta dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali. I ricorrenti - una rappresentanza di pescatori e contadini indiani - avevano citato in giudizio presso la Corte Distrettuale di Washington l'*International Finance Corporation (IFC),* un'agenzia finanziaria internazionale dedita alla promozione dell'industria privata nei paesi in via di sviluppo. Nel 2008 l'IFC aveva concesso alla *Coastal Gujarat Power Limited (CGPL)* un prestito di 450 milioni di dollari per la realizzazione della centrale a carbone Tata Mundra in India. La CGPL, non rispettando gli obblighi contrattualmente previsti, aveva causato gravi danni sia all'ecosistema che alla popolazione locale, mentre, l'IFC non aveva eseguito un'adeguata attività di controllo e supervisione. [193]

---

risulta più semplice, analizzare le materie di cui le Nazioni Unite non possono occuparsi. Le materie che non rientrano nella competenza delle Nazioni Unite sono definite dall'art. 2 par. 7 della Carta come quelle "*which are essentially within the domestic jurisdicion*". In base a questo Articolo le Nazioni Unite non devono mai intervenire in questioni che appartengono alla competenza interna di uno Stato, anche se da sempre si è molto discusso nella prassi ed in dottrina sul significato da attribuire alla nozione di "*domestic jurisdiction".* L'Articolo 2 par. 7 deriva essenzialmente dall'Articolo 15, par 8 del Patto delle Società delle Nazioni, ma, tuttavia, la norma del Covenant non limitava la competenza dell'intera Società delle Nazioni ma sono quella del Consiglio disponendo che : Se una delle parti [di una controversia all'esame del Consiglio] sostiene, ed il consiglio riconosce, che la controversia riguardi materie le quali, secondo il diritto internazionale, appartengono esclusivamente alla *domestic jurisdiction* di detta parte, il Consiglio constaterà ciò in un rapporto, senza fare alcuna raccomandazione circa la soluzione della controversia".

[190] Fino alla metà del XIX secolo nel diritto internazionale era generalmente riconosciuto che uno Stato estero non potesse essere assoggettato ad atti di autorità da parte di un altro Stato, in ragione dell'assenza di qualsiasi gerarchia tra Stati sovrani (*parem in parem non habet iudicium*). Questa regola, della cosiddetta immunità assoluta, è stata revisionata dopo la prima guerra mondiale, parallelamente all'ampliamento dell'attività economica degli Stati, impegnati sempre più di frequente in transazioni di carattere privatistico che nulla avevano in comune con l'esercizio del potere statale, a tutela del quale l'immunità assoluta era stata concepita. Sono state la giurisprudenza italiana e quella belga a dare inizio a un'inversione di tendenza che ha portato all'elaborazione della teoria dell'immunità ristretta, o relativa. Secondo questa teoria, oggi prevalente, l'esenzione degli Stati stranieri dalla giurisdizione è limitata ai soli atti compiuti dallo Stato nell'esercizio delle funzioni pubbliche (atti iure imperii). L'immunità, che può essere sempre oggetto di rinuncia da parte dello Stato straniero, non si estende invece agli atti *iure gestionis*, cioè compiuti dagli Stati in regime di diritto privato (come l'acquisto di un immobile, o l'emissione di prestiti obbligazionari). Così in https://www.treccani.it/enciclopedia/esenzione-degli-stati-dalla-giurisdizione-interna

[191] SUPREME COURT OF THE UNITED STATES (SCOTUS), *Budha Ismail Jam* et al*. v. International Finance Corp.,* February 27, 2019.

[192] Sul punto si veda INFANTE I., *L'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali alla luce della sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti nel caso "Jam et al. v. International Finance Corporation"*, in *Diritti Comparativi. Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 2019. https://www.diritticomparati.it/limmunita-giurisdizionale-delle-organizzazioni-internazionali-alla-luce-della-sentenza-della-corte-suprema-degli-stati-uniti-nel-caso-jam-et-al-v-international-finance-corporation/

[193] BUSCEMI M., CRESPI REGHIZZI Z., RAGNI C., *Immunities of organizations under international law: Reflections in light of Jam v International Finance Corporation*, 2020

I ricorrenti chiedevano, quindi, un risarcimento per i danni causati dalla condotta negligente della IFC e del mutuatario. Ebbene il risarcimento del danno fu negato nei primi gradi di giudizio, a cagione del difetto di giurisdizione. L'esenzione dalla giurisdizione fu riconosciuta sulla base delle disposizioni dell'OIA. Orbene, si deve precisare come, in realtà, il dato letterale del citato testo normativo non enunci espressamente il carattere assoluto dell'immunità. Infatti, il OIA si limita a stabilire che le organizzazioni internazionali "*shall enjoy the same immunity from suit and every form of judicial process as is enjoyed by foreign governments*"[194]. La disposizione mira, dunque, a precisare che le organizzazioni internazionali godono delle stesse immunità di cui fruiscono gli Stati stranieri secondo la legge statunitense.

Ebbene, nel 2019, la Corte statunitense ha ribaltato la valutazione dei giudici dei primi gradi, sancendo definitivamente l'equiparazione tra l'immunità degli Stati e quella delle organizzazioni internazionali. Per entrambi vale, dunque, la teoria della c.d. immunità *ristretta* o *relativa*[195], sviluppatasi a partire dagli anni '50 del secolo, sulla spinta della giurisprudenza italiana e belga. Secondo tale teoria, gli Stati stranieri sono immuni dalla giurisdizione civile solo per quanto riguarda gli atti *iure imperii*, ossia gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni pubbliche dello Stato e non per quanto concerne invece gli atti *iure gestionis* o *iure privatorum,* cioè gli atti compiuti in regime di diritto privato (come appunto l'emissione di prestiti obbligazionari)[196].

In sintesi oggi, sulla falsariga della norma consuetudinaria relativa all'immunità ristretta degli Stati[197], anche per le organizzazioni internazionali l'immunità ha natura relativa: vale, dunque, solo per gli atti *iure imperii*.

Ne deriva che l'immunità può non sussistere, pur in presenza di un *Headquarters agreement,* nei casi di *atti iure gestionis* cioè in relazione a controversie di natura civilistica, come nel caso di vertenze in materia di lavoro. Attualmente, inoltre, non vi è possibilità di rinuncia all'immunità dell'organizzazione internazionale per questioni aventi natura pubblica, quali, ad esempio, le condotte dell'organizzazione nell'ambito di *peacekeeping operations*[198].

Tuttavia, sul punto, va precisato come una parte della dottrina abbia rilevato che "*l'immunità dovrebbe essere declinata solo rispetto al suo ambito funzionale e quindi solo quando necessaria per il raggiungimento degli scopi dell'organizzazione, a prescindere dalla natura pubblica o privata della questione*"[199].

---

[194] VALLI L., *Jam vs. International Finance Corporation: la decisione della Corte Suprema USA sulla immunità delle organizzazioni internazionali negli Stati Uniti* in *ius in itinere*, 2018 https://www.iusinitinere.it/jam-vs-international-finance-corporation-la-decisione-della-corte-suprema-usa-sulla-immunita-delle-organizzazioni-internazionali-negli-stati-uniti-20289

[195]Nel 1952 il Dipartimento di Stato americano cominciò ad aderire alla teoria dell'immunità ristretta ed essa fu ufficialmente codificata nel 1976 tramite l'emanazione del FSIA (Foreign Sovereign Immunities Act). Tale atto prevede determinate eccezioni in cui gli Stati stranieri possono essere soggetti alla giurisdizione delle Corti americane; tra queste vi è senz'altro la circostanza che la causa riguardi un'attività commerciale che abbia una stretta connessione con gli Stati Uniti, o perché ivi realizzata o perché ivi ne produca effetti. Sul punto si veda INFANTE I., L'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali alla luce della sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti nel caso "Jam et al. v. International Finance Corporation", in Diritti Comparativi. Comparare i diritti fondamentali in Europa, 2019. https://www.dirittocomparati.it/limmunita-giurisdizionale-delle-organizzazioni-internazionali-alla-luce-della-sentenza-della-corte-suprema-degli-stati-uniti-nel-caso-jam-et-al-v-international-finance-corporation/

[196] Per approfondimenti si veda https://www.treccani.it/enciclopedia/esenzione-degli-stati-dalla-giurisdizione-interna.

[197] V. *infra* nota 190.

[198] MÉGRET F., *The Vicarius Responsibility of the United Nations*, in AOI C., DE CONING C., THAKUR R. (eds.), *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, United Nations University Press, 2007, p. 250.

[199] GAILLARD E., PINGEL-LENUZZA I., *International Organizations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass*, in *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 51, 2002, pp. 1-15; nello stesso modo si esprimono KUNZ J. L., *Privileges and Immunities of International Organizations*, in *America Journal of International Law*, vol. 41, 1947,

Per quanto riguarda le controversie di natura privatistica, ad oggi, vi è la tendenza ad effettuare una valutazione delle immunità delle organizzazioni internazionali alla luce del diritto di accesso alla tutela giurisdizionale, garantito dall'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dall'art. 14 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici[200]. La tendenza dei giudici nazionali a disconoscere l'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione per quanto concerne gli atti *iure privatorum* trova la sua genesi nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi *Waite e Kennedy contro Germania* e *Beer e Regan contro Germania*[201]. Secondo quanto affermato dalla Corte, il riconoscimento dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali è possibile solo se "*individuals had had acces to other reasonably available means of effectively protecting their rights guaranteed by the ECHR*"[202]. Dunque, le Corti nazionali, hanno piena giurisdizione nei riguardi delle organizzazioni internazionali, qualora queste non abbiano previsto un meccanismo interno di risoluzione delle controversie. Secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, tale meccanismo deve garantire un livello di protezione equivalente a quello della CEDU[203].

Ebbene si deve, tuttavia, rilevare come la previsione di un simile meccanismo, in taluni casi, non è stata reputata sufficiente ad assicurare l'immunità delle organizzazioni internazionali. La *Cour de Cassation belge*, ad esempio, si è espressa affermando che, la mera predisposizione di uno strumento di risoluzione delle controversie non è al riguardo sufficiente, dovendo tale meccanismo para-giudiziale possedere in concreto specifici caratteri[204]. Nello stesso senso si è espressa la Corte di Cassazione italiana[205] richiedendo, al fine di assicurare l'immunità dell'Istituto di ricerca internazionale di genetica vegetale, che il meccanismo di risoluzione delle controversie istituito avesse i caratteri dell'indipendenza e dell'imparzialità[206].

Alla luce di quanto fino ad ora analizzato si potrebbe sostenere come l'impostazione seguita dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e dai giudici nazionali di taluni Stati dell'Unione Europea[207], costituisca un fondamentale espediente, utilizzabile dalle Corti nazionali, per poter

---

pp. 828-836; SINGER M., *Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns*, in *Virginia Journal of International Law,* vol. 53 1996, p. 65; BEKKER P.H.F., *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: a Functional Necessity Analysis of their Legal Status and Immunities*, Chicago, 1994, p. 39; WELLENS K., *Fragmentation of International Law and Establishing an Accountability Regime for International Organizations: the Role of the Judiciary in Closing the Gap*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 25, 2003-2004, pp. 1159-1181.

[200] ZANGHI C., *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Terza Edizione, Giappichelli Editore, 2012, p.324

[201] *Waite and Kennedy contro Germania*, causa 26083/94 e *Beer and Regan contro Germania*, causa 28934/95, sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo,18 febbraio 1999.

[202] *Beer and Regan v. Germany,* causa 28934/95, sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 febbraio 1999, par. 58.

[203] Si tratta della c.d. teoria della protezione equivalente, elaborata a partire dal caso *M. & Co. c. Repubblica federale di Germania*, ricorso n. 13258/87, decisione del 9 febbraio 1990.

[204] Sentenze della Cour de Cassation belge nei casi *WEU contro Siedler*, causa S.04.0129.F.; *General Secretariat ACP contro Lutchmaya*, causa C.03.0328.F.; *General Secretariat ACO contro B.D.*, causa C.07.0407.F, 21 dicembre 2009.

[205] *Drago contro IPCRI*, causa 3718, sentenza della Corte di Cassazione italiana, 19 febbraio 2007.

[206] Sentenze della Cour de Cassation belge nei casi WEU contro Siedler, causa S.04.0129.F.; General Secretariat ACP contro Lutchmaya, causa C.03.0328.F.; General Secretariat ACO contro B.D., causa C.07.0407.F, 21 dicembre 2009. La valutazione giurisdizionale circa la sufficienza di simili strumenti di composizione delle liti è possibile quando una parte dell'organizzazione internazionale è costituita da uno Stato aderente alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, oppure quando l'organizzazione internazionale abbia sede nel territorio di uno Stato aderente alla CEDU. Ciò, invero, è accaduto sia nell'esperienza belga che in quella italiana dove i giudici nazionali, hanno potuto esaminare i meccanismi di risoluzione delle controversie onde apprezzarne l'attitudine a garantire l'immunità delle organizzazioni internazionali, proprio in virtù della adesione del Belgio e dell'Italia alla Convenzione.

[207] Il riferimento è alla Corte di Cassazione italiana e a quella belga.

affermare la propria giurisdizione e, per tale via, sindacare le condotte delle organizzazioni internazionali.

6. La responsabilità degli Stati membri e il consolidamento della responsabilità delle Organizzazioni internazionali: una questione controversa.

Un'altra spinosa questione nell'ambito della tematica in esame riguarda la responsabilità degli Stati membri, nei confronti dei terzi, per gli illeciti commessi dalle organizzazioni; il suddetto problema deriva dalla composizione multilaterale delle organizzazioni internazionali. Si tratta di un tema che suscita molte preoccupazioni[208], soprattutto se si considera che le organizzazioni internazionali, e in particolare le istituzioni finanziarie multilaterali, rivestono un ruolo non marginale nelle politiche degli Stati membri, principali beneficiari dei loro servizi finanziari.

Poste tali premesse, non resta che comprendere, ai fini della risoluzione della questione, quali siano gli effetti prodotti dai trattati conclusi dalle organizzazioni internazionali nei confronti degli Stati membri. Sul punto si è espresso l'*Institut de droit international*[209] che, nel primo report del 1973[210], introduce la distinzione tra le "*Organisations de coopération*" e le "*Organizations intégrées ou de subordination*". Le prime vincolano gli Stati membri con i loro accordi, a patto che siano conclusi regolarmente e nei limiti delle loro competenze[211]; tra le stesse è possibile citare, in via esemplificativa, le Nazioni Unite, gli Istituti specializzati o il Consiglio d'Europa. Le seconde stipulano, invece, accordi non vincolanti gli Stati; le stesse infatti partecipano in genere alla stipula dei c.d. *mixed agreements*, ossia accordi sottoscritti tanto dalla organizzazione, quanto dagli Stati membri. L'esempio riportato nel report del 1973 è quello dell'accordo misto all'interno della (allora) Comunità Economica Europea: infatti, nonostante il trasferimento delle competenze operato dal Trattato di Roma – *ex* art. 228, comma 2 – gli Stati membri della CEE firmavano e ratificavano gli accordi in questione secondo le procedure costituzionali interne[212].

Stabilito che solo alcuni accordi devono ritenersi vincolanti per gli Stati, è da evidenziare come un successivo report del 1995 si sia occupato, in maniera specifica, del tema della responsabilità degli Stati membri per la violazione degli obblighi assunti dalle Organizzazioni verso parti terze[213]. In particolare, dalla lettura dell'art. 5, si evince l'assenza di una disciplina comune in materia di responsabilità degli Stati membri, essendo la suddetta tematica regolata dai diversi quadri normativi delle singole organizzazioni[214].

E allora può dirsi che la responsabilità degli Stati per gli illeciti commessi dalle organizzazioni internazionali di cui è membro dipende, in definitiva, da quanto stabilito nel trattato istitutivo dell'organizzazione stessa, autrice dell'illecito. Ne deriva l'impossibilità di addivenire ad una trattazione unitaria ella responsabilità per tutti gli Stati, dipendendo la stessa dal singolo atto istitutivo

---

[208] Cfr. BRADLOW D., HUNTER D. (eds.), *International Financial Institutions and International Law*, Wolters Kluwer, 2010.

[209] L'Istituto, fondato l'8 settembre 1873 in Belgio, è un'associazione indipendente di giuristi internazionali che ha l'obiettivo di contribuire allo sviluppo e all'implementazione del diritto internazionale (https://www.idi-iil.org/en/).

[210] Cfr. Annuaire de l'Institut de Droit International, 1973, p. 305.

[211] Si tratta essenzialmente di questioni amministrative: per gli accordi con gli Stati si tratterà di accordi di sede o relativi ai privilegi e alle immunità delle organizzazioni internazionali; per gli accordi con altre organizzazioni si tratterà di accordi per incrementare la cooperazione internazionale.

[212] Cfr. Annuaire de L'Institut de Droit International, 1973, p. 311.

[213] In particolare, all'art. 4 è sancito che: "*the obligations that an international organization has to third parties may arise under international law (including the Rules of the organization) or under the law of a particular State*"Annuaire de l'Institut de Droit International, 1995, p. 274 e ss.

[214] Ivi: "*The question of the liability of the members of an international organization for its obligations is determined by reference to the Rules of the organization*".

dell'organizzazione. Pertanto, la trattazione proseguirà su un piano prettamente assiologico: si vogliono, dunque, analizzare le ragioni sottese alla necessità di garantire la responsabilità degli Stati. Infatti la tematica della responsabilità degli Stati ha accesso, nel corso degli anni, un vivace dibattito in dottrina. Se taluni sono contrari ad una affermazione della responsabilità degli Stati in un'ottica di garanzia dell'indipendenza delle organizzazioni (tesi negativa), talaltri sono favorevoli ad un simile riconoscimento, stante l'esigenza di un rafforzamento della tutela dei terzi e la volontà di evitare un effetto deresponsabilizzante per gli Stati (tesi positiva). Non resta, dunque, che analizzare nel dettaglio le due tesi.

I fautori della tesi negativa sottolineano come la tematica della responsabilità degli Stati membri interessi due contrapposte esigenze[215]: la necessità di assicurare, da un lato, la responsabilità delle organizzazioni internazionali e, dall'altro, l'efficace funzionamento delle stesse.

Tradizionalmente, infatti, la responsabilità degli Stati membri è stata intesa come un elemento di ostacolo all'efficiente funzionamento delle organizzazioni internazionali e alla relativa indipendenza. Ciò poiché "*se gli Stati membri sanno di essere potenzialmente responsabili di danni contrattuali o illeciti causati dalle azioni dell'organizzazione internazionale, essi dovranno necessariamente intervenire pressoché in tutti i processi decisionali delle organizzazioni internazionali*". Ebbene, simili interventi finiscono, secondo tale impostazione, per incrinare l'indipendenza e l'autonomia dell'organizzazione interazionale [216].

È stato, inoltre, evidenziato come il riconoscimento di una responsabilità degli Stati membri produrrebbe anche ulteriori criticità, quali una maggiore riluttanza degli Stati a favorire la nascita di nuove organizzazioni internazionali per il timore di incorrere in sanzioni per azioni future, da essi, non agevolmente controllabili della neonata entità.

Non deve trascurarsi la circostanza che anche all'interno dei fautori della tesi negativa, vi siano taluni che tendono ad adottare una posizione mediana.

Infatti, parte della dottrina ha evidenziato la necessità di mantenere ferma la responsabilità degli Stati, pur a fronte delle citate criticità, al fine di apprestare un'adeguata tutela dei terzi danneggiati. Tale linea ricostruttiva, incentrata sulla vittima, mira ad evitare l'impunità del trasgressore. È stato efficacemente ricordato che "*uno Stato non può sfuggire alla sua responsabilità secondo il diritto internazionale affidando ad un'altra persona giuridica [ad esempio, un'organizzazione internazionale] l'adempimento dei suoi obblighi internazionali"*[217].

---

[215] *"L'importanza della responsabilità propria delle organizzazioni internazionali da un lato, e la necessità di proteggere i terzi che hanno rapporti con tali organizzazioni internazionali, dall'altro"* Cfr. WILDE R., *Enhancing accountability at the International Level: the tension between international organization and member state responsibility and the underling issues at stake*, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 12, 2006, p. 395. Si tratta di questioni che, secondo HIGGINS R., *Problems And Process International Law And How we use it,* Clarendon Press 1994, 209-234, potrebbero essere interpretate anche in termini di funzionamento efficiente e indipendente delle organizzazioni internazionali da un lato, e di responsabilità, dall'altro.

[216] *"è difficile comprendere come il livello di monitoraggio e di intervento richiesto possa essere compatibile con il mantenimento dello status dell'organizzazione come realmente indipendente, non solo dallo stato ospitante, ma anche dai suoi stessi stati membri"*. COSÌ IN HIGGINS R., *Problems And Process International Law And How we use it,* Clarendon Press 1994, 209-234. È quello che si evince, d'altra parte, dalla risoluzione dell'*Institut de droit international* così enunciata: "*Importanti considerazioni politiche, compreso il sostegno alla credibilità e al funzionamento indipendente delle organizzazioni internazionali e per l'istituzione di nuove organizzazioni internazionali, militano contro lo sviluppo di una regola generale e completa di responsabilità degli Stati membri verso terzi per gli obblighi delle organizzazioni internazionali" in* TIN COUNCIL CASES (CA) and Tin Council Cases (HL). See generally HIGGINS R., *The Legal Consequences For Member States Of The Non-Fulfilment By International Organizations Of Their Obligations Toward Third Parties*, Institut De Droit International, 1995, in https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1995_lis_02_en.pdf

[217] SEIDL-HOHENVELDERN, I., *Responsibility of member States of an international organization for acts of that organization, in International Law at the Time of its Codification: Essays in Honour of Roberto Ago*, vol. III. Milan,

Per tali motivi anche coloro che paventavo il timore che dal riconoscimento della responsabilità degli Stati possa derivare la compromissione dell'indipendenza delle organizzazioni internazionali concordano sulla necessità di tener fermo il nucleo essenziale del principio della responsabilità; ciò poiché ritengono che l'esigenza di assicurare l'efficace funzionamento delle organizzazioni internazionali non debba prevalere sul bisogno di garantire adeguati meccanismi di tutela dei terzi. Dunque, secondo tale dottrina, il principio di responsabilità degli Stati membri deve essere inteso come *extrema ratio*; a compensazione di ciò è necessario implementare strumenti alternativi a garanzia dei soggetti terzi. Al fine di permettere a costoro una consapevole libertà di scelta, deve essere garantito, il diritto di conoscere su quale soggetto gravi la responsabilità in relazione alle specifiche transazioni finanziarie. Per tali motivi le organizzazioni internazionali dovrebbero essere tenute a dare adeguata pubblicità alle suddette informazioni o nel loro Regolamento o tramite altri mezzi idonei[218]. Ciò permetterebbe, in definitiva, di far conoscere ai terzi la sussistenza di una responsabilità in capo alle organizzazioni internazionali e, in via sussidiaria, in capo agli Stati.

Analizzate le ragioni della tesi contraria all'affermazione della responsabilità degli Stati nella sua versione estrema e in quella mediana, non resta che evidenziare quali siano le motivazioni a supporto della linea di pensiero volta ad affermare una piena responsabilità degli Stati (tesi positiva).

Preliminarmente, appare utile evidenziare come il trasferimento di alcuni obiettivi politici da un piano nazionale ad un livello internazionale comporti la traslazione dei profili di responsabilità dagli Stati alle organizzazioni internazionali. Gli Stati, quindi, non sono più individualmente esposti ad eventuali obblighi compensativi e risarcitori derivanti dai danni cagionati nella conduzione di una data politica nazionale. Sono, dunque, evidenti le ragioni di convenienza insite nel suddetto trasferimento[219].

In quest'ottica, gli Stati sono, altresì, interessati a conservare l'attuale sistema deficitario di responsabilità delle organizzazioni internazionali, piuttosto che a potenziarlo. Ciò poiché, a fronte di un simile *deficit* normativo e dogmatico, le organizzazioni internazionali costituiscono un elemento di deresponsabilizzazione degli Stati.

Giuffrè, 1987, pp. 415–428. Nello stesso senso BROWNLIE I., *State Responsability: the Problem of Delegation*, in GINTHER K. ET AL. (eds), *Volkerrecht Zwischem Normativen Anspruch und Politischer Realitat*, 1994 scrive che "*uno Stato non può, mediante delega [ad esempio, a un'organizzazione internazionale] ... sottrarsi alla responsabilità per le violazioni dei suoi doveri di diritto internazionale.... Questo approccio del diritto internazionale pubblico non è* ad hoc*, ma discende direttamente dai tradizionali concetti di responsabilità ed efficacia".*

[218]In questa prospettiva sembra volgere anche l'*Institut de droit international* quando conclude che: "*Importanti considerazioni di ordine politico danno diritto ai terzi di sapere, in modo da poter scegliere liberamente la loro linea di condotta, se, in relazione a qualsiasi transazione particolare o ai rapporti in generale intrattenuti con un'organizzazione internazionale, le responsabilità finanziarie che ne possono derivare sono quelle della sola organizzazione o anche dei membri in modo congiunto o sussidiario. Di conseguenza, un'organizzazione internazionale dovrebbe specificare la posizione in materia di responsabilità:* 1) *nel suo Regolamento e nei suoi contratti;* 2) *nelle comunicazioni fatte al terzo prima dell'evento o transazione che ha comportato la responsabilità; 3) in risposta a qualsiasi richiesta specifica da parte di terzi in merito a informazioni sulla questione"* Così in Institut De Droit International, Resolution, *The legal consequences for Member States of the Non-Fulfilment by International Organizations of their obligations toward third parties*, 1995.

[219] Così, per esempio, prima della guerra del 2003 contro l'Iraq, gli Stati Uniti e i loro alleati hanno accusato l'ONU di aver fallito i piani di disarmo dell'Iraq con mezzi pacifici. Inoltre, hanno strumentalizzato questo 'presunto' fallimento dell'organizzazione – piuttosto che dei suoi singoli Stati membri – per giustificare un'azione militare unilaterale da parte di alcuni Stati.

Inoltre, in assenza di precise coordinate normative sulla responsabilità delle organizzazioni[220], rimane dubbia, oltreché la prima anche la stessa esistenza di una responsabilità degli Stati per atti compiuti dalle prime.

Ne deriva un generale effetto deresponsabilizzante non solo nei confronti degli Stati ma anche delle stesse organizzazioni internazionali.

[220] Le problematiche relative alla configurazione della responsabilità delle organizzazioni internazionale sono state analizzate nei paragrafi precedenti.

CAPITOLO II

LA NASCITA DEI MECCANISMI DI CONTROLLO (INDEPENDENT ACCOUNTABILITY MECHANISMS - IAMS).

SOMMARIO. *1. L'*accountability *delle Istituzioni finanziarie multilaterali e gli attori non statali 2. La società civile e il suo ruolo nella comunità internazionale 2.1. Interessi e obiettivi condivisi: maggiore* accountability *3. L'origine e l'evoluzione dei* Meccanismi Indipendenti di Accountability (IAMs) *interni alle Istituzioni finanziarie multilaterali 3.1 Le ragioni interne ed esterne che hanno portato alla creazione degli* IAMs *4. I principi fondamentali dei Meccanismi: indipendenza, imparzialità, trasparenza, integrità, accessibilità e* responsiveness *5. Le funzioni principali degli* IAMs.

1. L'*accountability* delle istituzioni finanziarie multilaterali e gli attori non statali

Nell'ambito delle numerose discussioni e dibattiti che si sono sviluppati negli ultimi decenni intorno all'*accountability* delle organizzazioni internazionali e, in particolare, delle istituzioni finanziarie multilaterali (MFIs), è emersa la necessità di individuare con precisione e, in modo più pragmatico, cosa essa implichi e soprattutto *a chi* si rivolga[221].

Gli interventi delle citate istituzioni hanno, infatti, natura trasversale. Essi spaziano dalla ricostruzione di Paesi colpiti da catastrofi naturali, all'erogazione di investimenti orientati a risollevare le aree economicamente depresse del pianeta, garantendo il rafforzamento dell'ossatura infrastrutturale (vie di comunicazione, dighe etc.) del Paese beneficiario, onde assicurare l'incremento dei margini di crescita economica dello Stato stesso. Simili operazioni, si è osservato, influenzano direttamente la vita quotidiana delle persone perché, da un lato, hanno un impatto diretto sull'equilibrio ambientale del territorio e, dall'altro, sono in grado di trasformare il tessuto sociale, culturale ed economico delle comunità[222].

Ebbene, in questo ampio scenario, si palesano, per un verso, *deficit* di democraticità, di accessibilità alle informazioni e di trasparenza, per altro, asimmetrie tra gli interessi della società civile e gli obiettivi decisi mediante la strutturazione dei piani di sviluppo. Pertanto, è evidente che la questione del "chi è *accountable* e verso chi?" non può essere in alcun modo evitata o aggirata, spostando l'attenzione sul "perché si è *accountable*?[223].

Come si è avuto modo di evidenziare nel precedente capitolo, la caratteristica principale delle MFIs è il loro assetto organizzativo transnazionale. In particolare, la dottrina[224] ha precisato che, rispetto alle Banche classicamente intese, le MFIs si differenziano sia per la natura giuridica che per le funzioni istituzionalmente svolte. Invero, tali enti sono istituiti per effetto di accordi tra diversi Stati, i quali rappresentano, altresì, i principali azionisti.

In altri termini si tratta di istituzioni di carattere sovranazionale create dagli Stati sovrani che ne sono, di fatto, azionisti. Pertanto, il diritto di partecipazione degli Stati ai processi decisionali delle MFIs è ampiamente condizionato dalle quote di capitale che ognuno di essi detiene: quanto più sono

---

[221] NAUDÉ FOURIE A., *The World Bank' Inspection Panel and Quasi-Judicial Review: In Search for the 'Judicial Spirit' in Public International Law*, Utrecht: Eleven International Publishing, 2009, p. 167; SCOTT C., *Accountability in the Regulatory State*, in *Journal of Legal Studies*, vol. 27, no. 38, 2000.

[222] NANWANI S., *Holding Multilateral Development Banks to Account: Gateways and Barriers*, in *International Community Law Review*, vol. 10, 2008, pp. 199–226.

[223] Cfr. NUESIRI E. O., *Social and Environmental accountability*, International Union for Conservation of nature and natural Resources, 2016, consultabile: https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/accountability_paper.pdf

[224] AA. VV., *Enciclopedia del diritto*, Annali V, Giuffré editore, voce di CAFARO S., p. 171.

rilevanti le partecipazioni azionarie tanto maggiore è la capacità di influenzare e determinare le politiche economiche e di intervento delle istituzioni finanziarie nel loro complesso.

Inoltre le MFIs, oltre a svolgere funzioni bancarie tipicamente intese, quali "*la raccolta/custodia del denaro e impiego delle risorse raccolte al fine di generale un profitto*"[225], perseguono, altresì, le finalità di pubblico interesse stabilite nei loro atti costitutivi, le quali consistono nell'adozione di misure di contrasto alla povertà e di promozione dello sviluppo nelle aree più fragili del pianeta[226]. Tra le attività proprie delle MFIs annoveriamo anche la consulenza e l'assistenza tecnica, nonché il finanziamento di programmi di sviluppo dei Governi e di investimento delle imprese private.

Per tali motivi, anche se la natura bancaria delle MFIs imporrebbe una loro collocazione nell'area tematica del diritto commerciale, la composizione eterogenea delle stesse induce ad analizzarle anche nel prisma del diritto internazionale e, più nello specifico, del diritto internazionale dell'economia e delle istituzioni finanziare.

Questo assetto organizzativo ibrido, "*che vede – cioè – la coesistenza di caratteri pubblicistici propri del diritto delle organizzazioni internazionali insieme a caratteristiche tipicamente bancarie*"[227], genera, invero, non trascurabili difficoltà in ordine all'individuazione del fondamento e dei limiti della loro responsabilità giuridica[228], nonché alla loro accountability nei confronti dei molteplici soggetti sui quali ricadono le conseguenze, non sempre positive, delle decisioni circa i piani di sviluppo finanziati.

La nascita delle Istituzioni finanziarie multilaterali[229] risale alla seconda metà del XX secolo, in un periodo di piena espansione del multilateralismo economico e commerciale[230], con la finalità di promuovere la crescita economica mediante il finanziamento di programmi di sviluppo socioeconomico e di riduzione della povertà nei Paesi più poveri e fragili del pianeta.

Il loro intervento nell'ambito di un progetto di sviluppo può sostanziarsi secondo diverse modalità operative. A titolo esemplificativo, esso può declinarsi nella concessione di capitale di debito oppure nell'erogazione di finanziamenti mediante la messa a disposizione di capitale di rischio,

---

[225] Ibidem.

[226] GHAYUR S., *IFIs' Conditionalities, Poverty Reduction, and Employment*, in *The Pakistan Development Review,* vol. 40, no. 4, Part II, 2001, pp. 435-451.

[227] AA. VV., Enciclopedia del diritto, Annali V, Giuffré editore, voce di CAFARO S., p. 171.

[228] BISSELL R. E., *Learning Processes in International Accountability Mechanisms*, in *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 10, n. 1, 2005, p. 4.

[229] L'espressione "Istituzioni finanziarie multilaterali" in questa ricerca si riferisce alla Banca Mondiale *in primis*, ovvero la *Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo* (BIRS) e la sezione dei prestiti concessionali, l'*Associazione Internazionale per lo Sviluppo;* la *Società Finanziaria Internazionale* (IFC) e la *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA); alle Banche Regionali di Sviluppo per l'Africa, l'Asia e il Pacifico, l'Europa e l'America Latina – la *Banca Africana di Sviluppo* (AfDB); la *Banca Asiatica di Sviluppo* (ADB); la *Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo* (EBRD); e la *Banca Interamericana di Sviluppo* (IADB) –; alle nuove Banche di sviluppo – la *New Development Bank* e l'*Asian Infrastructure Investment Bank* –; la *Banca europea per gli investimenti* (BEI); e infine, alle Istituzioni Finanziarie Nazionali – ovvero la *Japan Bank for International Corporation* (JBIC) e la *Overseas Private Investiment Corporation* USA.

[230] Facciamo qui riferimento all'affermarsi, nel secondo dopoguerra, di un nuovo assetto del sistema economico, finanziario e politico mondiale – fortemente sostenuto dagli Stati Uniti – basato sulla definizione di regole ad opera di organizzazioni internazionali e sul principio fondamentale della non discriminazione". Come efficacemente indicato da RODRIK, il multiculturalismo ha significato la fine della politica di potenza adottata dai Paesi più influenti dell'economia mondiale (in particolare gli Stati Uniti) e l'inizio di una nuova fase in cui le Istituzioni internazionali – dal Fondo Monetario Internazionale alla Banca Mondiale – occupano un ruolo centrale negli equilibri dei sistemi economici, politici e diplomatici del mondo. Cfr. RODRIK D., *La globalizzazione intelligente*, Laterza, 2015, p. 160.

funzionale alla realizzazione di investimenti o, infine, nella prestazione di garanzie strategiche per la realizzazione dei progetti [231].

Accomunate da una base associativa molto ampia e dalla possibilità di agire in cooperazione con altri istituti internazionali, le istituzioni finanziarie multilaterali seguono un modello di *accountability* essenzialmente verticale, orientato, dunque, nei riguardi degli Stati membri. Tuttavia, come si avrà modo di sottolineare nel prosieguo, tale modello appare troppo limitato e inadatto a rispondere alle nuove richieste di *accountability* avanzate dai numerosi soggetti coinvolti nelle operazioni di investimento e di sviluppo di tali istituzioni[232].

Di fatto, fino agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, le istituzioni finanziarie multilaterali operavano esclusivamente sulla base del loro mandato ed erano tenute a render conto del loro operato solo nei confronti degli *shareholders*, vale a dire degli Stati azionisti che ne detenevano il relativo capitale sociale[233].

Tuttavia, è importante precisare come le attività finanziarie ed economiche di questi organismi internazionali non coinvolgano solo i soggetti che partecipano al capitale ma anche un gran numero di attori, tra cui, ad esempio, gli investitori che hanno acquistato le obbligazioni, emesse dalle varie Banche multilaterali di sviluppo al fine di elargire fondi e prestiti[234].

A questi soggetti se ne aggiungono altri che, convenzionalmente, sono definiti 'non statali'. Si tratta di singoli cittadini, di associazioni del settore privato, di comunità locali (o dei relativi rappresentanti), di organizzazioni non governative (ONG) e, più in generale, dell'intera società civile.

Pertanto, tutti questi soggetti risultano essere concretamente coinvolti dall'operato delle Istituzioni; in alcuni casi i progetti finanziati dalle stesse finiscono per causare effetti negativi sull'ambiente, sulla salute, sull'organizzazione socioeconomica delle comunità, sul rispetto e sulla tutela dei diritti umani e delle minoranze, nonché sull'insediamento delle popolazioni e sulle loro migrazioni[235].

Con il progressivo ampliamento del raggio d'azione delle MFIs e il moltiplicarsi delle interazioni con cittadini e con le popolazioni autoctone, le richieste esterne di *accountability* sono esponenzialmente aumentate. Si tratta di una conseguenza derivante dalla mancanza di mezzi di tutela, di strumenti di inclusione e di partecipazione democratica ai processi decisionali e attuativi dei piani di sviluppo, di meccanismi che assicurino la trasparenza e l'accesso alle informazioni, esercitabili dai cittadini e dalle comunità autoctone. Di fatto, i soggetti citati, pur essendo i destinatari diretti delle conseguenze dei progetti finanziati, non sono legittimati a partecipare all'elaborazione dei piani di intervento decisi unilateralmente dalle istituzioni finanziarie internazionali.

Si tratta, in sostanza, di una categoria fragile: le comunità locali e singoli individui sono stati a lungo privi di un adeguato canale mediante il quale esprimere le proprie esigenze e richieste; gli stessi, infatti, non hanno avuto, per molto tempo, né la possibilità di chiedere risarcimenti per le

---

[231] Le tipologie di prestiti attraverso cui operano le MDBs sono ovviamente molto più numerose di quelle alle quali si è accennato e si distinguono solitamente in quattro categorie: prestiti per progetti, per settore, istituzionali, di aggiustamento strutturale (SALs) o di aggiustamento settoriale (SECALs). Cfr. AA. VV., *Enciclopedia del diritto*, op. cit., p. 180

[232] KINGSBURY B., KRISCH N., STEWART R.B., WIENER J.B., *Foreword: Global Governance as Administration – National and Transnational Approaches to Global Administrative Law*, in *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, no. ¾, 2005, pp. 1-13.

[233] CLARK D., *Understanding the World Bank Inspection Panel*, in CLARK D., FOX J., TREAKLE K. (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman and Littlefield, 2003, p. 7.

[234] NANWANI S., *Holding Multilateral Development Banks to Account: Gateways and Barriers*, in *International Community Law Review*, vol. 10, 2008, pp. 203-204.

[235] CASABURI G., RIGGIROZZI M.P., TUOZZO M.F., TUSSIE D., *Multilateral Development Banks, Governments, and Civil Society: Chiaroscuros in a Triangular Relationship*, in *Global Governance*, vol. 6, no. 4, 2000, pp. 493–517.

violazioni commesse e i conseguenti danni subiti, né di sollecitare ispezioni volte alla verifica della conformità dei progetti alle politiche che guidano l'azione di questi organismi internazionali[236].

Non di rado, invero, tali programmi di sviluppo finiscono per perseguire maggiormente interessi lobbistici e di grandi corporazioni, piuttosto che le esigenze e i bisogni delle popolazioni delle zone interessate dai piani di intervento. Questo ha comportato, in molti casi, un peggioramento, spesso irreversibile, delle condizioni di vita delle popolazioni autoctone e il mancato riconoscimento di una tutela dei loro diritti[237].

Dunque, a partire dalla loro fondazione e nei primi decenni di attività, le Istituzioni finanziarie multilaterali (MFIs) e, in particolare le Banche multilaterali di sviluppo (MDBs), hanno mostrato una scarsa attenzione per le esigenze e i diritti di matrice sociale. Tra le procedure previste dai piani di intervento non sono state previste, ad esempio, adeguate e preventive attività di monitoraggio e analisi della configurazione socio-demografica delle zone destinatarie di importanti piani di sviluppo, né delle dinamiche produttive tradizionali e degli equilibri che regolavano queste comunità e la loro sopravvivenza[238].

Alla luce di quanto descritto, appare evidente che, per lungo tempo, il modello di *accountability* delle Istituzioni finanziarie multilaterali è stato finalizzato ad ascoltare esclusivamente le esigenze degli attori coinvolti nel relativo assetto societario e istituzionale e a limitare le responsabilità connesse agli obiettivi macroeconomici perseguiti. L'origine di una simile distorsione può rinvenirsi, tra le altre cose, nel meccanismo genetico sotteso alla creazione delle MDBs, fondato sulla volontà delle principali potenze economiche[239].

Il descritto sistema è mutato, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, grazie soprattutto all'emergere della consapevolezza della comunità internazionale e dell'opinione pubblica dei limiti di questo modello originario di *accountability*. Così, nel corso degli anni, il proliferare delle critiche portate dinanzi agli organismi finanziari internazionali – e, in particolare, alle Banche multilaterali di sviluppo – ha progressivamente fatto emergere la necessità di creare canali permanenti di interlocuzione con i soggetti direttamente coinvolti dai piani di sviluppo, nonché di strutture deputate a recepire denunce e reclami, onde poter costantemente monitorare l'operato delle Banche, e, se necessario, avviare le pertinenti ispezioni.

Emblematico di tale trasformazione è il caso della Banca Mondiale.

Numerose critiche sono state mosse alla Banca mondiale per il finanziamento e la promozione dei piani di sviluppo da essa finanziati, i quali sono stati, dai più, reputati distruttivi. Secondo le stime

---

[236] CLARK D., FOX J., TREAKLE K., *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield, 2003.

[237] MAYER B., *Development Is No Excuse for Human Rights Abuses: Framing the Responsibility of International Development Agencies*, in *Trade, Law and Development*, vol. 5, no. 2, 2014, pp. 286-343.

[238] HUNTER D., *Using the World Bank Inspection Panel to Defend the Interests of Project-Affected People*, in *Chicago Journal of International Law*, vol. 4, no. 1, 2003, pp. 201-211. In tal senso, le MDBs hanno, a lungo, trascurato le questioni legate all'inviolabilità dei diritti umani in generale e alla tutela di tutti quei soggetti non statali che venivano coinvolti nei piani di sviluppo. In concreto, le loro strutture di *accountability* e il modello di *governance* - inteso come sistema di regole che orienta il loro operato - non prevedevano strumenti di valutazione degli impatti sull'ambiente e sulle popolazioni locali nel processo di definizione delle politiche di sviluppo, al fine di individuare progetti sostenibili ed adeguati ai territori interessati. Inoltre, molto carenti erano anche le politiche di trasparenza fondate per lo più su criteri non ben definiti e non uniformi che – agli occhi della società civile – destavano preoccupazione circa la stessa legittimità dell'operato delle Istituzioni finanziarie multilaterali.

[239] Un esempio è la creazione, con gli Accordi di Bretton Woods delle Istituzioni gemelle, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale, rispetto alle quali gli Stati Uniti, detenendo la quota maggioritaria, sono riusciti a indirizzare l'orientamento e le scelte delle organizzazioni in commento. Cfr. RICHARD V., *Les Organisation Internationales entre responsibility et accountability: le regime de responsabilité esquisse par la CDI est-il adapte aux organisations internationals?*, op. cit. pp. 190-205.

della stessa Banca, infatti, tra il 1986 e il 1993, i progetti da essa finanziati in India hanno causato lo sfollamento di circa 2,5 milioni di persone[240]. Ebbene, dopo tali episodi, le critiche alla Banca sono continuate, ancorché la stessa avesse ritirato i finanziamenti dei progetti interessati. In definitiva era ormai emersa l'attenzione del pubblico per la questione della responsabilità' delle Istituzioni finanziarie. Per tale ragione, venne istituito in seno alla Banca Mondiale, un gruppo di ispezione, dotato di poteri di indagine funzionali ad accertare se gli impatti sociali e ambientali, denunciati dai soggetti danneggiati, fossero ricollegabili alla violazione delle politiche procedurali predisposte dalla Banca stessa.

Le difficoltà frapposte al processo di riconoscimento di una adeguata qualifica procedimentale ai soggetti danneggiati, invero, si spiegano in ragione delle consistenti lacune presenti nel panorama normativo internazionale.

Infatti, sul piano del diritto internazionale si è osservato come tale invocata dimensione esterna di *accountability* – vale a dire verso le comunità locali danneggiate- postuli il riconoscimento di una relazione 'giuridicamente rilevante', ossia normativamente qualificata, tra l'organizzazione internazionale e i singoli portatori delle esigenze analizzate. Tali difficoltà erano perlopiù legate alla circostanza che il rapporto esistente tra la Banca e i soggetti danneggiati non era strutturato secondo una matrice contrattuale, come accade, ad esempio, per i componenti del personale di tali istituzioni[241]. Nondimeno, la stessa espressione 'giuridicamente rilevante', se contrapposta alla locuzione 'riconosciuta dal diritto internazionale', evidenzia la consistente difficoltà a rintracciare un fondamento normativo di una simile tipologia di rapporto giuridico, sia nell'ambito delle fonti formali (convenzioni o consuetudini internazionali), sia nel contesto delle fonti sussidiarie (come ad esempio le decisioni giudiziarie indicate nell'art. 38, paragrafo 1 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia)[242].

Non è dunque un caso se questo riconoscimento è stato a lungo ignorato dal diritto internazionale consuetudinario e convenzionale, il quale, al contrario, ha sempre valorizzato, in via esclusiva, il rapporto di *accountability* tra le MFIs e gli attori statali coinvolti nella struttura societaria (gli azionisti)[243]. Tuttavia, seppur con molte difficoltà e grande ritardo, si è progressivamente giunti a riconoscere, a livello giuridico, le esigenze poste dai soggetti non statali anche nell'ambito del diritto internazionale; ciò grazie soprattutto alla crescente importanza conferita allo strumento della *soft-law*[244].

---

[240] KOTHARI A., BHARTARI R., *Progetto Narmada Valley - Sviluppo o distruzione?*, in *Economic and Political Weekly*, Vol. 19, No. 22/23, 1984, pp. 907-920. Di tali 2, 5 milioni, sono state sfollate 100.000 persone nel contesto del progetto Indira Sagar e 70.000 nel progetto Sardar Sarovar

[241] HEY E., *The World Bank Inspection Panel: Towards the Recognition of a New Legally Relevant Relationship in International Law*, in *The Hofstra Law & Policy Symposium,* vol. 2, no. 61, 1997.

[242] Cfr. Art. 38 paragrafo 1, Statuto della Corte di Internazionale di Giustizia, "La Corte, cui è affidata la missione di regolare conformemente al diritto internazionale le divergenze che le sono sottoposte, applica: a) le convenzioni internazionali, generali o speciali, che istituiscono delle regole espressamente riconosciute dagli Stati in lite; b) la consuetudine internazionale che attesta una pratica generale accettata come diritto; c) i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili; d) con riserva della disposizione dell'articolo 59, le decisioni giudiziarie e la dottrina degli autori più autorevoli *delle varie nazioni, come mezzi ausiliari per determinare le norme giuridiche".*

[243] Cfr. NAUDÉ FOURIE A., *Review of Independent Accountability Mechanisms at Multilateral Development,* Gennaio 2012, p. 14, ma anche, SHELTON S., *Compliance with International Human Rights Soft Law*, in *Studies in Transnational Legal Policy*, vol. 29, 1997; KINGSBURY B., *Operational Policies of International Institutions as Part of the Law Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples*, in GOODWIN-GILL G.S., TALMON S. (eds.), *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford: Oxford University Pres, 1999.

[244] Molti sono gli autori che evidenziano la connessione tra la crescente importanza che ha assunto il soft-law e il progressivo adeguamento del diritto penale e di tutela dei diritti umani internazionale a questa nuova realtà che attribuisce la giusta importanza alle richieste di *accountability* espressa dai soggetti non statali. Cfr. ad esempio, PAUL S., *Does Voice*

Il conseguente rinnovamento del modello di *governance* ed *accountability* delle Istituzioni finanziarie multilaterali, invero, è stato altresì alimentato dal non trascurabile ruolo dispiegato dalla società civile, all'interno della quale si sono affermati movimenti di opposizione al tradizionale modello di accountability delle Banche.

Poste tali premesse, non resta che esaminare le rivendicazioni avanzate dalla società civile, stante il rilevante ruolo che le stesse hanno assunto nel processo di affermazione del moderno concetto di accountability delle Banche multilaterali di sviluppo.

2. La società civile e il suo ruolo nella comunità internazionale

La società civile[245] di norma si identifica con quell'arcipelago di movimenti di cittadini che, veicolando istanze afferenti ad interessi collettivi, si pongono come obiettivo quello di attuare una mediazione tra le esigenze economiche e politiche degli Stati, dei governi e degli organismi internazionali e le tematiche sociali di maggior rilevanza, quali la pace, la salute, i diritti umani, la democrazia, l'ambiente e lo sviluppo.

Prosperità economica, inclusione sociale e responsabilità ambientale sono tra i valori portanti e i criteri guida dell'operato dei cittadini e delle associazioni che veicolano l'opinione della società civile[246]. Non è un caso, pertanto, che il processo di apertura del modello di *accountability* delle istituzioni finanziarie multilaterali alle esigenze dei soggetti non statali, abbia subito una significativa accelerazione in ragione dell'elaborazione di un nuovo concetto di sviluppo, affermatosi a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso. Tale concetto, spingendosi oltre i semplici indicatori macroeconomici di crescita, da una parte, finiva per inglobare, tematiche afferenti a valori sociali, quali la qualità della vita, il grado di estensione delle libertà civili e di protezione dei diritti umani e, dall'altra, assicurava un maggiore coinvolgimento delle comunità nel processo decisionale[247].

Questo nuovo modo di intendere il concetto di sviluppo è stato recepito nel primo *Human Development Report*[248], commissionato dallo *United Nations Development Programme* (UNDP) e

---

Matter? For Public Accountability, Yes, in *The World Bank Policy Research Department, Policy Research Working Paper 1388*, 1994; BOISSON DE CHAZOURNES L., *Public Participation in Decision-Making: The World Bank Inspection Panel*, in *ASIL Studies in Transnational Legal Policy*, vol. 31, no. 84, 1999; PAUST J., *The Reality of Private Rights, Duties, and Participation in the International Legal Process*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 25, 2004; KOIVUROVA T., HEINÄMÄKI L., *The participation of indigenous peoples in international norm-making in the Arctic,* in *Polar Record*, vol. 42, 2006; ANTON D., *Observations about Expanding Public Participation in the International Environmental Law-Making Process*, in *University of Michigan Public Law Working Paper*, no. 112, 2008.

[245] Cfr. ROBINSON F., *Human Rights Discourse and Global Civil Society: Contesting Globalization?,* New Orleans, 2002 p. 7. Sul concetto di Global Civil Society ovvero la riconfigurazione della società civile in reti transnazionali di mobilitazione e attivismo che consente un'ampia partecipazione ad agenti non statali su un piano mondiale si veda il contributo di KALDOR M., *Global Civil Society*, Polity Press, Cambridge, 2004.

[246] Sui principi che ispirano la società civile globale e l'attivismo internazionale cfr. PIANTA M., *Globalizzazione dal basso. Economia Mondiale e movimenti sociali*, Manifestolibri, Roma, 2001; DELLA PORTA D., TARROW S., *Transnational protest and Global Activism*, Rowan and Littlefield, Lanham, 2005; DE SOUSA SANTOS B., *The Rise of the Global Left:The World Social Forum and Beyond*, Zedbook, Londra, 2006; KUMAR A., SCHOLTE J.A., KALDOR M., GLASIUS M., SECKINELGIN H., ANHEIER H. (eds), *Global Civil Society 2009: Poverty and Activism*, London, 2009; KHANNA P., *Come si governa il Mondo*, Fazi Editore, Roma, 2011, il quale specifica che la partecipazione attiva della società civile avviene attraverso dibattiti, confronti, nuove connessioni reticolari e globali, funzionali ad assicurare la realizzazione di dinamiche di convergenza degli obiettivi di soggetti a lungo isolati e poco informati; si delinea, in tal modo, un panorama in cui, nel tempo, maturano nuove consapevolezze, rinnovati obiettivi, nonché concetti e strumenti di analisi per interpretare le trasformazioni della realtà socioeconomica contemporanea

[247] Sul concetto di sviluppo sostenibile, dell'ampia letteratura cfr. LANZA A., *Lo sviluppo sostenibile*, Il Mulino, 2006; BRUNELLI P., *Sviluppo sostenibile: una teoria diventata essenziale. Sistemi e modelli economici*, Edi&Sons Edizioni 2014.

[248] UNDP, *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*, 1990. http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990

pubblicato nel 1990. Il rapporto analizzava la conversione della crescita economica in progresso umano e aveva l'obiettivo di spostare il *focus,* dall'indicatore economico del PIL alle politiche di sviluppo incentrate sulla persona.

In quest'ottica, la teoria economica ha introdotto un nuovo indicatore di sviluppo macroeconomico relativo al progresso e alla crescita, vale a dire il c.d. indice di *sviluppo umano*. In altri termini, si è stabilito che lo sviluppo economico dovesse necessariamente tendere anche ad un effettivo riconoscimento di quei diritti che consentono una piena affermazione dell'individuo[249].

Questo nuovo scenario ha posto in primo piano le esigenze e i bisogni, non solo degli Stati in via di sviluppo che beneficiano dei piani di intervento economico delle MFIs e degli *stakeholder,* ma anche dei singoli cittadini e delle popolazioni; un simile approccio mira inoltre alla tutela e alla salvaguardia dei cosiddetti beni comuni cioè le risorse naturali e ambientali dalle quali dipende il futuro dell'intera umanità e del pianeta. L'interesse per una sempre più ampia convergenza tra diritti umani e sviluppo economico emerge anche dalle numerose dichiarazioni internazionali intervenute negli anni, a partire, per citarne alcune, dalla Dichiarazione di Vienna sui diritti umani e e dal *World Summit Outcome Document* del 2005 e del 2010, fino alle più recenti risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite[250].

Tra i principi e gli obiettivi messi in luce nelle citate dichiarazioni si rinviene, in primis, la necessità di assicurare una stabile e strutturale connessione tra tutela dei diritti umani e lo sviluppo economico, conformemente ad una visione olistica dell'economia.

In secondo luogo, emerge un approccio teso a garantire un adeguato rispetto dei diritti fondamentali, individuali e collettivi, e dei principi di uguaglianza, non discriminazione nell'esercizio delle prerogative riconosciute ai soggetti coinvolti nell'ambito delle attività di programmazione e attuazione dei piani di sviluppo (*Human Rights-Based Approach to Development*)[251]. In terzo luogo,

---

[249] Tutto ciò è stato evidenziato dal i premio Nobel Amartya Sen (SEN A., *Inequality Reexamined,* Oxford, 1992; Id., *Development as Freedom*, Oxford, 1999; Id., *Human Right and Economic Achievement*s, in BAUER J.R., BELL D. A. (eds), *The East Asian Challenge for Human Rights*, Cambridge, 1999, p. 889.

[250] Dichiarazione di Vienna e programma d'azione adottata dalla Conferenza Mondiale sui diritti umani del 25 giugno 1993 (UN Doc. A/CONF.157/23); Assemblea Generale 2005 World Summit Outcome (UN Doc. A/RES/60/1), del 24 ottobre 2005; *Keeping the promise: unitend to achieve the Millennium Development Goals* (UN Doc. A/RES/65/1), del 19 ottobre 2010. Ricordiamo anche la United Nations Millennium Declaration (UN doc. A/RES/55/2), del 18 settembre 2000; Assemblea generale, *Globalization and its impact on the full enjoyment of all human right* (UN Doc. A/RES/70/159), del 10 febbraio 2016. Cfr. anche l'Agenda per lo sviluppo sostenibile, Assemblea generale, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Un Doc. A/RES/70/1), del 21 ottobre 2015. Infine, della vasta letteratura sul tema dei diritti umani e dello sviluppo, cfr. ALSTON P., ROBINSON M. (a cura di), *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, Oxford, 2005; GREADY P., ENSOR J. (a cura di), *Reinventig Development?,* Londra, 2005, p. 1-40.

[251] I principi che ispirano l'*Human Rights-Based Approach to Development* emergono anche dalla Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986 adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU con la quale, sotto la spinta dei Paesi in via di sviluppo e del processo di autodeterminazione e di decolonizzazione, si vollero mettere in luce le esigenze dei paesi sottosviluppati, non solo da punto di vista politico ma anche nel contesto economico-sociale. Così in Cfr. *Dichiarazione del diritto allo sviluppo*, Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 41/128 del 4 dicembre 1986. Testo in inglese: https://digitallibrary.un.org/record/126476?. La necessità di trovare un equilibrio tra interessi economici, istanze di mercato e tutela dei diritti ha fatto emergere nuovi e importanti interrogativi sul ruolo svolto dalle Istituzioni finanziarie internazionali nell'ambito della promozione e della tutela dei *non-trade economic values* e, più in generale, sulla necessità di un ripensamento complessivo del loro mandato e delle finalità che si prefiggono. A tale ultimo riguardo, particolarmente evocativa risulta essere la posizione assunta dal Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, il quale, in una dichiarazione resa nel 1986, ha precisato come: "*It is particularly important to emphasize that the realms of trade, finance and investment are in on way exempt from these general principles and that the international organizations with specific responsabilities in those areas should play a positive and constructive role in relation to human rights*". Così in Cfr. Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, *Statement on Globalization and Economic, Social and cultural Rights*, 11 maggio 1998, paragrafo 5.

le citate dichiarazioni valorizzano la necessità di conferire maggiori garanzie funzionali ad una reale partecipazione e inclusione di tutti gli attori, soprattutto quelli non statali, coinvolti nei progetti per lo sviluppo, provvedendo, pertanto, alla elaborazione di nuovi strumenti di *accountability* adeguati allo scopo[252].

Invero, lo stesso mutamento delle finalità perseguite dalle MFI nasce dall'idea che i settori del commercio, della finanza e degli investimenti non possono essere considerati a sé stanti rispetto ai principi generali e ai diritti umani, giacché le organizzazioni internazionali dovrebbero svolgere un ruolo positivo e costruttivo anche rispetto alle suddette tematiche.

L'evoluzione assiologica che ha portato all'affermazione del *Human Rights-Based Approach to Development* si riflette anche nella storia del mandato delle Istituzioni di Bretton Woods; giova in questa sede ripercorrere brevemente le vicende storiche che hanno portato ad un progressivo ampliamento del mandato della Banca Mondiale e del Fondo monetario.

Infatti, allorché la Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite aveva invitato le suddette istituzioni a prender parte all'elaborazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali le stesse, la Banca Mondiale e il Fondo internazionale, ritenendo tali tematiche estranee al loro mandato, avevano ritenuto di non poter partecipare alla preparazione del documento[253].

Invero, gli Statuti della BIRS e dell'IDA contenevano indicazioni molto restrittive sul perimetro del mandato delle Istituzioni; in particolare si deve evidenziare il carattere essenzialmente economico del mandato della Banca Mondiale[254].

Come è stato precisato nel primo capitolo, in origine si riteneva che la Banca mondiale, in virtù di una asserita 'neutralità politica', fosse tenuta ad operare esclusivamente sulla base di valutazioni e parametri di natura strettamente economico-finanziaria. Essa, dunque, doveva astenersi dall'interferire negli affari politici degli Stati membri, essendo tenuta solo ad assicurarsi che gli investimenti accordati fossero destinati agli scopi economici per i quali erano stati concessi, senza poter effettuare alcuna valutazione extra-economica, quale quella relativa alla tutela dei diritti umani (art. IV, sez. 10; art. III sez. 5, *Articles of Agreements*)[255].

---

[252] Cfr. VENTRONE M., *Sviluppo e* accoutability *in tema di diritti umani: il caso della Banca mondiale*, in MATTEO L., PACE M., *La comunità internazionale di fronte alle sfide dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2016, pp. 27-39.

[253] Cfr. il paper di GIANVITI F., *General Counsel del FMI – Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund*, consultabile sul sito http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/gianv3.pdf
È inoltre importante ricordare che il Comitato è tornato a ribadire in numerose occasioni che le attività della BM e del FMI dovrebbero rispettare l'obbligo di rispettare e promuovere i diritti, in particolare il diritto all'acqua e alla salute. Cfr. Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, General Comment no 15: *The Right to Water* (Arts. 11 and 12 of the Covenant) E/C.12/2002/11, 20 gennaio 2003, in particolare il parag. 36 in cui si afferma: "States parties should ensure that their actions as members of international organizations take due account of the right to water. Accordingly, States parties that are members of international financial institutions, notably the International Monetary Fund, the World Bank, and regional development banks, should take steps to ensure that the rights to water is taken into account in their lending policies, credit agreements and the other interantional measures". Cfr. anche General Comment no. 14, *The Rights to the Highest Attainable Standard of Health* (Article 12 of the Covenant) E/C.12/2000/4, 11 agosto 2000, consultabile, come il precedente commento, al sito: https://www.refworld.org/docid/4538838d0.html

[254] In particolare, l'art. IV Section 10 dell'Articles of Agreement della BIRS "*The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I.*" e l'art. V Section 6 dell'Articles of Agreement dell'IDA "*The Association and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in this Agreement*." Cfr. Gli Articles of Agreement della BIRS e dell'IDA sono disponibili qui: https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement

[255] A tal proposito cfr. MAURO M.R., *op. cit.,* 2019, p. 294

La ratio sottesa alle suddette prescrizioni era quella di preservare il carattere strettamente tecnico, di tipo economico e finanziario, dei compiti delle MFIs.

Tale impostazione ha subito una graduale modifica: il processo di ampliamento del mandato delle Istituzioni in commento non è passato attraverso specifiche modifiche statutarie, bensì mediante una generale rivisitazione del loro *modus operandi* (variazioni delle funzioni, modalità di intervento e strumenti di investimento) ed un progressivo processo di accoglimento dei *non-economic value* nelle politiche e nelle procedure delle Istituzioni[256]. In questa trasformazione, particolare rilevanza ha avuto l'esegesi evolutiva, operata dal *Board of Executive Directors*[257], delle disposizioni contenute negli *Articles of Agreements* della Banca mondiale[258].

Le descritte vicende storiche attinenti al mandato delle Istituzioni permettono, dunque, di comprendere meglio il processo di affermazione del *Human Rights-Based Approach to Development.* Si noti, inoltre, come una piena comprensione di tale evoluzione non possa prescindere dalla considerazione della responsabilità delle istituzioni in esame. Infatti, il dibattito sul collegamento tra l'operato delle MFIs e la tutela dei diritti umani si è concentrato essenzialmente sui rapporti tra queste istituzioni finanziarie e le politiche governative dei Paesi beneficiari dei servizi bancari.

In questa prospettiva il collegamento tra l'operato delle Banche Multilaterali di sviluppo e la tutela dei diritti umani è passata attraverso il rispetto del principio di condizionalità, economica e politica, imposto ai Governi per la concessione di prestiti. [259]. La condizionalità in commento è enunciata dallo stesso art. 41 del Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato[260], il quale stabilisce che i prestiti e i finanziamenti delle MFIs potrebbero essere considerati illeciti se indirizzati al mantenimento di situazioni che violano i diritti umani o le norme di diritto internazionale. Si tratta di una norma di fonte pattizia, il cui contenuto ha tuttavia una valenza consuetudinaria; pertanto la stessa può essere estesa anche alle organizzazioni internazionali[261]. Proprio alla luce di ciò, l'Assemblea delle Nazioni Unite, a più riprese (tra il 1965 e il 1966), ha adottato risoluzioni con cui ha esortato la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale a sospendere gli aiuti economici

[256] Per una ricostruzione del processo di ampliamento del mandato al tema dei diritti umani e alle evoluzioni istituzionali occorsi ad esempio per la Banca mondiale, cfr. MAURO M.R., *op. cit.,* 2019, pp. 295-298. Per ciò che riguarda l'introduzione di specifici strumenti di valutazioni e di *accountability* si rimanda ai paragrafi successivi.

[257]Più nello specifico, è utile ricordare che il Consiglio direttivo della BM è il solo organo responsabile dell'interpretazione degli Articles che può essere sottoposta a una possibile revisione solo da parte del Consiglio dei governatori su richiesta di uno Stato membro. Per una ricostruzione più dettagliata del graduale passaggio da un'interpretazione restrittiva degli *Articles* a una più informale ed espansiva che ha consentito di ampliare i confini del mandato della BM fino a includere obiettivi non economici come la tutela dei diritti, cfr. MAURO M.R., *op. cit.,* 2019, pp. 296-300.

[258] Operazione, questa, indispensabile, da un lato, per estendere i confini delle attività e dello stesso mandato delle istituzioni ed includere, così, obiettivi e finalità non solo economiche e, dall'altro, per favorire l'affermazione di una visione più estesa ed elastica dell'*accountability* delle MFIs, capace cioè di evolversi in virtù delle nuove esigenze che diacronicamente emergono.

[259] Cfr. VENTRONE M., *Sviluppo e* accoutability *in tema di diritti umani: il caso della banca mondiale*, op. cit., p. Per ciò che riguarda il ruolo svolto dall'Inspection Panel della Banca Mondiale e la tutela dei diritti umani, cfr. MARRELLA F., VETTOREL A., *Banca Mondiale e diritti umani: il ruolo dell'Inspection Panel*, in MANDERIEUX L., VELLANO M., *Ethique globale, bonne governance et droit international economique*, Giappichelli, 2017, pp. 39-56.

[260] Art. 41 Conseguenze particolari di una grave violazione di un obbligo ai sensi del presente capitolo, par. 2: "Nessuno Stato riconoscerà come legittima una situazione creata attraverso una grave violazione ai sensi dell'articolo 40, né presterà aiuto o assistenza nel mantenere tale situazione". Cfr. LUZZATTO R., POCAR F., VILLATA F. C., CODICE di diritto internazionale pubblico, Ottava edizione, Giappichelli Editore, p. 441.

[261] Cfr. Commissione di diritto internazionale, Commentario al Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per illeciti internazionali, Yearbook of the Internatonal Law Commission, vol. II, Parte due, 2001, p. 286 e ss.

per il Sud Africa e il Portogallo, a causa delle politiche coloniali e di *apartheid* attuate da questi Paesi[262].

Cionondimeno, occorre chiarire come molto spesso la responsabilità delle MFIs viene in rilievo anche in relazione a scelte politiche dei Governi locali non direttamente tese alla violazione dei diritti umani[263]; si tratta dei casi relativi alla realizzazione di grandi opere (strade, dighe, centrali idroelettriche, oleodotti, etc.), le quali prevedono una delocalizzazione forzata delle comunità autoctone, con conseguente peggioramenti sotto il profilo della qualità della vita, nonché violazioni del diritto di proprietà. In tali casi emergono, con maggior forza, i limiti e le inefficienze del tradizionale modello di *accountability* delle MDBs, posto che il ricorso a tribunali, nazionali o internazionali, risulta, non di rado, vano e inefficiente[264].

Analizzati i risultati a cui si è giunti anche attraverso le rivendicazioni della società civile, non resta che vagliare quale siano stati i momenti salienti in cui si è esplicato il ruolo della stessa.

È stato evidenziato come i programmi di investimento volti a favorire lo sviluppo "non contribuiscono automaticamente alla promozione del rispetto dei diritti economici, sociali e culturali". Al contrario, "molte attività intraprese in nome dello sviluppo sono state poi riconosciute come mal concepite o addirittura controproducenti in termini di diritti". Ebbene tali conclusioni, enunciate dal *Comitato per i diritti economici, sociali e culturali*[265], si riflettono appieno nelle istanze di una società civile globale sempre più informata, organizzata e capace di offrire una lettura critica dei processi politici, sociali ed economici della globalizzazione, di mobilitarsi dinanzi alle nuove sfide del presente.

A testimoniare la nascita di una nuova società civile è stato il Summit della Terra di Rio del 1992; trattasi della prima conferenza mondiale dei Capi di Stato sull'ambiente e sulla biodiversità. Con essa si è inaugurata, infatti, una nuova fase connotata da una forte partecipazione della società civile nei forum internazionali; un simile coinvolgimento si è progressivamente consolidato nelle successive conferenze quali la Conferenza di Vienna del 1993, la Conferenza del Cairo del 1994, la Conferenza di Copenaghen del 1995, la Conferenza di Pechino del 1995 e la Conferenza di Istanbul del 1996[266].

---

[262] Cfr. Assemblea Generale, Risoluzione n. 2105 (XX) del 20 gennaio 1965 e risoluzione n. 2184 (XXI) del 12 dicembre 1966.

[263] Della vasta letteratura cfr. KLEIN P., *Les institutions financières internationales et les droits d la personne*, in *Revue belge de droit international,* 1999, p. 97; CLARK D., *World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accontability*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2002, p. 205; DE SENA P., *International Monetary Fund, World Bank and Respect for Human Rights: A Critical Point of View*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2010, p. 250.

[264] CANÇADO TRINDADE A.A., *The Access of Individuals to International Justice*, Oxford University Press, 2011.

[265] In merito alle violazioni dei diritti umani cagionate dalle attività delle istituzioni finanziarie multilaterali, decise preoccupazioni sono state espresse, oltre che dalla dottrina, anche dalle Nazioni Unite nel 1990 quando il *Comitato per i diritti economici, sociali e culturali* ha evidenziato come i programmi di investimento internazionali per favorire lo sviluppo "non contribuiscono automaticamente alla promozione del rispetto dei diritti economici, sociali e culturali". Al contrario, "molte attività intraprese in nome dello sviluppo sono state poi riconosciute come mal concepite o addirittura controproducenti in termini di diritti". Così in Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 2: International Technical assistance measures (Art. 22 of the Covenant), 2 febbraio 1990, (UN Doc. E/190/23) part. 7.

[266] Cfr. Dichiarazione e programma di azione della conferenza di Vienna (https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx)-); UNFPA, Programme of Action, Adopted at the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13 September 1994 (https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf); Vertice Mondiale Per Lo Sviluppo Sociale Copenhagen, Danimarca, 6 12 Marzo 1995, A/CONF.166/9 (http://dirittiumani.donne.aidos.it/bibl_2_testi/d_impegni_pol_internaz/a_conf_mondiali_onu/d_summit_sociale_copenhagen/b_copenhagen_dichiarazione.html); Dichiarazione e Programma di Azione Adottati dalla quarta Conferenza mondiale sulle donne: azione per la uguaglianza, lo sviluppo e la pace, Pechino, 4-15 settembre 1995 (http://www.fondazionezaninoni.org/pdf/Pechino1995.pdf).

Ciò che emerge con forza nell'ambito di tali Conferenze, è che le lotte e le mobilitazioni iniziate negli anni ottanta del secolo scorso sono state motivate dall'esigenza di ottenere, da un lato, una maggiore trasparenza dei processi decisionali e un più ampio coinvolgimento nei programmi di attuazione dei progetti di sviluppo dei cittadini, e, dall'altro, su un piano strettamente giuridico, il riconoscimento del diritto di invocare la responsabilità delle istituzioni finanziarie multilaterali, onde conseguire un'adeguata compensazione risarcitoria per i danni cagionati dall'esecuzione dei relativi piano di investimento. Decisivo, a tal fine, si è rivelato il ruolo esercitato dalle associazioni e dalle organizzazioni internazionali non-governative, le quali hanno progressivamente assunto sempre maggiore influenza nel dibattito pubblico, mobilitando e sensibilizzando le popolazioni attraverso imponenti campagne di informazione volte a focalizzare l'attenzione dei media su casi emblematici di mancata *accountability* delle istituzioni internazionali[267].

Particolarmente significativo, sia perché riuscì a catalizzare l'attenzione e l'interesse dell'opinione pubblica mondiale, sia poiché raggiunse rilevanti risultati, è stato il *Narmada Bachao Andolan,* vale a dire il Movimento per la salvezza del fiume Narvada, la cui leader, nota in tutto il mondo, è l'attivista Medha Patkar[268].

Il Narvada è uno dei fiumi più imponenti dell'India, fonte di approvvigionamento di acqua dolce per le numerose popolazioni locali ed elemento essenziale per la coltivazione delle terre. Nel 1985, la Banca Mondiale aveva concesso un prestito di 450 milioni di dollari per finanziare il faraonico Progetto di Sviluppo della Valle di Narmada. Il piano intervento, avviato nel 1988, prevedeva 3200 dighe, sul fiume Narmada e sui suoi affluenti, per la produzione di energia elettrica. L'erezione di tali dighe ha prodotto incommensurabili danni all'ecosistema, sommergendo villaggi, terre e coltivazioni. Il progetto ha, inoltre, costretto circa 250 mila persone ad abbandonare i propri territori e le loro tradizionali occupazioni ed ad essere trasferiti forzatamente altrove. Un simile quadro ha inevitabilmente generato consistenti proteste da parte del movimento sopracitato, le cui rivendicazioni sono state accolte, ancorché, soltanto in parte[269].

Innanzitutto, la Banca mondiale è stata costretta ad avviare un processo di valutazione del progetto: è stato accertato un notevole decremento delle condizioni economico-sociali delle popolazioni autoctone come conseguenza della realizzazione dell'intervento e della mancata previsione di un sufficiente piano di ricollocamento degli sfollati. Tali conclusioni hanno condotto a plurime conseguenze: in primis la Banca è stata costretta a ritirare il sostegno finanziario al piano di intervento. In secondo luogo, la Corte Suprema indiana, nel 1994, ha ordinato la sospensione dei lavori di costruzione della diga, la cui ripresa è stata subordinata al conferimento, in favore delle popolazioni sfollate, non di estemporanei risarcimenti economici, bensì di nuove terre da abitare e coltivare, onde compensare il pregiudizio sofferto. Tuttavia, l'azione del movimento non si è esaurita con il raggiungimento dei suddetti risultati. Infatti, nello stesso periodo sono stati avviati i lavori per la costruzione delle dighe di Maheshwar, a monte del Sardar Sarovar, e di Maan, sull'affluente Maan.

---

[267] Cfr. FOX J.A., BROWN L.D. (eds), *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge, MIT Press, 1998; HUNTER D.B., *Civil Society Networks and the Development of Environmental Standards at International Financial Institutions*, in *Chicago Journal of International Law*, vol. 8, no. 2, 2008, pp. 437-477.

[268] Cfr. FORTI M., *op. cit.*, 2004, in particolare a p. 51: "Quei rifugiati ambientali sono l'evidenza più lampante dell'ingiustizia di tutta l'operazione. Sloggiati in nome del moderno progresso, di quel progresso hanno visto ben poco: né scuole né ospedali, strada e acqua potabile".

[269] MORSE B., BERGER T.R., *Independent Review of the Sardar Sarovar Projects*, in *Resource Futures International*, 1992.

Ebbene l'esecuzione dei suddetti progetti ha portato al riacuirsi delle proteste, le quali non impedirono la statuizione in ordine alla riapertura dei lavori, assunta dalla Corte Suprema Indiana, nel 1999[270].

È stato stimato che il progetto delle dighe ha interessato la vita di mezzo milione di persone, in prevalenza agricoltori e pescatori, che sono stati costretti ad affollare le fatiscenti *bidonvilles* urbane senza alcun mezzo di sussistenza[271]. Nonostante ciò i lavori del Progetto di Sviluppo della Valle di Narmada non si sono mai arrestati e, ancora oggi, le lotte dei contadini per difendere i propri territori e le richieste di giustizia ambientale delle organizzazioni indiane continuano ad ispirare molte azioni di resistenza di altre popolazioni del mondo.

Ebbene, nonostante il movimento *Narmada Bachao Andolan* non abbia condotto a risultati definitivi in relazione al Progetto sulle dighe, lo stesso ha spinto la Banca mondiale a istituire il primo Meccanismo di controllo, l'*Inspection Panel*, ossia un nuovo strumento di *accountability,* il quale ha consentito agli attori non statali di sporgere denunce e di richiedere la revisione dei progetti di sviluppo, finanziati dalla Banca mondiale.

Analizzato il caso indiano, non può non evidenziarsi come anche il Brasile sia stato teatro di progetti 'scellerati' di sviluppo che hanno causato danni consistenti all'ambiente e alle popolazioni autoctone. Infatti, negli anni Novanta del secolo scorso il Paese possedeva il 41% della foresta tropicale amazzonica. Questa ampia consistenza forestale, tuttavia, ha attirato l'interesse di facoltosi gruppi di latifondisti locali, i quali hanno promosso un processo di deforestazione. In aggiunta, negli anni Ottanta, la Rondonia, una regione brasiliana particolarmente boscosa, fu scenario del progetto *Polonoroeste*: un programma di sviluppo, finanziato dalla Banca mondiale, orientato alla costruzione di una strada di collegamento tra Cuiabà e Porto Velho[272]. Benché apparentemente funzionale a stimolare lo sviluppo infrastrutturale, tale intervento, ha sortito effetti particolarmente negativi: se, da un lato, esso ha incrementato la deforestazione, contribuendo a esaurire una delle più importanti risorse del pianeta, dall'altro, ha determinato una forzata reazione migratoria per un'ampia porzione della popolazione locale, con conseguente decremento delle condizioni socio-economiche del tessuto sociale[273].

I diritti compressi e i danni sofferti dagli abitanti di questa regione hanno trovato adeguata tutela grazie all'opera delle ONG e di gruppi di ambientalisti, i quali hanno evidenziato l'impossibilità di coniugare le esigenze di rispetto dell'ambiente, nonché di giustizia sociale e sviluppo sostenibile con i grandi interessi economici locali e internazionali, sottesi all'azione delle istituzioni finanziarie multilaterali e, in particolare, dalle Banche di sviluppo multilaterali. La risposta della Banca mondiale ai ripetuti attacchi dei media internazionali è stata quella di istituire, nel 1987, un Dipartimento per l'ambiente che avrebbe dovuto occuparsi dei rischi ambientali e della difesa del patrimonio naturalistico, nonché dell'individuazione delle migliori condizioni di reinsediamento per le popolazioni costrette ad abbandonare le proprie terre in seguito all'esecuzione dei progetti finanziati[274].

---

[270] RAJAGOPAL B., *Limits of Law in Counter-Hegemonic Globalization. The Indian Supreme Court and the Narmada Valley Struggle*, Working Paper series, Centre for the study of Law and governance Jawaharlal Nehru University, New Delhi, 2004, p. 32 ss..

[271] FORTI M., *op. cit.,* 2004.

[272] Cfr. CARPO A., *In Amazzonia*, Feltrinelli, 2006, p. 37 e ss; CASTELFRANCHI Y., *Amazzonia: viaggio dall'altra parte del mare*, Laterza, 2014, p. 21 e ss.; YOUNG R. J. C., *Introduzione al postcolonialismo*, Meltemi Editore, 2005, p. 158 e ss.

[273] WORLD BANK INSPECTION PANEL, *Request for Inspection – Brazil: Rondonia Natural Resources Management Project,* Panel Recommendation (INSP/R95-2), 18 agosto 1995.

[274] WORLD DEVELOPMENT REPORT, *Development and the Environment*, 1992.

Crisi ambientali e migrazioni forzate sono il risultato anche di molti altri progetti di sviluppo finanziati, negli stessi anni, dalla Banca mondiale in Kenya, in Etiopia ed in Indonesia. Si trattava di progetti, come quelli che hanno interessato il bacino dell'Omo in Etiopia, comportanti la costruzione di dighe i, la quali hanno, per un verso, alterato in modo sostanziale il biosistema geo-idrico e, per altro, hanno sistematicamente privato le comunità locali degli strumenti utili per gestire i periodi di siccità. Tutto ciò hanno prodotto, nel tempo, enormi flussi di migranti, i cosiddetti 'sfollati ambientali'[275].

Gli sfollamenti forzati, pur non costituendo l'unico effetto negativo generato dai piani di sviluppo internazionali, rappresentano una tematica cruciale non ancora adeguatamente affrontata, come dimostrato dalle ultime ricerche condotte su tale fenomeno. In particolare, un report del 2000[276], che considera i dati raccolti a partire dal 1950 relativi agli sfollamenti causati dalla costruzione di dighe, testimonia come solo nel 1993 i piani di intervento finanziati dalla Banca mondiale abbiano prodotto 1.963.000 sfollati[277]. E ancora, il *World Bank Environment Departement* ha stimato che oltre il 40% degli spostamenti indotti da piani di sviluppo sono causati dalla costruzione di dighe le quali, dal 1950 al 2000, sono passate da 5.000 a 45.000.[278]

2.1. Interessi e obiettivi condivisi: maggiore *accountability*

La casistica storica, le contestazioni della società civile e le principali dichiarazioni pubblicate da organi internazionali - quali il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite - fin qui analizzate, ci riportano alla questione, già più volte enucleata, della necessità di aggiornare ed implementare gli strumenti di *accountability* delle istituzioni finanziarie internazionali.

Come è stato ampiamento evidenziato, tale esigenza postula una vera e propria riforma istituzionale delle MFIs, la quale non può ridursi ad una semplice sovrapposizione della responsabilità giuridica internazionale ai Meccanismi di *accountability*, trattandosi di istituti aventi sostrati assiologici e funzioni differenti[279].

A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, è maturata la consapevolezza per cui il regime di responsabilità internazionale e gli obblighi di condotta e di trasparenza, facenti capo agli organismi multilaterali istituzionalmente, abbisognino di parametri certi e di adeguati strumenti di controllo tesi a sopperire alle mancanze presenti nel quadro giuridico internazionale.

In linea di principio, i prestiti, gli investimenti e gli ulteriori strumenti di ausilio finanziario per lo sviluppo economico, provenienti dalle istituzioni, sono, da sempre, stati sottoposti a particolari condizioni, quali ad esempio, specifici indicatori di democratizzazione dei Paesi beneficiari. Il riferimento è alla libertà di informazione, di circolazione, di impresa e, in generale, alla tutela dei

---

[275] Cfr. SHIVA V., *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli, 2004; ALIER J.M., *Ecologia dei poveri. La lotta per la giustizia ambientale,* ed. italiana a cura di ARMIERO M., Jaca Book, 2009.

[276] WORLD BANK, *Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993*, 1996, p. 91, disponibile su www-wds.worldbank.org; FORCED MIGRATION ONLINE, *Types of development projects causing displacement,* disponibile su www.forcedmigration.org.

[277] Cfr. *Forced migration online*, *A world of information on human displacement,* disponibile qui: www.forcedmigration.org

[278] Cfr. per ulteriori approfondimenti, cfr. ALTIERO S., MARANO M. (a cura di), *Crisi ambientali e migrazioni forzate. l'ondata silenziosa oltre la fortezza europea*, Associazione a Sud, Roma, 2016. Sullo specifico tema delle dighe e degli sfollati cfr. il sito dell'International Rivers Network (IRN): www.internationalrivers.org.

[279] Cfr. tra gli altri, RICHARD V., *L'accountability comme alternative à la responsabilité? Réflexions en droit international de l'environnement*, in VERGES E., *Droit, science et technique, quelle responsabilité?,* Paris, LexisNexis, 2011, pp. 423-541.

diritti umani[280]. Le *policies*, le *procedures* e le *operational directives* delle singole Banche – cioè le politiche e le procedure operative, le quali costituiscono un complesso di istruzioni interne, promanate dai vertici dell'organismo finanziario (il Management) nei riguardi del proprio personale operativo – stabiliscono le modalità esecutive del progetto oggetto di finanziamento, definendo, pertanto, anche l'insieme delle condotte che, ai fini della erogazione dei relativi benefici, i soggetti finanziati dovrebbero osservare. Inoltre, al fine di assicurarne la vincolatività anche verso i soggetti beneficiari dei servizi finanziari, tali regole interne vengono inserite o nei contratti di prestito (*Loan Agreement)* o negli accordi esecutivi ad essi collegati (*Project Agreement*") [281].

Ne deriva che le condizioni per l'elargizione di aiuti e di prestiti non è uguale per tutte le Banche multilaterali di sviluppo, dipendendo le stesse dalle politiche interne. Nel caso delle Banche regionali, come ad esempio la BERS, grande importanza è attribuita al rispetto della condizionalità democratica, da intendersi come criterio in base al quale l'erogazione di aiuti economici è subordinata alla realizzazione dei principi democratici, quali il rispetto di alcune libertà fondamentali, tra cui la libertà di informazione, la libertà di circolazione e la libertà d'impresa e, più in generale, dei diritti umani. Ciò accade anche per la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale.

Insieme alla condizionalità democratica, le Banche regionali di sviluppo richiedono anche la destinazione privatistica dell'aiuto. Infatti, a differenza della Banca mondiale che si rivolge principalmente al settore pubblico, le Banche regionali indirizzano i loro aiuti al settore privato al fine di stimolare la crescita di un'economia di mercato[282].

Pur rivestendo un ruolo cruciale nel determinare il buon operato delle Banche multilaterali di sviluppo[283], la cosiddetta 'condizionalità' è stata ampiamente contestata, da un lato, perché ritenuta uno strumento idoneo a conferire alle MFIs l'opportunità di influenzare direttamente i destini economici degli Stati beneficiari[284] e, dall'altro, perché tacciata di inefficienza e di insostenibilità nel medio periodo.

Il modello di condizionalità dei prestiti utilizzato dalle MDBs presenta ulteriori profili di inadeguatezza. Esso si basa, infatti, su parametri omogenei ed eccessivamente standardizzati; tale circostanza preclude una corretta valutazione delle condizioni strutturali di ciascun Paese richiedente il prestito, impedendo di cogliere, data la complessità di un simile accertamento, elementi peculiari che, in concreto, potrebbero giustificare l'erogazione dell'aiuto[285]. In altri termini, le Banche multilaterali di sviluppo impongono, per l'erogazione di prestiti, identiche condizioni e uguali piani di intervento, i quali risultano inadatti ai contesti, variegati e difformi, che ciascun Paese presenta. Dunque le specificità territoriali, socio-economiche, demografiche e ambientali vengono così ignorate e sacrificate sull'altare di strategie di sviluppo, basate più su valutazioni e parametri macroeconomici che non su analisi e monitoraggi dei singoli contesti di riferimento[286].

---

[280] Sulla condizionalità nelle Istituzioni finanziarie internazionali, cfr. DENTERS H.M.G., *Law and Policy of IMF Conditionality*, Den Haag, 1996.

[281] SCISO E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, IV Edizione, Giappichelli, 2021, p. 115 ss.

[282] Ibidem.

[283] Cfr. la voce "Banche internazionali" di CAFARO S., in AA. VV., Enciclopedia del diritto, p. 187

[284] Alcuni autori ritengono, infatti, che l'imposizione di condizioni di prestito troppo stringenti per i Paesi beneficiari comporti un'indebita ingerenza delle Istituzioni, finendo per incrinare la stessa sovranità nazionale.Cfr. ad esempio, KRANZ F., *Entre l'influence et l'intervention. Certains aspects juridiques de l'assistance financière multilatérale,* Francoforte, 1994; CAHN J., *Challenging the New Imperial Authority. The World Bank and the Democratization of Development*, in *Harward Human Rights Journal*, 1993, p. 159.

[285] Tale ircostanza preclude una corretta parametrazione del modello di sviluppo economico effettivamente implementabile nel caso di specie, impedendo la valorizzazione di ciascun profilo di complessità di volta in volta rilevabile

[286] Cfr. BIGGERI M., VOLPI F., *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, FrancoAngeli, 2006, pp. 227-229.

È ormai unanime la convinzione che una maggiore partecipazione dei Paesi beneficiari alle strategie di sviluppo da adottare permetterebbe di evitare le criticità sopra evidenziate. Si tratterebbe, in altri termini, di affermare un modello di sviluppo partecipato che, ormai da lungo tempo, è al centro del dibattito internazionale e che sta, progressivamente, trovando applicazione.[287] Occorre, tuttavia, tener conto che queste nuove forme di partecipazione implicherebbero, per i Paesi beneficiari, un gap in termini di preparazione e di risorse da investire per elaborare proposte di piani di sviluppo, alternativi a quelli indicati dalle istituzioni finanziarie multilaterali. D'altra parte, però, è anche evidente come solo scelte condivise con i governi degli Stati beneficiari, iscritte in un più ampio confronto con le popolazioni e le rappresentanze locali della società civile, possano generare processi virtuosi di sviluppo - rispettosi dei diritti umani e delle minoranze - nonché un modello di cooperazione internazionale democratico e condiviso[288].

Ebbene, nel tempo, in risposta alle critiche alla condizionalità e in accoglimento della proposta relativa ad una maggior partecipazione dei Paesi beneficiari dei piani di sviluppo, il modello generale di concessione del prestito, basato sulla mera verifica della sussistenza di specifici requisiti politici, sociali ed economici, ha subito una parziale riformulazione.

Nel 1999, ad esempio, è stato elaborato dalla Banca Mondiale, in collaborazione con il Fondo monetario internazionale, un nuovo schema definito *Comprehensive Development Framework* (CDF) che si avvale, sul piano operativo, del documento strategico di riduzione della povertà (*Poverty Reduction Strategy Paper* o PRSP)[289]. Il principio che viene qui indicato è quello di mettere il Paese beneficiario al vertice del processo di elaborazione dei piani di sviluppo. Ciò implica anche la possibilità di elaborare una strategia di aiuto al Paese di più ampio respiro e di più lungo termine: in tal modo il piano di sviluppo risulterebbe dotato di una maggiore organicità e continuità e si eviterebbero, al contempo, azioni discontinue e frammentarie di sostegno all'economia dello Stato[290].

Occorre, dunque, osservare come il modello della condizionalità, pur non essendo stato integralmente abbandonato, abbia perso, nel caso, ad esempio, della Banca mondiale, l'originaria rilevanza. In questo quadro, le riforme che lo Stato beneficiario deve attuare per poter ricevere un prestito contemplano, non soltanto quelle imposte dalla Banca, ma altresì quelle indicate e volute dal Paese beneficiario[291].

Si tratta di un altro segnale del processo di riforma che ha investito le istituzioni finanziarie multilaterali, il quale ha coinvolto non solo il potenziamento dei sistemi di *accountability* ma anche un aggiornamento delle loro strutture organizzative, delle procedure e delle politiche di *governance*. Il tutto, in risposta, non soltanto alle critiche e alle proteste che, come si è visto, sono state sollevate in relazione al tradizionale *modus agendi* delle MDBs, ma altresì alle numerose e inaggirabili sfide

---

[287] Ibidem.

[288] Cfr. tra gli altri, KHOR M., *Eliminate Cotton Subsidies at Cancun*, *TNC Told*, in *South-North Development Monitor (SUNS)*, n. 5360, 11 June 2003; Id. *The WTO, the Post-Doha Agenda and the Future of the Trade System*. Penang, Malaysia: Third World Network, 2002.

[289] Cfr. https://www.unhcr.org/41b079fe4.pdf. Cfr anche WOLFENSOHN J.D., FISCHER S. *The Comprehensive Development Framework (CDF) and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*, 2000, consultabile qui: https://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/cdfprsp.pdf

[290] Sullo sviluppo della condizionalità verso forme nuove e partecipate, cfr. anche MOSLEY P., HUDSON J., VERSCHOOR A., *Aid, Poverty Reduction and The new conditionality*, in *The Economic Journal*, vol. 114, no. 496, 2004, pp. 217-243.

[291] Infatti, come fa notare Cafaro (vedi la voce "Banche internazionali" di CAFARO S., in AA. VV., Enciclopedia del diritto, p. 179): "*a differenza della semplice condizionalità, attraverso la quale lo Stato che chiede il prestito si impegna a dati comportamenti (risanamento, riforme), con il PRSP si assumono anche dei precisi punti di arrivo, poiché vi si prevede la tempistica, nonché degli indicatori di perfomance o dei target quantitativi e qualitativi che consentono di misurare l'efficacia dell'intervento*". Per un approfondimento cfr. ROSSI L.S., *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo*, 2006, pp. 262-266.

che vengono dal mercato globale e dalla crisi ambientale che investe il pianeta e che è divenuta ormai sistemica.

Così, su un piano più generale che riguarda il rafforzamento dell'architettura finanziaria internazionale, le Banche di sviluppo e altri organi internazionali come il Fondo monetario hanno avviato un piano di coordinamento tra i diversi attori che operano nell'economia globale, con l'istituzione del *Finantial Stability Forum* e del Gruppo dei 20 nel 1999[292].

In tal senso, nel 2000 è stato pubblicato il rapporto Meltzer[293] che faceva il punto sulle trasformazioni da attuare per migliorare le attività delle principali Banche multilaterali di sviluppo e per rivedere gli obiettivi da raggiungere. Tra le linee guida indicate è possibile annoverare: 1) un maggiore impegno per la riduzione della povertà che rappresenta il principale compito delle MDBs; 2) l'allocazione di risorse e investimenti in ambito sociale (istruzione, sanità, servizi di base); 3) un più stringente nesso di relazione tra erogazione dei fondi e *performances* richieste ai Paesi beneficiari, in particolare, il loro impegno nel contrasto alla povertà e alla tutela dei diritti umani; 4) l'elargizione di maggiori investimenti nel settore dei beni pubblici primari globali, come, ad esempio, il contrasto alle malattie e al degrado ambientale; 5) un maggiore coordinamento e una maggior collaborazione tra le diverse Istituzioni finanziarie multilaterali e tra queste e gli attori privati che operano nei Paesi in via di sviluppo e, infine, 6) un sostanziale miglioramento della *governance* interna delle Banche e, soprattutto, degli strumenti di *accountability* e di trasparenza.

Si è più volte evidenziato come l'*accountability* non possa esaurirsi solo in un processo di accertamento della responsabilità giuridica in risposta al mancato adempimento agli obblighi imposti, configurandosi, al contrario, come un ben più ampio meccanismo di valutazione di ordine morale, etico e politico dell'esercizio di un potere pubblico, avente consistenti ricadute sulla vita di intere popolazioni, sul godimento dei diritti umani e sugli equilibri sociali, ambientali ed economici del pianeta. È necessario sottolineare nuovamente che, in virtù dell'immunità di cui godono le istituzioni finanziarie multilaterali sul piano del diritto internazionale, gli obblighi e le responsabilità che gravano su esse per le eventuali violazioni dei diritti umani sono, oggi, molto incerti[294]. Lo stesso discorso vale per le norme che regolano i rapporti tra le Istituzioni che erogano finanziamenti e i Paesi beneficiari.

Ebbene può, infine, concludersi sottolineando che nel processo di riforma che ha investito le MDBs negli ultimi decenni, la più importante innovazione consiste nella creazione dei Meccanismi

---

[292] Il *Finantial Stability Forum,* creato nel febbraio 1999 su indicazione dei ministri finanziari G7 riunitisi a Bonn, si prefigge di migliorare il coordinamento tra i diversi soggetti internazionali impegnati in progetti di micro e macro-economiche per la stabilità finanziaria, e ha il compito di individuare criticità e debolezze del sistema finanziario internazionale e di indicare azioni per affrontarle. Il *Gruppo dei 20*, invece, è stato creato nel settembre 1999 per iniziativa del G7 con il medesimo obiettivo: garantire e migliorare la stabilità finanziaria internazionale. Tra i suoi membri, oltre ai paesi del G7, troviamo anche Australia, Belgio, Russia e le principali economie emergenti (Brasile, Argentina, Cina, India, Singapore, Sudafrica, ecc.). Il gruppo riunisce una volta all'anno i ministri finanziari e i governatori delle banche centrali per questioni attinenti alla stabilità finanziaria internazionale.

[293] Nel novembre del 1998 il Congresso degli Stati Uniti ha incaricato la *International Financial Institution Advisory Commission*, presieduta dal Prof. ALLAN MELTZER e composta da 11 membri, di fornire una valutazione sul ruolo che le sette principali istituzioni finanziarie internazionali — FMI, Banca Mondiale, IDB, AsDB, AfDB, WTO e BRI — devono assumere nel contesto della finanza internazionale. L'8 marzo 2000 la commissione ha presentato il Rapporto Meltzer. Cfr. MIKESELL R. F., *The Meltzer Commission Report on International Institutions*, in *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, no. 4, 2001, pp. 883–894.

[294] WAHI N., *Human Rights Accountability of the IMF and the World Bank: A Critique of Existing Mechanisms and Articulation of a Theory of Horizontal Accountability*, in *U.C. Davis Journal of International Law and Policy*, vol. 12, 2006, pp. 333-407. Si veda inoltre ILA, 2004, p. 46: "Individuals and other non-state entities are unlikely to be successful in bringing liability claims against an IO before domestic courts, because of jurisdictional immunity. They are unlikely to be successful either with claims for organisational responsibility under international law because of a lack of ius standi".

Indipendenti di Accountability (in inglese, Independent Accountability Mechanisms o IAMs), giacchè gli stessi mirano a riconfigurare la stessa *governance* delle Istituzioni finanziarie multilaterali. Per il singolo cittadino – inteso come soggetto beneficiario di diritti civili, politici, sociali e culturali – e le comunità, considerate come entità collettive organizzate e strettamente radicate sul territorio, tali strumenti consistono nel riconoscimento del diritto di richiedere ispezioni e valutazioni funzionali ad accertare la responsabilità delle istituzioni finanziarie multilaterali in relazione gli impatti negativi dei piani di sviluppo da esse finanziati.

Più in generale, la dottrina, seppur non in modo unanime, ha rinvenuto nell'istituzione degli IAMs ai quali è conferito un ruolo centrale nella difesa dei diritti umani, uno dei segni maggiormente significativi dell'espansione dello *status* dell'individuo nell'ordinamento internazionale[295]. Alcuni autori hanno, finanche, definito gli IAMs come strumenti essenziali, messi a disposizioni degli individui, per tutelare *de facto* gli obblighi assunti, tramite un '*contratto sociale,* dalle Istituzioni finanziarie internazionali nei loro confronti[296].

3. L'origine e l'evoluzione dei Meccanismi Indipendenti di Accountability (IAMs) interni alle Istituzioni finanziarie multilaterali

L'introduzione dei Meccanismi Indipendenti di Accountability (IAMs) fu discussa nel corso della *UN Conference on Environment and Development* di Rio de Janeiro. La Dichiarazione di Rio, invitava espressamente, nel Principio 10, gli Stati a facilitare e a incoraggiare la partecipazione dei cittadini nel processo di individuazione e attuazione dei programmi di sviluppo, rendendo disponibili non solo le informazioni necessarie, ma anche garantendo l'"*effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy*"[297]. Questo approccio pioneristico, definito anche "*citizen-driven accountability*", ha posto le basi per la creazione di un canale diretto e permanente di comunicazione tra gli individui coinvolti nei progetti di sviluppo e le Istituzioni internazionali che li finanziano[298].

---

[295] BRADLOW D.D., SCHLEMMER-SCHULTE S., *The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step in the Transformation of the International Legal Order*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 1994, p. 392 e ss.; SCHLEMMER-SCHULTE S., *The World Inspection Panel: a Record of the First International Accountability Mechanism and Its Role for Human Rights,* in *Human Rights Brief*, vol. 6, n. 2, 1999; SUZUKI E., NANWANI S., *Responsibility of International Organizations: the Accountability Mechanism of Multilateral Development Banks*, in *Michigan Journal of International Law*, 2005, pp. 177-180.

[296] BARLAS D., TASSOT., *Improving Service Delivery through Voice and Accontability: The Experience of the World Bank Inspection Panel*, in WOUTERS J., *Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract and Accountability, The World Bank Legal Review*, vol 6, 2015, p. 477.

[297] Durante la Conferenza di Rio furono siglati cinque importanti accordi internazionali: la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, conosciuta anche come Carta della Terra, l'Agenda 21, la Dichiarazione dei principi sulla gestione delle foreste, la Convenzione sulla diversità biologica e la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici. La Dichiarazione di Rio raccoglieva raccomandazioni, non giuridicamente vincolanti, circa gli obblighi e i doveri ecologici degli Stati. Sulla base di queste raccomandazioni sono stati fondati i principi generali per dar vita a una costituzione ecologica mondiale, incrementare lo sviluppo del diritto ambientale internazionale e aggiornare gli ordinamenti nazionali sulle tematiche ambientali. Al Principio 10 si legge: "I problemi ambientali vengono affrontati al meglio con la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ciascuno a seconda del proprio livello. A livello nazionale ogni individuo dovrà avere idoneo accesso alle informazioni riguardanti l'ambiente in possesso delle autorità pubbliche, comprese le informazioni su materiali e attività pericolose nelle loro comunità, e dovrà avere la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati dovranno facilitare e incoraggiare la consapevolezza e la partecipazione dei cittadini rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Dovrà essere garantito un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e amministrativi, comprese le iniziative di riparazione e di rimedio". Il testo completo della Dichiarazione è *consultabile: http://www.comitatoscientifico.org/temi%20SD/documents/@@Rio%20Declaration.pdf*

[298] LEWIS K., *Citizen-driven Accountability for Sustainable Development: Giving Affected People a Greater Voice—20 Years On A contribution to Rio+20 by the Independent Accountability Mechanisms Network*, 2012 consultabile:

In linea generale, gli IAMs sono meccanismi di controllo delle attività delle MFIs volti a valorizzare le esigenze dei singoli individui e delle comunità locali coinvolte nei piani di sviluppo finanziati. Tali Meccanismi svolgono, inoltre, un ruolo decisivo nel rendere più *accountable* il potere pubblico di cui queste Istituzioni risultano intestatarie, offrendo, al contempo, un concreto strumento, in favore dei soggetti incisi da simili potestà, per sollecitare verifiche o invocare risarcimenti in caso di violazioni[299].

Nella storia dell'evoluzione degli *Independent Accountability Mechanisms* un posto centrale spetta alla Banca Mondiale che, come si è visto, costituisce la prima Istituzione finanziaria internazionale ad aver recepito le nuove richieste di *accountability*, da un lato, ricalibrando le proprie politiche ambientali e sociali (le c.c.d.d. politiche di salvaguardia) per migliorarne l'efficacia ed accrescere il potenziale di sviluppo dei Paesi, beneficiari di prestiti e investimenti e, dall'altro, introducendo un organo di *compliance*[300]. Tale risultato è stato il frutto del lavoro della Commissione Morse e della Task Force sul Portfolio Management.

In particolare, la Commissione Morse, istituita nel 1991 dall'allora Presidente della Banca mondiale, Barber Conable, aveva il compito di valutare il ruolo della Banca nel progetto *Sardar Sarovar Dam and Canal Projects on the Narmanda River*, in India[301]. Il progetto era stato approvato senza alcuna valutazione ambientale preventiva o azione di monitoraggio sui rischi per la popolazione del luogo[302] e ciò aveva indotto il movimento *Narmada Bachao Andolan* a individuare, nella Banca, il principale responsabile del consistente impatto ambientale che la costruzione della diga aveva prodotto sul territorio e sulla popolazione locale. In tal senso, il Rapporto della Commissione Morse[303], pubblicato nel giugno 1992, aveva rilevato gravi mancanze di conformità del progetto rispetto alle *policies* della Banca, raccomandandone l'immediata interruzione[304].

La Task Force, autorizzata dall'allora Vicepresidente della Banca, Willi Wapenhans, aveva, invece, il diverso compito di rivedere le procedure operative, nonché la qualità del portafoglio-prestiti della Banca. Il lavoro della task force ha trovato origine nel rapporto di *follow-up* della Commissione Morse, con il quale la stessa aveva riscontrato che le violazioni identificate nel caso *Narmada river* non rappresentavano un caso isolato, bensì segnali di una vera e propria 'cultura' radicata e sistemica della Banca. Così, nel novembre 1992, la Task Force pubblicò il Rapporto interno Wapenhans, evidenziando la necessità, per la Banca, di cambiare la "*culture of approval*", cioè la prassi di

---

https://www.dfc.gov/sites/default/files/2019-08/citizen-driven-accountibility.pdf cfr. Anche P.L. LALLAS, *Citizen-Driven Accountability: The Inspection Panel and Other Independent Accountability Mechanisms,* in P*roceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law),* vol. 107, 2013, pp. 308-*314.*

[299] Cfr. SCHEDLER A., *Conceptualizibng Accountability*, in SCHEDLER A., DIAMOND L., PLATTNER M. F., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Londra, 1999, p. 13; DEKKER I.F., *Accountability of International Organisations: An Evolving legal Concept?,* in WOUTERS J. (ed.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Oxford, 2010, p. 21.

[300] LEWIS K., *op. cit.*, 2012.

[301] HANDL G., *The Legal Mandate of Multilateral Development Bank as Agents for Change Toward Sustainbale Development*, in *American Journal of International Law*, vol. 92, 1998, p. 642.

[302] FORTI M., *op. cit.,* 2004 p. 49 e ss.

[303] MORSE B., BERGER T.R., *Sardar Sarovar: Report of the Independent Review*, Resource Futures International, 1992.

[304] Nonostante la Commissione avesse raccomandato alla Banca di riconsiderare il progetto, l'Istituzione ha proseguito con il progetto sviluppando di concerto con le autorità indiane una serie di standard da rispettare. Nel marzo 2003, il governo indiano ha deciso di proseguire il progetto con altre fonti di finanziamento chiedendo alla Banca di annullare la parte restante del suo prestito per il progetto. Cfr. WORLD BANK, *Accountability at the World Bank, The Inspection Panel, 10 Years On*, 2003; CARRASCO E.R., GUERNSEY A.K., *The World Bank's Inspection Panel: Promoting True Accountability Through Arbitration*, in *Cornell International Law Journal*, vol. 41, 2008, pp. 577-629; cfr. anche RAJAGOPAL B., *From Resistance to Renewal: The Third World, Social Movements, and the Expansion of International Institutions*, in *Harvard International Law Journal*, vol. 41, 2000, pp. 529-568.

approvare quanti più progetti possibili senza prestare adeguata attenzione alle implicazioni sociali e ambientali dei progetti finanziati dall'istituzione[305].

Ebbene, i risultati raggiunti dai due Rapporti indussero a chiedersi non tanto se la Banca dovesse creare un meccanismo di controllo, quanto piuttosto che natura lo stesso dovesse avere. In particolare le proposte avanzate possono, in linea generale, collocarsi in due distinte direzioni: la creazione di un meccanismo interno o esterno alla Banca

Dunque, una prima proposta - avanzata dai quattro Direttori esecutivi[306], prevedeva la creazione di un c.d. *in-house review mechanism*[307]. La seconda - sostenuta da varie ONG[308] durante un'audizione presso il Congresso degli Stati Uniti nel maggio 1993[309] - puntava all'istituzione di un "*independent and out-of-house investigation body*".

Così, il 22 settembre 1993, il *Board of Executive Directors,* optando per la prima soluzione, istituì l'*Inspection Panel*, con due risoluzioni di analogo contenuto; per tale motivo, ci si riferisce ad esse con l'onnicomprensivo termine "la risoluzione" della BIRS (ris. 93-10) e dell'IDA (ris. 93-6)[310].

Successivamente, le *Clarifications* adottate nel 1996 e nel 1999 hanno aiutato a delineare meglio il quadro normativo di riferimento del nuovo organo di controllo[311]. Nel contesto storico di cui si discute, infatti, l'elemento cruciale, al fine di non contaminare la credibilità del processo di revisione dell'operato della Banca, era certamente rappresentato dall'indipendenza del nuovo organo di ispezione. A tal fine, il Congresso degli Stati Uniti aveva insistito affinché fosse inserita, nel contratto di lavoro dei Membri del Panel, una clausola secondo la quale gli Ispettori, al termine del loro mandato quinquennale, non avrebbero più potuto collaborare con la Banca mondiale, né ricevere ulteriori nomine. Inoltre, la successiva revisione delle risoluzioni istitutive del *Panel* indicava che "i suoi Membri, durante l'indagine devono rimanere il più possibile fedeli al ruolo dell'organo a cui appartengono, che è quello di un organo di accertamento dei fatti per conto del Consiglio"[312].

---

[305] Il libro di SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel: In Practice,* (op. cit.) ricostruisce in modo molto efficace tutte le implicazioni, anche giuridiche, che l'introduzione del nuovo Meccanismo di *compliance* della Banca mondiale ha comportato.

[306] Di cui 3 rappresentavano Paesi non beneficiari mentre 1 rappresentava alcuni Paesi beneficiari dei prestiti. Cfr. VAN PUTTEN M., *Policing the Banks: Accountability Mechanisms for the Financial Sector,* 2008, p. 83.

[307] La proposta dei Direttori, formulata nel febbraio del 1993 con un Memorandum al Presidente, Lewis Preston, prevedeva l'istituzione di una "small permanent unit, [to which] one to three inspectors selected from among experienced Bank officers of the highest caliber with the necessary independence". SHIHATA I., *The World Bank Inspection Panel: In Practice,* op. cit..

[308] Tra le varie, possiamo ricordare: CIEL, the Environmental Defense Fund, the Bank Information Center e Friends of the Earth.

[309] Cfr. BOWLES I.A., KORMOS C.F., *The American Campaign for Environmental Reforms at the World Bank*, in *Fletcher Forum of World Affairs*, 1999. Inoltre, va precisato che il Congresso degli Stati Uniti ha cercato di influenzare la decisione della Banca verso l'istituzione di un organismo indipendente permanente vincolando il finanziamento del Governo statunitense alle riforme istituzionali e, in particolare, bloccando i fondi destinati all'IDA. In una lettera scritta, nel giugno 1993, dal senatore Patrick Leahy, all'epoca Presidente della sottocommissione per gli stanziamenti del Senato, e indirizzata al Presidente della Banca, Preston venivano sottolineate le preoccupazioni del Congresso statunitense con riferimento ai risultati del rapporto Wapenhans. "Seriuos consideration should be given to establishing a permanent, independent commission for investigating public concerns about Bank-financed projects" (*Letter from Patrick Leahy, Senatori, U.S. Congress, to Lewis Preston, President, World Bank*, June 7, 1993); VAN PUTTEN M., *Policing the banks—accountability mechanisms for the financial sector*, McGill-Queens University Press, Montreal, 2008, p. 92.

[310] Cfr. IBRD Resolution 93-10 and IDA Resolution 93-6, *The World Bank Inspection Panel*, adopted by the Bank's Board of Executive Directors on September 22, 1993 (http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/0__CO-91.HTM).

[311]Tutto il processo di attuazione delle risoluzioni fu guidato dal Presidente della Banca Mondiale, Jim Wolfensohn che, all'epoca, beneficiò in modo significativo della direzione legale di Ibrahim Shihata, Consigliere Generale della Banca. Per un maggiore approfondimento v. *infra* CAP. III. Cfr. anche F. SEATZU, *Il Panel di Ispezione della Banca Mondiale: contributo allo studio della funzione di controllo nelle banche Internazionali di Sviluppo*, Torino, 2008; SHIHATA I.F.I., *The World Bank Inspection Panel: in Pratice*, Wathington, 2000.

[312] CIRCI M., *The World Bank inspection panel: is it really effective?* in *Global Jurist Advances*, 2006, p. 10.

Analogamente alla maggior parte dei Meccanismi delle altre MFIs - ad eccezione della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) – il Panel è composto da tre membri nominati dai Direttori esecutivi su proposta del Presidente della Banca; il Meccanismo ha un mandato, non rinnovabile, di durata quinquennale[313].

Ma al di là dei profili tecnico-procedurali di cui avremo modo di occuparci in seguito, ciò che preme qui evidenziare è l'aspetto più innovativo e originale che questo strumento di *accountability* introduce nell'ambito del diritto internazionale, vale a dire le condizioni di ammissibilità delle richieste di ispezione dei progetti e, in particolare, il requisito inerente alla sua competenza *ratione personae*.

Tale novità, infatti, ha colmato, almeno in parte, il vuoto giuridico in termini di *accountability,* più volte evidenziato, relativo ai rapporti tra gli organi decisionali della Banca e le persone incise dalle relative decisioni. Infatti, prima dell'istituzione del Panel, solo il Consiglio dei Direttori esecutivi della BIRS o dell'IDA era legittimato a richiedere verifiche di conformità dei progetti alle *policies* e *procedures* della Banca e inchieste sugli impatti negativi causati dai progetti finanziati.

Con la creazione dell'*Inspection Panel*, invece, in base al paragrafo 12 della Risoluzione 93-10, una richiesta di ispezione può essere presentata all'organo di controllo anche da una parte lesa (*affected party*) che si trovi nell'area interessata dalla realizzazione di un progetto finanziato dalla Banca (*in the territory of the borrower*) o dai rappresentanti delle comunità locali, qualora siano pregiudicati i diritti o gli interessi di tali soggetti a causa di un'azione o omissione della Banca[314]. Il Panel è legittimato, inoltre, a ricevere una richiesta da parte di un rappresentante o di una ONG che agisca per conto e in difesa della parte lesa. Può, altresì, chiedere un'ispezione "in caso di presunte *gravi violazioni* delle politiche e delle procedure operative della Banca anche un singolo Direttore esecutivo o il Consiglio dei Direttori esecutivi della Banca stessa[315]".

Ferma la portata innovativa del Panel, si è osservato[316], tuttavia, come il concetto di '*affected party'* non si presti ad una agevole esegesi. Dunque, non è un caso che esso sia stato oggetto di rilevanti contrasti ermeneutici. In particolare, tale locuzione, in una prima fase, è stata interpretata come riferibile ad un insieme di due o più persone ("*any group of two or more people*"), così come indicato, del resto, nelle *Operating Procedures* adottate dal Panel il 19 agosto del 1994[317]. Successivamente, tale concetto è stato delineato in maniera maggiormente dettagliata, anche attraverso le prime *Clarification* sulle modalità operative del Panel del 1996[318]. Così, è stato precisato che, ai fini della legittimazione all'accesso al Panel, "*affected party"* significasse due o più persone portatrici di *"common interests or concerns".*

---

[313] Un maggiore approfondimento sulla composizione dei vari Meccanismi verrà fatta nel cap. III.

[314] Paragrafo 12, Risoluzione 93-10: "the Panel shall receive requests for inspection presented to it by an affected party in the territory of the borrower which is not a single individual (i.e., a community of persons such as an organization, association, society or other grouping of individuals), or by the local representative of such party or by another representative in the exceptional cases where the party submitting the request contends that ap- propriate representation is not locally available and the Executive Directors so agree at the time they consider the request for inspection". pp. 121-122.

[315] Cfr., MARRELLA F., VETTOREL A., *op. cit*., 2017, p. 44. Come enunciato nel paragrafo 12 citato, le gravi violazioni sono individuate nelle Bank's Operational Policies (OP), Bank Procedures (BP), Operational Directives (OD) e infine nei "similar documents issued before these series were stardet". Cfr. anche HANSUNGULE M., *Access to Panel – The Notion of Affected Party. Issues of Collective and Material Interest*, in ALFREDSSON G., RING R. (eds), *The Inspection Panel of The World Bank: A Different Complaints Procedures*, The Hague, 2001, p. 159 ss.

[316] SCISO E., *op. cit.*, 2021, pp. 121-122.

[317] Vedi paragrafo 4, let. a) delle Operating Procedures as adopted by the Panel on August 19, 1994, pag. 36.

[318] Cfr. Clarification of Certain Aspects of the Resolution Establishing the Inspection Panel. R. 96-204, 30 settembre 1996).

Molti autori hanno sottolineato la difficoltà, per i soggetti danneggiati, a comprovare il possesso di un simile requisito e, dunque, le limitazioni di accesso che esso comporta. Si pensi, ad esempio, che un*'actio popularis*, alla luce del suddetto requisito, resta esclusa dall'accesso al Panel per una richiesta di ispezione[319].

Un ulteriore requisito chiave per la legittimazione ad adire il Panel, che resta ancora oggi controverso, è quello di '*territory of the borrower'*, ponendo lo stesso questioni di non facile soluzione circa i criteri di localizzazione del ricorrente (formali o sostanziali)[320].

Le procedure, le strutture e gli ulteriori aspetti critici relativi al Inspection Panel della Banca Mondiale saranno oggetto di analisi nel prossimo capitolo. Preme, in questa sede, evidenziare come esso abbia di fatto inaugurato un nuovo assetto dell'organizzazione interna, delle procedure e delle politiche delle MFIs in tema di *compliance*. Infatti a seguito della costituzione del Panel, le altre istituzioni finanziarie multilaterali iniziarono ad essere percepite come non trasparenti, inefficienti e non *accountable* e la legittimità del loro operano fu, ben presto, messa in discussione[321].

Pertanto, tra il 1994 e il 2004, si è assistito ad un poderoso incremento di tali meccanismi, introdotti in quasi tutte le istituzioni finanziarie multilaterali, congiuntamente all'adozione di nuovi parametri di valutazione delle loro attività[322]. Alcuni autori hanno evidenziato come la Banca mondiale abbia prodotto un "effetto a catena sul processo decisionale globale" che ha investito le principali Banche multilaterali di sviluppo e che poneva l'*accountability* alla base del modello di '*good governace'*[323].

Nel 1995, la Banca Asiatica di Sviluppo (ADB) ha istituito l'*Inspection Function*, il quale è stato sostituito nel 2003 dall'*Accountability Mechanism.* Rivisto e aggiornato nel 2012, l'*Accountability Mechanism* è oggi composto da un *Compliance Review Panel* e da uno *Special Project Facilitator*[324]. Al di là dell'evoluzione del Meccanismo asiatico su cui si tornerà del prosieguo, si deve evidenziare come già nel 1993, allorché la Banca Mondiale si preparava a introdurre l'*Inspection Panel,* la Banca Asiatica di Sviluppo (ADB) aveva nominato una *Task Force* per avviare un miglioramento della qualità dei progetti, la quale è giunta a conclusioni non particolarmente dissimili da quelle del rapporto *Wapenhans*: è stata rilevata una generale inadeguatezza della Banca nel monitorare e valorizzare le esigenze delle popolazioni locali, in concreto, estromesse dall'intero procedimento di progettazione ed esecuzione degli interventi finanziati[325].

---

[319] Critico nei confronti di questo requisito è, tra gli altri, HANSUNGULE M., *op. cit.,* supra 84, p. 159.

[320] Su questo argomento cfr. SEATZU F., *Il Panel di ispezione della Banca Mondiale. Contributo allo studio della funzione di controllo nelle banche internazionali di sviluppo,* Torino, 2008, p. 203 e ss.

[321] BOISSON DE CHAOUZURNE L., *Partnership, Emulations and Coordinations: Towards the Energe of a Droit Commun in the Field of Development Finance*, in CISSÉ H., BRADLOW D. D., KINGSBOURY B., *The World Bank Legal Review, vol. 3, International Financial Institutions and Global Legal Governace,* Washington, World Bank 2011, pp. 179-181.

[322] BISSELL R.E., *Recent Practice of the Inspection Panel of the World Bank*, in *American Journal of International Law*, 1997, pp. 741-744; NANWANI S., *Directions in Reshaping Accountability Mechanisms in Multilateral Development Banks and Other Organizations*, in *Global Policy*, vol. 5, no. 2, 2014, pp. 242-252.

[323] SUZUKI E., NANAWANI S., *Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 27, 2006, p. 177 ss.

[324] Accountability Mechanism Policy 2012, 24 maggio 2012, disponibile su http://tinyurl.com/a3uswgs

[325] ADB, *Report of The Task Force on Improving Project Quality*, 14 marzo 1994, disponibile du: http://adb.org/Documents/Policies/Project-Quality/project-quality.pdf

Subito dopo la creazione dell'Inspection Panel della Banca mondiale, nel 1994, la Banca Interamericana di Sviluppo (IDB) ha istituito il *Mecanismo de Investigation Indipendente (IIM)*, rinnovato e sostituito, nel 2010, dal *Mecanismo Indipendete de Consulta e Investigation* (MICI)[326].

Qualche anno più tardi, nel 2003, la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) ha istituito il Meccanismo di ricorso indipendente, successivamente sostituito, nel 2010, dal *Project Complaint Mechanism*[327]. Infine, l'ultima istituzione a creare un meccanismo di accountability è stata la Banca Africana di Sviluppo (BAfD) che, nel 2004, ha istituito l'*Independent Review Mechanism* (IRM). Il Meccanismo e le sue Operating Rules and Procedures hanno subito, in totale, tre *review*, rispettivamente nel 2009/2010, 2014/2015 e l'ultima – iniziata nel dicembre del 2019 – si è conclusa nel settembre del 2021[328].

Completano il descritto quadro le Banche multilaterali istituite più di recente. Tra queste, particolare menzione merita la *New Development Bank* (NDB) costituita, in occasione del VI summit dei BRICS tenutosi in Brasile nel luglio del 2015, mediante gli accordi interstatali siglati dalle cinque economie emergenti (Brasile, Russia, Cina, India e Sud Africa) e l'*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) fondata da 57 Paesi a Pechino nel 2014, attualmente composta da 85 membri, dei quali 46 regionali e 39 non regionali[329].

Si deve evidenziare come, ad oggi, la New Development Bank, sia l'unica istituzione finanziaria a non avere un Meccanismo di *accountability.* Infatti, sebbene al paragrafo 27 del suo *Environmental and Social Framework*[330] si menzioni un generico Meccanismo di reclamo (*Grievance Redressal Mechanisms*), lo stesso specifica anche che l'istituzione in concreto di meccanismi di reclamo, equi ed efficaci, per la gestione dei ricorsi a livello locale debba avvenire su iniziativa dei destinatari dei finanziamenti. È inoltre precisato che i beneficiari dei servizi finanziari possano anche ricorrere ai Meccanismi già previsti dalla legislazione nazionale, qualora tali Meccanismi siano ritenuti conformi agli obiettivi del Documento Quadro della Banca[331].

Diversamente dalla New Development Bank, il *Board of Directors* dell'AIIB ha approvato, il 7 dicembre 2018, la *Policy on the Project-affected People's Mechanism* (PPM) – in vigore dal 31 marzo del 2019 – insieme alla Direttiva e al Regolamento interno del Meccanismo. Il PPM consente

---

[326] Va sottolineato come, l'IIM – creato nel 1994 – non era indipendente dal Management della Banca operando lentamente e in maniera poco trasparente sui pochi casi che gestiva. Politica de constitucion del Mecanismo Indipendiente de Consulta e Investigacion, 17 febbraio 2010, disponibile su http://iadb.org/document.cfm?id=35075013.

[327] Project Complaint Mechanism: Rules of Procedures, 16 maggio 2009, disponibili su http://www.ebrd.com/downloads/integrity/pcmrules.pdf

[328] Maggiori informazioni sono reperibili: https://accountabilitycounsel.org/institution/african-development-bank/#our-advocacy

[329] WANG H., *The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China's Ambiguous Approach to Global Financial Governance*, in *Development and Change*, vol. 50, no. 1, 2019, pp. 221-244.

[330] Cfr. NEW DEVELOPMENT BANK, *Environment and Social Framework*, 2016 https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-environment-social-framework-20160330.pdf

[331] "The New Development Bank requires that the client establish and maintain a fair and effective grievance redress mechanism to receive and facilitate timely resolution of affected peoples' concerns and grievances about the client's environmental and social performance at project level. Existing national mechanisms for grievance redressal may be used for the purpose of this Framework, if such national mechanisms are deemed appropriate and in compliance with the objectives of this Framework". Per un maggiore approfondimento https://accountabilitycounsel.org/institution/new-development-bank-ndb/; OXFAM, CENTRE FOR ENVIRONMENTAL RIGHTS, *Information Disclosure & Grievance Mechanisms of the New Development Bank (NDB)*, March 2021: https://cer.org.za/wp-content/uploads/2021/03/CER-and-OxFam-NDB-Report.pdf

alle persone di presentare reclamo se ritengono di essere state incise negativamente dall'incapacità della Banca di attuare la propria Politica ambientale e sociale (*Environmental and Social Policy*)[332].

Da quanto riportato, emerge come la maggior parte di questi Meccanismi di *accountability* abbia subito, nel corso del tempo, costanti o periodici aggiornamenti e modifiche, onde adeguarsi sia alle nuove esigenze di trasparenza, partecipazione e difesa dei diritti umani sollevate dall'opinione pubblica, sia ai parametri relativi all'impatto ambientale stabiliti sul piano globale. La tendenza generale è quella di ampliare le funzioni degli IAMs, estendendo le possibilità operative di *accountability*.

Nell'ambito dei descritti processi di revisione dei Meccanismi si è, inoltre, cercato di dirimere anche la tematica relativa all'individuazione di forme di collaborazione e coordinamento fra i diversi Meccanismi di *accountability* delle singole MFIs.

In particolare l'esigenza di un coordinamento emerge ogniqualvolta un progetto sia finanziato da più Istituzioni, con la conseguenza che i reclami vengono presentati, contestualmente, a tutti i Meccanismi di *compliance* delle diverse Banche coinvolte. In questi casi, stabilire criteri comuni per offrire una risposta univoca non è un'operazione semplice.

Infine, non va trascurato il fatto che le evoluzioni e le modifiche degli IAMs finiscono per influenzare anche il contenuto delle regole interne delle MFIs e la loro evoluzione[333].

Analizzate, seppur per sommi capi, le continue revisioni delle policy dei principali Meccanismi, si deve, peraltro, evidenziare come ancora oggi si registrino aggiornamenti e modifiche, di diversa natura. Si pensi alla riforma del Panel d'Ispezione della Banca Mondiale del 2020[334]. Si noti inoltre che, se in alcuni casi - come quello sopracitato- il processo di revisione conduce ad un mero mutamento delle regole procedurali, in altri si assiste ad una vera e propria sostituzione del Meccanismo, come per l'ADB nel 2012 e la IADB nel 2010.

In linea generale, negli ultimi venticinque anni, sono stati introdotti importanti cambiamenti, i quali hanno riguardato sia aspetti procedurali che sostanziali. Tra i primi è possibile annoverare le modifiche che hanno interessato le modalità di accesso al sistema di *accountability,* soprattutto da parte di coloro che vivono in contesti di povertà, dove il livello di sviluppo tecnologico e la diffusione di mezzi informatici è molto basso. In questa prospettiva è stato, ad esempio, consentito di presentare i reclami, oltre che nella lingua ufficiale di lavoro dell'Istituzione, anche nelle lingue locali e attraverso più canali, quali le copie cartacee, il fax e la posta elettronica. Non si tratta, come potrebbe apparire ad un esame superficiale, di elementi secondari, giacché si tratta di regole destinate a consentire l'attuazione dei principi di democrazia, di partecipazione, di ampliamento delle opportunità, di semplificazione all'accesso, di non discriminazione nonché di efficacia del Meccanismo[335].

Ulteriori cambiamenti hanno anche riguardato aspetti sostanziali, quali le finalità e gli obiettivi stessi dei Meccanismi di *accountability*. Inizialmente, la loro principale funzione era di tipo investigativo e si esplicava mediante indagini e revisioni, volte a verificare la conformità dei progetti

---

[332] https://www.aiib.org/en/news-events/news/2018/AIIB-Establishes-Accountability-Mechanism-for-Project-Affected-People.html

[333] BRADLOW D.D., NAUDÉ FOURIE A., *The Evolution of Operational Policies and Procedures at International Financial Institutions: Normative Significance and Enforcement Potential*, Draft Report for the International Law Association, Study Group: Responsibility of International Organisations, 6 avril 2011, disponible qui http://ssrn.com/abstract=1858897, 19 gennaio 2013.

[334] Cfr. Resolution No. IBRD 2020-0004 and Resolution No. IDA 2020-0003, *The World Bank Inspection Panel*, September 8, 2020.

[335] LEWIS K., *op. cit.,* 2012, pp. 10-11.

alle politiche e alle procedure stabilite. Successivamente, sono state introdotte ulteriori funzioni, quali la risoluzione delle controversie, nonché la consulenza e la sensibilizzazione[336]; sul punto si avrà modo di argomentare nei prossimi paragrafi e, soprattutto, nell'ambito dell'analisi di dettaglio dei singoli Meccanismi di accountability.

3.1 Le ragioni interne ed esterne che hanno portato alla creazione degli IAMs

Secondo una delle voci più autorevoli nel dibattito internazionale[337], le ragioni sottese alla creazione degli IAMs sono essenzialmente due: una di fonte esterna alle Istituzioni, l'altra di carattere interno.

L'istituzione degli IAMs è stata infatti occasionata, da un lato, dalla richiesta esterna di maggiore *accountability* e, dall'altro, da considerazioni emerse all'interno delle Istituzioni finanziarie multilaterali riguardanti, ad esempio, la richiesta di migliori garanzie per gli azionisti delle MFIs[338].

Se le ragioni di carattere esterno sono state oggetto di ampia trattazione nel paragrafo relativo alle rivendicazioni della società civile, in questa sede non resta che occuparsi delle motivazioni di ordine interno. Gli autori che hanno trattato la tematica[339] sottolineano come, nelle intenzioni dei suoi fondatori, il Panel avrebbe avuto innanzitutto un ruolo di controllo preventivo, funzionale ad assicurare, già nella fase preparatoria, la conformità di un progetto alle politiche applicate dalla Banca, al fine di evitare i costi dovuti ad un'eventuale procedura di inchiesta[340]. In questa prospettiva, l'autore è giunto alla tesi secondo cui il Panel sarebbe un Indipendent Investigatory Body, il cui compito principale è quello di migliorare il processo decisionale interno durante tutte le fasi di preparazione e attuazione di un piano[341].

Indagando più da vicino la dinamica che ha portato la Banca mondiale a istituire il primo *Inspection Panel*, la dottrina ha rilevato come la suddetta Istituzione – alla luce dei risultati raccolti in importanti indagini, quale quella del c.d. Rapporto Wapenhans[342] – abbia riconosciuto la necessità di rafforzare i Meccanismi di controllo preesistenti all'introduzione degli IAMs, al fine di salvaguardare i propri interessi manageriali[343]. Lo dimostrano in modo inequivocabile le indicazioni contenute nell'*Action plan* della Banca redatto in risposta al *Wapenhans-report.* Nel citato Piano

---

[336] Per un maggiore approfondimento relativamente alle diverse misure introdotte nei vari Meccanismi v. *infra* CAP. III.

[337] SHIHATA I.F.I., *op. cit.,* 2000, pp. 1-8. Cfr. anche NANWANI S., *Directions in Reshaping Accountability Mechanisms in Multilateral Development Banks and Other Organizations,* in *Global Policy*, Vol. 5, 2014.

[338] IBIDEM.

[339] Per mostrare la rilevanza che le esigenze di *accountability* interne alla Banca hanno avuto nella scelta di istituire il Panel, Shihata evidenzia come quest'ultimo sia, da un lato, un organo il cui ruolo prioritario è quello di recepire le istanze esterne di *accountability,* cioè le richieste dei soggetti coinvolti nei piani di sviluppo e, dall'altro – nei rapporti di indagine del Panel – esso si struttura come "un organo di inchiesta che opera per conto del Consiglio dei Direttori della Banca". Si veda Cfr. WB IP 2001, *Chad Petroleum Development & Pipeline Project*, IP Chairperson Address, par. 4. Cfr. anche Conclusioni della Board Review, 1999, par. 12.

[340] Cfr. BOISSON DE CHAZOURNES L., *Public Partecipation in Decision-Making:The World Bank Inspection Panel*, in BROWN WEISS E., RIGO SUREDA A., BOISSON DE CHAZOURNES L. (eds.), *The World Bank, International Finantial Institutions and the Development of International Law – A Symposium Held in Honour of dr. Ibrahim Shihata*, ASIL, 1999, p. 91 e ss.

[341] Cfr. BOISSON DE CHAZOURNES L., *Compliance with Operational Standards*, The Contribution of the World Bank Inspection Panel, in AFREDSSON G. (ed.), *The World Bank Inspection Panel*, Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International, 2001, p. 73 e ss. Cfr. anche Sciso E., *op. cit*., 2021, pp. 117-130.

[342] Si trattava di una denuncia di lassismo nella concessione dei prestiti internazionali, con conseguente scarsa attenzione per le conseguenze socio-ambientali dei progetti finanziati. Si veda Effective Implementation: Key to Development Impact - Report of the World Bank's Portfolio Task Force, 1992

[343] Cfr. SHIHATA I.F.I., *op. cit.,* 2000, p. 2; WORLD BANK, *Effective Implementation: Key to Development Impact, Wapenhans Report*, 1992. Cfr, anche ASIAN DEVELOPMENT BANK, *Report of the Task Force on Improving Project Quality*, 1994.

viene evidenziata la necessità di poter accedere, ove necessario, "a una fonte affidabile di informazioni indipendenti" concludendo che "l'interesse della Banca sarebbe meglio garantito attraverso l'istituzione di un *Independent Inspection Panel"*[344].

Su quanto questo nuovo organo ispettivo abbia cambiato la visione tradizionale della *accountability* delle MFIs ci si è a lungo soffermati. In via di estrema sintesi si ricorda che la possibilità, offerta agli attori non statali, di contestare l'operato delle istituzioni finanziarie e di vedere così riconosciuti i propri diritti anche in ambito internazionale amplia non poco l'*accountability* pubblica delle Istituzioni multilaterali di sviluppo. D'altra parte, da queste istanze esterne dipende in definitiva lo *status* di credibilità e legittimità delle stesse MFIs; ne deriva che le ragioni interne e le istanze esterne finiscono per intrecciarsi nella motivazione finale circa l'istituzione dei IAMs, mostrando ancora una volta il carattere multiforme e plurisettoriale dell'*accountability*[345].

Che i due fattori, interno ed esterno, siano di fatto profondamente connessi emerge anche dalle molte valutazioni redatte dal Panel[346] nelle quali la mancanza di partecipazione delle persone e delle autorità locali coinvolte nei piani di sviluppo è indicata come la radice dei problemi relativi alla vigilanza della Banca sulla conformità delle operazioni di prestito e finanziamento alle proprie politiche operative. Secondo tali report, l'esistenza delle commissioni di vigilanza – strumenti di controllo operanti prima dell'istituzione dei IAMs – le quali di fatto avevano permesso la causazione di danni ingenti alle popolazioni locali, minava la stessa credibilità dell'Istituzione, la quale finiva per essere percepita, dai suoi stessi azionisti, come poco trasparente ed esposta a pratiche di corruzione.

Nel sondare i limiti degli IAMs, molti autori[347] hanno evidenziato quanto sia necessaria e auspicabile un'estensione, nei contenuti, delle richieste di *accountability* esterne. Si tratterebbe di un significativo progresso nel processo di rafforzamento e ampliamento dei servizi offerte dagli IAMs di tutte le istituzioni finanziarie multilaterali, il quale consentirebbe ai soggetti non statali, non solo di presentare ricorso, ma anche di sollecitare rettifiche dei progetti di sviluppo. In quest'ottica, dunque, si valorizza la necessità di attribuire agli IAMs – non solo di alcune ma di tutte le MFIs – in aggiunta alle mansioni già ricoperte, anche, ad esempio, una funzione di risoluzione delle dispute; in tal modo si riconoscerebbe a coloro che lamentano danni derivanti dai progetti, la possibilità di attivare direttamente strumenti di tutela, non solo di carattere ripristinatorio, bensì anche di matrice risarcitorio-compensativa. È ciò che accade, ad esempio, nell'ambito della protezione dei diritti umani dove il diritto a un ricorso acquisisce una dimensione estensiva, comprensiva sia della componente processuale afferente all'accesso al ricorso, sia nella componente sostanziale di rettifica e di compensazione[348].

---

[344] Portfolio Management: Next Steps, A Program of Action, 22 luglio 1993.

[345] Per portare un solo esempio di quanto questo rapporto tra istanze di *accountability* esterne e credibilità/legittimità delle MFIs abbia influito nel processo di istituzione degli IAMs, basti ricordare che, quando nel 2008 la BEI ha istituito il proprio Meccanismo, ha dichiarato di aver tenuto conto delle molte preoccupazioni espresse dalla società civile e di aver incorporato gli *imput* che ne derivavano in termini di *accountability*. Cfr. European Investment Bank, *Complaints Office Activity Report*, 2008.

[346] Cfrl ad esempio, WB IP 1996, Paraguay/Argentina Progetto idroelettrico Yacyretà, parag. 238.

[347] Cfr. tra gli altri, NAUDÈ FOURIE A., *op. cit*., 2009, pp. 273-276.

[348] Cfr. ILA, 2004, p. 33. In particolare, per ciò che riguarda la responsabilità finanziaria delle MFIs in caso di danni e violazioni, Bissell e Nanwani indicano due possibili linee di sviluppo: la prima prevede che la Banca fornisca ulteriori sovvenzioni per coprire i costi complessivi dei danni arrecati dalla sua condotta, la seconda che la Banca risarcisca l'individuo o il gruppo colpiti direttamente dal mancato rispetto delle sue politiche. Cfr. BISSELL R. E., NANWANI S., *op. cit.*, 2009, p. 38.

Per ciò che riguarda invece la discussione che impegna ancora molti studiosi circa quale tra le due istanze di *accountability* (interna/esterna), abbia avuto un'incidenza maggiore nella creazione dei IAMs, i pareri restano discordi. Tuttavia, ferma la difficoltà di una loro ricostruzione gerarchica di matrice assiologica, si riscontra una certa tendenza ad attribuire alle richieste esterne di *accountability*, avanzate dalla società civile, un ruolo trainante. Infatti le pressioni promananti dalla società civile mantengono ancora oggi un ruolo propulsivo e determinante, anche in ragione dell'accelerazione offerta dai social media nell'ambito dell'informazione e dell'organizzazione delle opinioni[349].

La dottrina ha evidenziato come l'importanza del ruolo ricoperto dalle ONG ambientaliste nel garantire il rispetto degli obblighi internazionali da parte dei grandi attori della finanza e della cooperazione, possa dedursi da due tendenze alle quali stiamo ancora oggi assistendo: da un lato il progressivo spostamento del diritto ambientale internazionale verso sistemi e strumenti di *accountability* con funzioni di verifica di conformità e, dall'altro, il graduale passaggio da un approccio incentrato su soggetti statali ad un sistema misto che riconosce a vari tipi di attori (anche non statali) obblighi a cui conformarsi e diritti da esercitare[350].

In conclusione, deve osservarsi come l'elemento di maggiore interesse in questo dibattito non sia tanto stabilire quale tra le due istanze di *accountability* abbia avuto preminenza nel processo di creazione degli IAMs, quanto piuttosto comprendere se vi sia un conflitto tra le due sfere. Ciò poiché le preoccupazioni sull'efficacia dei Meccanismi e la questione relativa all'estensione delle loro funzioni in futuro dipendono, in larga parte, proprio da questo fattore.

4. I principi fondamentali dei Meccanismi: indipendenza, imparzialità, trasparenza, integrità, accessibilità e *responsiveness*.

La struttura, la composizione e le funzioni dei meccanismi di *accountability* delle istituzioni finanziarie multilaterali (MFIs) variano da un'istituzione all'altra. Si avrà modo di illustrare queste differenze attraverso un'accurata analisi comparativa, al fine di mettere in luce affinità, divergenze, punti critici e punti di forza di ognuno di essi. Preliminarmente occorre, tuttavia, analizzare i principi comuni, sottesi ai diversi meccanismi di accountability, giacché gli stessi costituiscono i parametri di riferimento necessari ad effettuare un confronto, in termini di efficienza, tra i diversi IAMs. Ciò, in ultima analisi, è funzionale allo sviluppo di un modello ideale di *accountability,* scevro dalle criticità riscontrabili nella prassi e utilizzabile in ambito internazionale.

Si tratta di un lavoro già svolto da alcuni studiosi[351], i quali hanno individuato sei principi fondamentali che i Meccanismi di *accountability* dovrebbero rispettare nell'esercizio delle loro funzioni: quello di indipendenza, di obiettività, di credibilità, di accessibilità, di professionalità e di efficacia. Inoltre la dottrina[352] si è occupata anche di individuare i sette principi che orientano la fase di progettazione di un IAM: la chiarezza di intenti, la facilità d'uso, l'indipendenza, il potere di indagine, l'imparzialità, la competenza e l'equità, l'efficienza e l'economicità e, infine, la gestione efficace delle questioni presentate.

---

[349] Così, BROWN WEISS E., *On Being Accountable in a Kaleidoscopic World*, in *American Society of International Law Proceedings*, vol 104, 2010, p. 478.
[350] ABOUCHAR J.A., *A Foot in the Door,* in *Alternatives Journal*, vol. 23, no. 2, 1997, p. 20.
[351] BISSEL R.E., NANWANI S., *op. cit.*, 2009, pp. 154-197.
[352] BRADLOW D. D., *Private Complainants and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions*, in *Georgetown Journal of International Law*, vol. 36, 2005, p. 403.

E ancora, nel giugno 2012, all'incontro di Rio, *l'Independent Accountability Mechanisms Network*[353] ha delineato i sei principi fondamentali per i Meccanismi di *accountability*: l'indipendenza, l'imparzialità, la trasparenza, l'integrità e la professionalità, l'accessibilità e la *responsiveness*. Si è ritenuto di utilizzare, ai fini della analisi proposta con il presente lavoro, proprio i principi enunciati in tale incontro.

Sebbene non si possa affermare che gli IAMs siano stati progettati nel pieno rispetto degli enunciati principi, l'analisi degli stessi costituisce una preziosa indicazione per valutare l'efficacia del funzionamento dei modelli di *accountability*. Ciò, soprattutto, considerando che, molto spesso, le MDBs delineano sistemi di accountability flessibili, suscettibili di progressive e costanti modificazioni, onde garantire l'immediato recepimento di istanze esterne. Ebbene l'analisi dei sei principi di Rio permette di fornire indicazioni utili al miglioramento, in sede di revisione, dei Meccanismi di accountability.

Al fine di garantire un'esaustiva trattazione della tematica, anche alla luce del fatto che tali principi verranno utilizzati in questo lavoro di ricerca come termini di paragone tra i vari Meccanismi analizzati, si impone un'indagine analitica, ancorché sintetica, di ciascuno di essi[354].

- *Indipendenza.*

L'indipendenza dei Meccanismi di *accountability*, da garantire in particolar modo rispetto alle strutture di gestione dell'organizzazione alla quale afferiscono, è un elemento imprescindibile ai fini della sua stessa efficacia[355]. Infatti, la percezione che la società civile ha del grado di indipendenza di un Meccanismo di *accountability* influenza l'effettiva utilizzazione dello stesso, da parte dei privati interessati a proporre reclami. Non a caso la dottrina sottolinea come i IAMs che si sono "macchiati" di condotte contaminanti il loro grado di indipendenza hanno ricevuto un minor numero di reclami[356]. Ciò dimostra che il rispetto di tale canone è strettamente connesso all'efficacia del meccanismo di *accountability*: la sua capacità di rispondere in modo adeguato alle richieste di ispezioni e/o di risarcimento delle persone coinvolte dai progetti dipende, in un'ultima analisi, dalla sua percezione, agli occhi della collettività, come strumento di tutela indipendente.

In particolare la dottrina definisce il carattere dell'indipendenza quale capacità di evitare influenze esterne, ivi comprese quelle di carattere politico derivanti dagli Stati membri[357].

Nondimeno, nel contesto degli IAMs, può osservarsi come il canone dell'indipendenza non si presti ad un'esegesi univoca: esso, infatti, impone, la necessità di chiarire, da un lato, i termini soggettivi della relazione, definendo quali sono le strutture il cui legame con simili meccanismi ne contamina il grado di credibilità e, dall'altro, quali sono le procedure e le concrete modalità operative rispetto alle quali tale principio deve essere rispettato.

Sotto il primo profilo, può dirsi che tutte le parti – le popolazioni interessate dal progetto, il personale delle MFIs coinvolto nello stesso, i potenziali informatori, i media, gli attivisti etc. – devono

---

[353] Il *Network* rappresenta una rete nata nel 2004 a Washington D.C. che, attraverso incontri annuali, raduna i membri ed il personale dei Meccanismi Indipendenti di *Accountability* con l'obiettivo di indicare nuovi strumenti di cooperazione e migliorare le pratiche interne ai rispettivi mandati. http://independentaccountabilitymechanism.net/

[354] LEWIS K., *op. cit.*, 2012.

[355] Per una discussione approfondita sull'importanza dell'indipendenza delle IAM, si veda VAN PUTTEN M., *Policing the Banks: Accountability Mechanisms for the Financial Sector,* 2008.

[356] BISSELL R.E., *Origin and Evolution of International Accountability Mechanism*, in MCINTYRE O., NANWANI S., *The Practice of Indipendent Accountability Mechanisms (IAMs). Towards Good Governance in Development Finance*, Brill Nijhoff, Boston, 2020, p. 7.

[357] BISSEL R. E., NANWANI S., *op. cit.,* 2009, p. 45.

confidare nel fatto che li Meccanismo non sia vincolato o influenzato dal controllo sui suoi bilanci o da un'influenza sui rapporti di indagine, esercitata da organi interni alla Banca, gerarchicamente superiori. In altri termini, il IAM deve essere funzionalmente indipendente dagli organi direttivi e amministrativi dell'istituzione, essendo questi ultimi assoggettati all'attività di ispezione di cui si discute. In questa prospettiva, svolge un ruolo decisivo la cultura interna all'Istituzione riguardante l'azione degli organi direttivi delle MFIs nei confronti dei IAMs. La dottrina, infatti, sottolinea che l'indipendenza significa anche collaborazione tra le parti, vale a dire la capacità di accettare i risultati (anche negativi) delle ispezioni condotte dagli IAMs da parte degli organi direttivi che guidano le MFIs[358].

In aggiunta a quanto osservato, occorre inoltre interrogarsi su quali siano i poteri decisionali esercitabili dal Meccanismo di *accountability* autonomamente, senza il previo consenso o la successiva approvazione del Consiglio di Amministrazione o del Presidente dell'Istituzioni finanziaria multilaterale. In particolare, queste decisioni possono riguardare, in primo luogo, l'idoneità e l'ammissibilità di un reclamo, nonché l'*iter* procedurale che il reclamo ritenuto idoneo deve seguire, vale a dire se si possa passare direttamente alla revisione di conformità o alla risoluzione della disputa, senza interpellare gli organi direttivi.

Inoltre, si può discorrere di autonomia decisionale del Meccanismo anche in relazione all'elaborazione di soluzioni correttive, nonché in riferimento al monitoraggio relativo alla loro attuazione. Ove tali decisioni prescindano dall'autorizzazione degli organi direttivi della Banca, il Meccanismo potrà ritenersi effettivamente indipendente.

Questo secondo profilo dell'indipendenza (autonomia decisionale) è molto dibattuto e controverso; giacché numerosi autori ritengono inadeguato il grado di indipendenza degli IAMs nell'esercizio dei loro poteri. In particolare l'aspetto maggiormente criticato risiede nella circostanza per cui, in molti casi, i IAMs svolgono una funzione consultiva che si risolve nella proposizione di mere raccomandazioni, le quali non vincolano il Management nell'attuazione delle misure correttive consigliate[359].

Altri autori sottolineano, invece, come l'indipendenza dei Meccanismi sia in realtà incrinata da fattori molto più pragmatici quali, ad esempio, il fatto che il Presidente dell'istituzione ha un controllo diretto sugli stipendi dei membri del Panel e sul budget di spesa dello stesso Meccanismo[360].

Si noti, inoltre, come di regola tutti gli IAMs riferiscano al Board of Directors dell'organizzazione o direttamente al Presidente di quest'ultima.

Inoltre, la BEI è l'unica ad avere anche un Meccanismo di ricorso di secondo livello grazie a un protocollo d'intesa con il Mediatore Europeo del 2008[361]. Il Mediatore europeo, eletto dal Parlamento europeo (ex art. 228 TFUE), ha mandato rinnovabile di 5 anni e deve essere completamente indipendente nell'espletamento delle sue funzioni, le quali si sostanziano nella conduzione di indagini, di propria iniziativa o sulla base di denunce presentate da cittadini o residenti

---

[358] BISSELL R.E., *op, cit.,* 2020, p. 9.

[359] Così, ad esempio, ROOS S.R., T*he World Bank Inspection Panel in its Seventh Year: An Analysis of its Process, Mandate, and Desirability with Special Reference to the China (Tibet) Case*, in *Max Planck Yearbook of the United Nations Law*, vol. 5, no. 473, 2001, p. 482; DUNKERTON K.J., *The World Bank Inspection Panel and its Affect on Lending Accountability to Citizens of Borrowing Nations*, in *University of Baltimore Journal of Environmental Law*, vol. 5, no. 226, 1995, p. 240.

[360] Cfr. CIRCI M., *The World Bank Inspection Panel: Is It Really Effective?*, in *Global Jurist Advances*, vol. 6, no. 3, 2006, pp. 4-5; ABUKAR J.A.*, op. cit.*, 1997; SUZUKI E., NANWANI S., *Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Bank*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 27, no. 177, 2005-2006, pp. 215-216.

[361] Cfr. il testo integrale: https://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mou_eo_eib_it.pdf.

di un paese dell'Unione Europea, relative a casi di cattiva amministrazione da parte di istituzioni o altri organi dell'UE.

- *Imparzialità.*

Le parti coinvolte in una controversia devono avere la certezza che gli ispettori e i mediatori mantengano un alto livello di integrità e non si mostrino disponibili a favoritismi. Perché ciò avvenga, è importante che gli ispettori non abbiano legami particolari con l'Istituzione o con settori che la riguardano, che non siano permeati dalla cultura e dai valori istituzionali della Banca e che non manifestino alcuna forma di conflitto di interesse, anche potenziale. Per tali motivi, nella maggior parte dei casi, il personale degli IAMs è scelto in base a criteri oggettivi quali la capacità di trattare equamente le richieste che gli vengono sottoposte.

Inoltre, i dirigenti e gli ispettori del Meccanismo, quando hanno portato a termine il loro mandato, sono generalmente esclusi, per un consistente lasso di tempo, dall'impiego e dalle consulenze alle istituzioni, al fine di prevenire potenziali conflitti d'interesse[362].

Nelle indagini, ispezioni e verifiche di conformità, i membri addetti del Meccanismo di *accountability* devono mostrare zelo e determinazione nell'analizzare ogni elemento, nell'ascoltare le testimonianze delle persone coinvolte, nell'esaminare a fondo i fatti e le prove e, infine, nel considerare, con pari equità, le denunce dei reclamanti e le difese del Management delle MFIs[363].

La dottrina sottolinea che l'equità del processo di revisione deve essere evidente a tutte le parti coinvolte e che, in questo caso, il canone equitativo, lungi dall'atteggiarsi a fattore soggettivo, deve basarsi su evidenze oggettive[364]. In altri termini, tutti gli elementi di un ricorso, dalla segnalazione all'indagine, devono ancorarsi su elementi fattuali ed evidenze scientifiche oggettive. Si pensi, ad esempio, ai reclami che riguardano l'impatto dei progetti in termini di inquinamento ambientale, di minaccia della biodiversità o anche alle segnalazioni concernenti i danni alla salute delle persone.

- *Integrità e professionalità*

Come si è sottolineato, l'equità e l'imparzialità sono fattori connessi e fondamentali per il buon funzionamento degli IAMs. Entrambi sono sostanzialmente subordinati all'integrità e alla professionalità dei vertici e del personale del Meccanismo di accountability. È importante quindi, che questi ultimi siano sempre in grado di affrontare, senza riserva alcuna, forme di resistenza, pratiche di corruzione e scorrettezze nelle procedure di controllo, di indagine e di mediazione alle quali sono preposti. La condotta professionale dei responsabili e del personale del Meccanismo – sia in termini di credibilità sostanziale derivante dalle loro qualifiche ed esperienze, sia in termini di contegno nel corso delle operazioni quotidiane e, in particolare, durante i processi di indagine e di risoluzione delle controversie – è uno dei pilastri della credibilità ed efficacia del Meccanismo di *accoutability*[365].

- *Trasparenza*

La trasparenza e la divulgazione pubblica delle informazioni sono fondamentali per garantire l'affidabilità di un'Istituzione, per rispettare i criteri di democraticità e partecipazione e per prevenire danni e reclami.

---

[362] Cfr. SCISO E., *op. cit.,* 2021, p. 118.
[363] BISSEL R.E., NANWANI S., *Multilateral Development Bank Accountability Mechanisms: Development and Challenges*, in *Manchester Journal of International Economic Law*, vol. 6, no. 1, 2009. pp. 2– 55.
[364] BISSELL R.E., *op. cit.,* 2020 p. 8.
[365] SOLOMON J., *Corporate Governance and Accountability*, John Wiley & Sons, 2020, p. 238 ss.

Se, di regola, i IAMs si impegnano a divulgare pubblicamente i risultati e rapporti delle loro indagini, nei casi in cui vi è la necessità di tutelare il reclamante da rischi di minacce e ritorsioni e purché vi sia una richiesta in tal senso di quest'ultimo, l'esigenza di trasparenza cede di fronte quella di riservatezza.[366].

Tutti gli IAMs sono dotati di siti web pubblici, costantemente aggiornati, contenenti elementi informativi di tipo generale, come, ad esempio, i documenti legali che li hanno istituiti, informazioni sulle loro politiche e procedure, informazioni sui membri del personale, un registro dei casi dei reclami presentati, i rapporti sui casi di risoluzione delle controversie e di *compliance*, e qualsiasi decisione e raccomandazione che l'Istituzione intende rendere pubblica[367].

- *Accessibilità*

Un Meccanismo di reclamo non è efficace se le persone coinvolte non ne conoscono l'esistenza o non sono in grado di accedere ai relativi servizi. Infatti non è scontato che i soggetti danneggiati dai progetti sappiano quali sono le istituzioni finanziatrici, se esistano meccanismi di reclamo o altri dettagli rilevanti ai fini della proposizione di una denuncia[368]. Fondamentale ai fini del ricorso risulta essere, ad esempio, l'accesso ai documenti forniti per l'approvazione istituzionale del progetto - il project *document* e il *project appraisal document* – come pure la divulgazione dei rapporti istituzionali circa i principali fattori di rischio che esso comporta (ambientali e socioeconomici).

Tutti i IAMs adottano misure volte a garantire alle persone danneggiate una maggior consapevolezza delle prerogative ad esse spettanti, nonché per rendere il processo più agibile ed efficace. Le persone e le collettività colpite, così come le organizzazioni locali e altri rappresentanti, possono presentare reclami semplicemente inviando una lettera al Meccanismo, in forma cartacea, via fax o per e-mail, recante il nome del richiedente, una descrizione del danno attuale o potenziale, una descrizione dei tentativi di risolvere la questione con il personale dell'organizzazione e una richiesta diretta di riparazione o ispezione. Inoltre, se richiesto, l'identità di coloro che temono ritorsioni può essere tenuta riservata[369].

Nonostante le molte misure già adottate per rendere gli IAMs maggiormente accessibili, è tuttavia necessario perseverare in tale processo di progressivo ampliamento.

- *Responsiveness*

Fondamentale per la credibilità dei IAMs è la loro *responsiveness*. Di fatto, le persone colpite devono avere fiducia nella circostanza che tali Meccanismi accolgano le loro richieste o, comunque, che prendano una decisione sull'opportunità o meno di dare seguito al caso esposto in maniera tempestiva e che, con la medesima sollecitudine, avviino procedure di mediazione e/o di risoluzione della controversia. Inoltre, la *responsiveness* degli IAMs, intesa come pronta reazione del Meccanismo al reclamo, costituisce un elemento essenziale anche per assicurare un effetto deterrente rispetto a condotte illegittime della Banca. Normalmente gli IAMs seguono precise linee guida in ordine alle tempistiche da rispettare per formalizzare la decisione in ordine all'accoglimento del reclamo. Alcuni di essi devono rispettare anche un termine perentorio per la risoluzione delle controversie o per l'indagine[370].

---

[366] WORLD BANK, *Making Politics Work for Development: Harnessing Transparency and Citizen Engagement*, 2016
[367] SOLOMON J., *op. cit.*, 2020, p. 238 ss.
[368] BISSELL R.E., *op. cit*., 2020, p. 7.
[369] SOLOMON J., *op. cit.,* p. 238 ss.
[370] Cfr. LEWIS K., *op. cit.,* 2021.

5. Le funzioni principali degli IAMs

Fin dalla loro istituzione, i IAMs hanno sollevato non pochi problemi in relazione alla loro definizione e classificazione. Sono stati, infatti, descritti in modo piuttosto vario: dalla definizione quali organi di accertamento dei fatti, a quella di meccanismi di risoluzione delle controversie fino ad arrivare a quella di strumenti semi-giudiziali[371]. Ognuna di queste definizioni finisce per enfatizzare uno degli aspetti caratterizzanti le attività degli IAMs: la funzione conciliativa o quella ispettiva.

Per la loro natura ibrida e il carattere eterogeneo delle loro funzioni esercitate, nella teoria del diritto internazionale, è prevalsa la tendenza a definire gli IAMs quali strumenti di *Global Administrative Law* (GAL), cioè di Diritto Amministrativo globale.

Il diritto Amministrativo globale è un settore, in grande espansione, del diritto pubblico internazionale[372] ; esso affronta i problemi di responsabilità e di legittimità degli attori statali e si fonda sulla presa di consapevolezza per cui molte istituzioni internazionali hanno assunto funzioni di tipo amministrativo[373].

Mentre la definizione dei IAMs si presta a molteplici letture interpretative, pacifica è, invece, l'individuazione delle funzioni esercitate da tali Meccanismi. In termini generali, le funzioni principali degli strumenti di accountability in commento possono essere raggruppate in base a due grandi obiettivi: da una parte, fornire un rimedio a coloro che presentano segnalazioni/reclami al Meccanismo e, dall'altro, consentire alle istituzioni finanziarie multilaterali di poter apprendere dagli errori commessi e, per tale via, migliorare il loro operato[374].

Di fatto, nel perseguimento di tali obiettivi, ciascun Meccanismo può utilizzare una diversa combinazione delle seguenti funzioni: quella di *problem-solving* o *dispute resolution*, quella di *advisory* e, infine, quella di *compliance review*.[375].

La dottrina evidenzia come la varietà delle funzioni oggi esercitate dai vari IAMs permetta di comprendere l'evoluzione dei loro mandati, la quale è stata guidata dall'esigenza di rispondere in modo efficace ai ricorsi dei cittadini.

Per lungo tempo, i Meccanismi di accountability hanno esercitato la sola funzione ispettiva o, perlomeno, la stessa è risultata essere l'attività prevalente degli stessi. Dunque il modello generale era costituito da uno strumento deputato a verificare la conformità dei progetti finanziati dalle MDBs alle politiche e procedure rilevanti delle stesse.

---

[371] Cfr. COLLIER J., LOWE V., *The settlement of disputes in international law: Institutions and procedures*, New York: Oxford University Press, 1999, pp. 120-121; BRADLOW D.D., *Private Complainants and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions*, in *Georgetown Journal of International Law*, vol. 36, no. 403, 2005, p. 602.

[372] Si veda KINGSBURY B., KRISCH N., STEWART R.B., *The Emergence of Global Administrative Law*, in *Law and Contemporary Problems,* 2005, vol. 68, p. 17.

[373] Ibidem: "The mechanisms, principles, practices, and supporting social understandings that promote or otherwise affect the accountability of global administrative bodies, in particular by ensuring they meet adequate standards of transparency, participation, reasoned decision, and legality, and by providing effective review of the rules and decisions they make". Vedi anche: KRISCH V.N., KINGSBURY B., *Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order*, in *European Journal of International Law*, vol. 17, no 1, 2006, pp. 1-13; KINGSBURY B., CASINI L., *Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law*, in *International Organizations Law Review*, vol. 63, no 2, 2009, pp. 319-354.

[374] Cfr. LEWIS K., *op. cit.,* p. 11.

[375] MCINTYRE O., *Development Banking ESG Policies and the Normativisation of Good Governance Standards. Development Banks as Agents of Global Administrative Law*, in WENDT K. (ed.), *Responsible Investment Banking: Risk Management Frameworks, Sustainable Financial Innovation and Soft law Standards*, 2016, p. 148 ss.

A partire dal 1999 si è registrato, in relazione a numerosi Banche (tra cui WB, EBRD e AfDB) un ampliamento del mandato dei relativi IAMs: alla funzione ispettiva si è aggiunta una funzione di *problem-solving.* Attraverso la combinazione delle predette funzioni è stato possibile offrire ai cittadini uno strumento di tutela più efficace e più completo,[376].

Non resta che analizzare, nel dettaglio, le funzioni esercitate dai IAMs:

1. *Problem-solving* o *dispute resolution*

La missione generale degli IAMs è quella di fornire, alle persone interessate dai singoli piani e progetti di intervento finanziati dall'istituzione, un Meccanismo equo ed efficace per ottenere il risarcimento per gli eventuali danni subiti, nonché per stimolare l'adozione di strumenti preventivi rispetto al pericolo di pregiudizio denunciato. Per perseguire questa missione e offrire quindi un reale supporto alla parte lesa, i Meccanismi di *accountability* prevedono due diverse modalità di tutela, suscettibili anche di un'attivazione congiunta.

Una prima forma di tutela è data dall'individuazione, tramite diversificate tecniche di mediazione, di una soluzione reciprocamente soddisfacente per le parti (*problem-solving*). Un secondo strumento di tutela consiste nella possibilità per il Meccanismo di condurre una verifica sul rispetto delle politiche dell'Istituzione interessata (*compliance review*) nell'erogazione di prestiti e ulteriori servizi finanziari.

Entrambe queste funzioni – "revisione della conformità" e "risoluzione dei problemi" – hanno, quindi, il medesimo obiettivo: l'eliminazione delle conseguenze dannose. Tuttavia, con la prima, in risposta all'esito negativo della verifica di conformità, l'istituzione provvede a riparare il danno mediante un adeguamento dei suoi piani d'azione alle politiche in materia. Con la seconda funzione si cerca, invece, di affrontare le questioni sollevate nel reclamo attraverso un processo più flessibile e collaborativo che mette in relazione le parti interessate (beneficiario del finanziamento, Management e ricorrente)[377].

Le funzioni in commento sono tra loro compatibili, nel senso che l'espletamento dell'una non esclude la possibilità di ricorrere anche all'altra. Infatti, spesso le stesse sono impiegate contemporaneamente o attraverso un approccio sequenziale. Così, in alcuni casi e per alcuni Meccanismi di *accountabilty*, i reclamanti sono tenuti prima ad esperire un tentativo di risoluzione della controversia mediante lo strumento di mediazione offerto dal Meccanismo; soltanto a seguito della vana attivazione di tale strumento, può aprirsi una fase di verifica di conformità. In altre fattispecie, invece, è riconosciuta ai reclamanti la facoltà di chiedere direttamente l'attivazione congiunta e parallela di una verifica di conformità e di un processo di mediazione[378].

Il *problem-solving*, o la funzione di mediazione tra le parti è stato pensato per promuovere soluzioni virtuose per le popolazioni coinvolte da problematiche di carattere sociale e ambientale causate dai piani di sviluppo. Lo staff del Meccanismo è adibito allo svolgimento opera, quindi, a contatto diretto con i denuncianti e con gli altri *stakeholder* del progetto. Gli approcci adottati variano a seconda del tipo di reclamo presentato, il quale può concernere l'impatto del progetto sui settori specifici dell'ambiente, della popolazione e dell'economia locale. Attraverso un dialogo facilitato, gli

[376] BISSEL R.E., NANWANI S., *Multilateral Development Bank Accountability Mechanisms: Development and Challenges*, in CeJISS, vol. 3, issue 2, 2009, p. 174. Cfr. Anche NANWANI S., *Holding Multilateral Development Banks to Account: Gateways and Barriers*, in *International Community Law Review*, 2008, p. 207 e ss.
[377] SOLOMON J., *op. cit.,* 2020, p. 195 ss.
[378] Un'analisi più dettagliata verrà fornita nel cap. III relativo allo studio dei vari Meccanismi indipendenti di *accountability* delle Istituzioni finanziarie multilaterali.

addetti al *problem-solving* e alla mediazione offrono ausilio alle parti, onde individuare la miglior soluzione al problema sollevato; questi, inoltre, supervisionano le varie fasi di attuazione della risoluzione scelta fino a quando entrambe le parti non si ritengano soddisfatte[379].

2. Advisory role

Alcuni IAMs svolgono anche un ruolo 'consultivo' in favore della relativa Istituzione. Ad esempio, il Meccanismo di Reclami per la Banca Europea per gli Investimenti, il Compliance Advisor Ombudsman (CAO) per l'IFC e la MIGA, il Meccanismo di consultazione e indagine indipendente della Banca e l'Ufficio di Responsabilità dell'Overseas Private Investment Corporation, forniscono consulenza in modo formale al Presidente e alla Direzione dell'istituzione. Ciò poichè i reclami presentati agli stessi IAMs offrono l'opportunità di raccogliere dati utili per il futuro al fine di migliorare i processi di *accountability*, riformarne gli aspetti obsoleti e potenziarne altri ancora poco sviluppati. Si tratta per lo più di dati che riguardano informazioni sulle tendenze emergenti, sulle questioni e le preoccupazioni sistemiche circa i piani di sviluppo e che mettono in luce le insidie e i rischi inerenti alla progettazione e all'attuazione di progetti e programmi di investimento.

Si comprende allora perché gli IAMs siano in grado di fornire consulenze, consigli e raccomandazioni, anche se non vincolanti, su una molteplicità di questioni sociali e ambientali e sul modo in cui le politiche e le procedure attuate dalle Istituzioni finanziarie multilaterali vengono percepite e interpretate nella realtà sociale[380]. La condivisione delle conoscenze consente di migliorare i progetti di sviluppo, garantire un maggior rispetto dei diritti dei singoli e delle comunità, nonché delle specificità ambientali dei territori interessati dai progetti, onde ridurre al minimo l'attitudine pregiudizievole dell'operato della Banca e, di conseguenza, il numero dei reclami.

Tuttavia, anche la funzione di consulenza può presentare delle insidie: può, ad esempio, accadere che il Meccanismo fornisca un parere all'Istituzione nella fase decisionale di un piano di investimento relativo ad uno specifico progetto e, successivamente il medesimo progetto risulti, in fase di attuazione, oggetto di contestazione nell'ambito di un reclamo che deve essere esaminato dallo stesso Meccanismo. In questi casi spetterà al IAM stesso – che ha dato un parere positivo al piano – verificare se tale piano ha provocato danni o leso i diritti degli attori coinvolti[381].

In tali fattispecie, sorge il rischio che i IAMs siano percepiti come soggetti non imparziali e non indipendenti nei confronti di coloro che presentano reclamo[382]. Per mitigare questo rischio si tende ad escludere che la funzione di consulenza possa vertere su specifici progetti; la stessa potrà focalizzarsi solo rispetto a politiche generali, macro-settori, tendenze e questioni comuni, non sussistendo in tali casi i rischi sopra analizzati.

3. Compliance review

Tutti i Meccanismi di *accountability* svolgono una funzione di *compliance;* essi sono, cioè responsabili della verifica della conformità dei progetti finanziati dalle Banche alle politiche e le procedure di tutela esistenti. Queste ultime sono normalmente pensate per prevenire o mitigare i danni alle persone e all'ambiente e, più in generale, per rispettare il principio di *best practice*. Ancorché

[379] GUALTIERI A.G., *The Environmental Accountability of the World Bank to Non-State Actors: Insights from the Inspection Panel*, in *British Yearbook of International Law*, 2002.
[380] BRADLOW D.D., *International Organizations and Private Complaints: The Case of the World Bank Inspection Panel*, in *Virginia Journal of International Law*, vol.34, no. 3, 1994, pp. 553, 557-65.
[381] WONG Y., MAYER B., *The World Bank's Inspection Panel. A Tool for Accountability?,* in *World Bank Legal Review*, vol. 6, 2015, pp. 495-530.
[382] SOLOMON J., *op. cit.,* 2020, p. 238 ss.

vago o non sempre ben definito, il concetto di *best practice* si fonda su una concezione si sviluppo che risponde a parametri di partecipazione, giustizia, sostenibilità, equità e rispetto delle proprietà e delle culture delle popolazioni coinvolte in una prospettiva di lungo termine.

Così, sempre su un piano generale, i IAMs possono valutare la conformità dei progetti rispetto a tematiche quali il reinsediamento involontario delle popolazioni indigene, la divulgazione e l'accesso alle informazioni, la protezione delle risorse culturali, materiali e sociali, l'impatto ambientale, la gestione del rischio di disastri, il rispetto delle minoranze e la non discriminazione di genere, etnica e religiosa.

Per valutare la conformità, ogni Meccanismo di *accountability* effettua un'indagine e un accertamento accurato e indipendente dei fatti ovvero delle procedure operative applicate per la realizzazione di uno specifico progetto di sviluppo. Generalmente, l'indagine comporta il reclutamento di uno o più esperti nel settore pertinente al progetto e alle istanze sollevate dai reclamanti. Tali esperti partecipano alla ricerca di conformità attraverso diversi strumenti: dalle visite sul campo, alle interviste alle persone direttamente coinvolte dai progetti, ad attività di *reporting*. Queste valutazioni sull'impatto, diretto o indiretto, prodotto dal progetto di sviluppo contribuiranno, insieme a molti altri documenti, dati e pareri, a disegnare un quadro concreto e dettagliato della situazione[383].

Inoltre, nel corso della conformità, il team del Meccanismo di controllo incontra i soggetti querelanti, il personale dell'Istituzione e del soggetto beneficiario del finanziamento, nonché tutte le altre parti interessate, compresi i funzionari governativi competenti, le organizzazioni della società civile, le associazioni professionali, gli esperti in materia. Gli strumenti utilizzati sono vari: il team del Meccanismo di *accountability* può condurre, infatti, sedute di *focus group*, incontri pubblici e visite *in loco*.

L'incontro di tutti gli *stakeholder* in una varietà di contesti, sia formali che informali, permette allo staff del Meccanismo di analizzare e comprendere le diverse problematiche, lo stato del progetto, i danni arrecati e quelli potenziali, al fine di individuare possibili soluzioni. In altri termini, il team dell'organo di controllo ricostruisce il sostrato fattuale retrostante al progetto attraverso le memorie istituzionali e le memorie private redatte per iscritto, verifica direttamente le ragioni dei denuncianti e ne valuta l'attendibilità e, infine, ottiene le opinioni di coloro che non sono direttamente coinvolti nel progetto.[384].

In linea di massima, quando vengono accertati profili di non conformità, l'Istituzione è tenuta a intraprendere azioni di risposta efficaci per ripristinare la coerenza progettuale e fornire una riparazione o un risarcimento dei danni riscontrati. In alcuni casi, i piani possono essere anche oggetto di una rielaborazione, di sospensione o di cancellazione, soprattutto se il reclamo è stato presentato nelle fasi iniziali di attuazione del progetto. Altre azioni possono comportare il rafforzamento della supervisione e del monitoraggio sul progetto, modifiche nell'attuazione dello stesso quali misure volte ad evitare o mitigare gli impatti negativi. L'esame di conformità, come si è già accennato, può anche fornire utili dati per i casi futuri; ciò avviene soprattutto nei casi in cui il reclamo sia stato

[383] Ibidem.

[384] BRADLOW D.D., NAUDÉ FOURIE A., *Independent accountability mechanisms at international and regional development banks*, in HALE T.N., HELD D. (eds), *Handbook of innovations in transnational governance*, Polity Press, Cambridge, 2011, pp. 122–137.

presentato nelle ultime fasi di attuazione del progetto, allorquando, quindi, non sia più possibile porre rimedio nel caso concreto.[385].

Le informazioni raccolte attraverso il processo di investigazione degli IAMs influenzano la decisione in ordine alla concessione del rimedio risarcitorio. Il risarcimento del danno può essere elargito in diversi modi. Nei casi in cui, in particolare, si accerti che i pregiudizi siano originati da un difetto di conformità, l'obbligo risarcitorio grava sull'Istituzione che può provvedervi attraverso una compensazione monetaria diretta alle popolazioni colpite, un sostegno aggiuntivo e mirato allo sviluppo delle istituzioni locali, la fornitura di servizi integrativi sanitari, educativi o di altro tipo e la creazione di nuove opportunità di sostentamento. Di norma, nell'esperienza del Compliance Advisor Ombudsman (CAO)[386] ad attivare forme di riparazione, come la compensazione monetaria e le disposizioni per il sostentamento, è il processo di risoluzione delle controversie.

Le indagini dei IAMs si concludono, di regola, con dei report, destinati ad essere sottoposti all'attenzione dei più alti vertici decisionali delle Istituzioni. Grava, infatti, su tutti gli IAMs la responsabilità di riferire al Consiglio o al Presidente dell'organizzazione, in ordine ai risultati delle indagini condotte o delle mediazioni attuate. Dall'altro lato, la direzione di ciascuna Istituzione ha il dovere e la responsabilità di rispondere alle conclusioni e ai risultati delle verifiche di conformità ricevute dagli IAMs come parte del processo globale di controllo interno. Tuttavia, come si avrà modo di sottolineare più nel dettaglio nel prossimo capitolo, i Meccanismi di *accountability* non dispongono del potere di obbligare il *Management* dell'Istituzione ad elaborare un piano d'azione volto ad affrontare i profili di non conformità riscontrati. L'*Independent Inspection Panel* della Banca Mondiale, ne è un esempio, poiché lo stesso non ha potere decisionale vincolante nei confronti del Management[387].

Infine, tutte le policy dei Meccanismi di *compliance* prevedono che i risultati delle indagini condotte siano comunicati ai denuncianti, attraverso resoconti dettagliati; i Meccanismo sono tenuti, inoltre ad informare i reclamanti della risposta fornita dall'Istituzione. Questo assicura che i richiedenti conoscano gli impegni assunti dall'Istituzione circa il risarcimento dei danni causati o le misure correttive da introdurre per rendere il progetto conforme[388].

Il monitoraggio e la valutazione, successivi all'indagine di conformità svolta, rientrano nella procedura di *compliance* adottata dalla maggior parte degli IAMs. Ciò fornisce importanti tutele per i ricorrenti, poiché assicura che le misure di risarcimento concordate siano effettivamente attuate. Si noti che mentre alcuni IAMs – come, ad esempio, il Compliance Advisor Ombudsman (CAO) dell'IFC e della MIGA[389] - sono in grado di adottare decisioni di monitoraggio e valutazione post-indagine in modo del tutto indipendente, altri, per l'esercizio del descritto potere, necessitano della

---

[385] HEY E., *The World Bank Inspection Panel and the Development of International Law*, in BOSCHIERO N., SCOVAZZI T., PITEA C., RAGNI C. (eds.), *International Courts and the Development of International Law, Essays in Honour of Tullio Treves*, Springer, 2013, pp. 727-738.

[386] Il *Compliance Advisor Ombudsman* è un *Independent Complaints Mechanism* per progetti finanziati dall'International Finance Corporation (IFC) e dall'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti (MIGA) del gruppo della Banca Mondiale. https://www.cao-ombudsman.org/

[387] SCISO E., *op. cit*., 2021, p. 126.

[388] PERRY-KESSARIS A., *Law in the Pursuit of Development. Principles Into Practice?*, Taylor & Francis, 2009.

[389] Cfr. LEWIS K., *op. cit.,* 2012. Il CAO riferisce i progressi del monitoraggio al Presidente e al Consiglio. Tutti i casi di risoluzione delle controversie e di conformità sono monitorati dal CAO per l'attuazione degli accordi e dei risultati prima che un caso venga chiuso. Inoltre, il *Management Action Tracking Record* del CAO consente di controllare l'attuazione dei risultati di conformità da parte delle Istituzioni, mentre uno specifico strumento di monitoraggio e valutazione raccoglie il *feedback* di tutti i soggetti coinvolti in un determinato caso con l'obiettivo di migliorare l'efficacia complessiva del CAO.

autorizzazione da parte del Consiglio o del Presidente dell'Istituzione. Sul punto si avrà modo di argomentare nel prossimo capitolo.

CAPITOLO III

I MECCANISMI INDIPENDENTI DI ACCOUNTABILITY (IAMs) DELLE PRINCIPALI MFIs: COMPOSIZIONE, COMPETENZE, PROCEDURE E FUNZIONI.

SOMMARIO. *Premessa. 1. L'*Inspection Panel *della Banca mondiale 2. Il Meccanismo di controllo delle altre istituzioni del Gruppo della Banca mondiale 3. I Meccanismi di controllo nelle istituzioni finanziarie regionali 3.1. Le istituzioni finanziarie regionali europee 3.1.1. L'*Independent Project Accountability Mechanism *della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) 3.1.2. Il* Compliants Mechanism *(CM) del Gruppo Bancario BEI e l'*European Ombusdman *(EO) 3.2 Le istituzioni finanziarie regionali asiatiche 3.2.1. L'*Accountability Mechanism *della Banca Asiatica di Sviluppo (ADB) 3.2.2. Il* Project-Affected People's Mechanism *dell'*Asian Infrastructure Investment Bank *(AIIB) 3.3. Il* Mecanismo Indipendente de Consulta e Investigacion *della Banca Interamericana di Sviluppo (IDB) 3.4. L'*Independent Recourse Mechanism *della Banca Africana di Sviluppo (AfDB)*

Premessa

Sin qui abbiamo indicato e analizzato i motivi che hanno portato alla formazione dei Meccanismi di *accountability*, i principi fondamentali alla loro base e le principali funzioni che essi possono svolgere. In questo capitolo intendiamo invece esplorare dettagliatamente la struttura, le competenze, le procedure e le funzioni svolte da tali organi.

In questa prospettiva, si procederà a un'analisi degli atti istitutivi e delle modifiche che sono state introdotte in quasi trent'anni dalla nascita del primo Meccanismo.

In linea generale, la struttura degli IAMs varia in base al numero dei suoi membri e alla natura del loro rapporto di lavoro. Essi possono essere costituiti da un solo membro, da un panel permanente, da un elenco di esperti dal quale attingere in base alle necessità o da una combinazione di queste opzioni. Se alcuni Meccanismi raggruppano tutte le loro funzioni all'interno della medesima unità operativa, altri le assegnano a diverse sotto-unità. Di regola, la funzione di *problem-solving* è separata da quella di *compliance*, pur non mancando casi in cui la funzione preliminare relativa all'eleggibilità della richiesta resta separata dalle funzioni di *problem-solving* e di *compliance*.

Di fatto, come emergerà da questo capitolo, la scelta della composizione è rimessa all'istituzione finanziaria multilaterale ed è orientata al bilanciamento di molteplici fattori. Tra questi figurano le spese che gli IAMs sostengono all'interno dell'organizzazione. Invero, l'esigenza di contenere tali costi riveste un ruolo determinante nelle decisioni relative alla progettazione degli organi di *accountability*. Ciò accade soprattutto in quei Meccanismi che adottano un elenco di esperti o consentono l'impiego di membri aggiuntivi in base al numero delle richieste ricevute.

Il presente capitolo si concentrerà sull'analisi dello *status* e dell'assetto istituzionale dei singoli Meccanismi di *accountability*, nonché sulla relazione che intercorre tra l'istituzione finanziaria multilaterale e il Meccanismo stesso. Inoltre, poiché la procedura degli IAMs può essere attivate da richieste sia interne che esterne all'organizzazione[390], si porranno in evidenza, da una parte, i requisiti necessari per legittimare l'attivazione della procedura e, dall'altra, i casi in cui l'istanza non può essere accolta.

[390] V. *infra* CAP. II, par. 3.1 *Le ragioni interne ed esterne che hanno portato alla creazione degli IAMs*.

1. L'Inspection Panel della Banca Mondiale

1.1. Istituzione e **mission**

Come è stato già sottolineato[391], l'*Inspection Panel* della Banca Mondiale rappresenta il precursore di tutti i Meccanismi di *accountability* sviluppatisi negli ultimi ventotto anni.

Il Panel è stato fondato il 22 settembre 1993 quale organo indipendente e permanente all'interno della struttura della Banca mondiale[392]. In quella occasione, i Direttori esecutivi della Banca Mondiale hanno adottato due risoluzioni di analogo contenuto – una per la BIRS (ris. 93-10) e una per l'IDA (ris. 93-6) – confluite poi in un testo unico[393].

L'istituzione del Panel ha contribuito in maniera determinante all'evoluzione del diritto delle organizzazioni internazionali, colmando il vuoto normativo relativo all'immunità delle organizzazioni internazionali dinanzi alle corti nazionali[394] e riconoscendo ad attori non statali, quali i privati cittadini, il diritto di adire un organo non giurisdizionale per lamentare la lesione di un diritto o di un interesse legittimo cagionata da una condotta dell'organizzazione stessa (in questo caso, della Banca mondiale)[395].

La peculiare *mission* del Panel e la natura ispettiva dell'attività da esso svolta hanno inizialmente destato riserve tra gli Stati membri dell'Istituzione, nonché generato contrasti tra i Direttori esecutivi e il Management della Banca mondiale. Alcuni Paesi in via di sviluppo lamentavano che la previsione di un organo con funzione ispettiva avrebbe potuto determinare "un'indebita intrusione nei loro affari interni e una possibile fonte di ritardi ed intralci nell'esecuzione di importanti progetti di sviluppo"[396]. Pertanto, l'esame svolto dal Panel – relativo alla conformità di un progetto o di un intervento alle politiche e alle procedure della Banca – se inteso come una "ispezione", si prestava a essere interpretato quale condotta di violazione della sovranità del Paese beneficiario[397].

---

[391] Si veda *infra* CAP. II, par. 3. *L'origine e l'evoluzione dei Meccanismi Indipendenti di Accountability (IAMs) interni alle Istituzioni finanziarie multilaterali*.

[392] Art. 1 della Risoluzione istitutiva del Panel. RESOLUTION NO. IBRD 93-10, RESOLUTION NO. IDA 93-6, *The World Bank Inspection Panel*, Sept. 22, 1993.

[393] La Risoluzione istitutiva del 1993 è articolata in quattro sezioni: 1) artt. 1-11 (composizione dell'organo); 2) artt. 12-15 (competenze del Meccanismo); 3) artt. 16-23 (attivazione del Meccanismo); 4) artt. 24-28 (decisioni, rapporti e revisioni del Panel).

[394] HUNTER D., *Using the World Bank Inspection Panel to Defend the Interests of Project-Affected People*, in *Chicago Journal of International Law*, 2003, pp. 203-204.

[395] MAURO M.R., *Diritto Internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, p. 315. Le *Operating Procedure* indicano le caratteristiche-chiave che connotano l'attività del Panel: a) accessibilità. Il Panel è accessibile alle persone che lamentano danni reali o potenziali derivanti dalle operazioni della Banca. L'organo di *accountability* è tenuto a osservare il principio di parità di trattamento e a garantire la riservatezza dei dati personali di coloro che presentano una richiesta di ispezione; b) indipendenza e imparzialità. Il Panel è indipendente dal Management della Banca e riferisce direttamente al Board; c) informare la Banca. Un ruolo fondamentale dell'attività del Panel è quello di portare all'attenzione del Management della Banca il problema sollevato dai soggetti privati per trovare una soluzione; d) focus sulla Banca. L'attività ispettiva del Panel concerne l'operato della Banca e non la condotta di altre parti, quali il *borrower*. Il processo affida al Management della Banca la responsabilità dei fatti e delle omissioni emerse dalle indagini svolte dal Panel; e) ampia interazione. Il Panel interagisce con tutti gli *stakeholders* coinvolti durante le diverse fasi del processo, nel rispetto dei principi di indipendenza e di imparzialità; f) ricerca di soluzioni. Il Panel favorisce la interazione tra il Management della Banca e i richiedenti per affrontare e risolvere le criticità emergenti nelle diverse fasi del processo; g) trasparenza. Il processo del Panel promuove la trasparenza nella operatività della Banca attraverso la pubblicazione dei propri report.

[396] SCISO E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Giappichelli, 2021, p. 110.

[397] Del resto, i termini "*investigation*" o "*inspection*" sono frequentemente utilizzati per riferirsi a 'frodi' o 'illeciti'. Questa è certamente la ragione per cui, come vedremo successivamente, nessun'altra istituzione finanziaria multilaterale ha utilizzato simili espressioni lessicali per identificare i propri Meccanismi di controllo. Sul punto, si veda KATHIGAMAR N.V.S.K., *The World Bank Inspection Panel, Court or Quango?,* in *Journal of International Arbitration*, vol. 12, no. 2, 1995, pp. 135-148.

La funzione e gli obiettivi del Panel non sono espressamente menzionati nella risoluzione istitutiva. Tuttavia, attraverso il proprio operato, il Panel ha dimostrato un rilevante impegno su due diversi versanti: da un lato, quello del miglioramento della qualità del controllo rispetto alla valutazione, all'implementazione e all'attuazione dei progetti finanziati dalla Banca e, dall'altro, quello del rafforzamento della trasparenza e dell'*accountability* delle politiche e delle procedure dell'istituzione[398]. Con riguardo all'*accountability*, il Panel svolge due importanti funzioni: da una parte, fornisce un *forum* agli individui, operando dal basso verso l'alto o un organo "guidato dai cittadini"; dall'altra, fornisce una valutazione indipendente e imparziale dei reclami ricevuti in ragione dell'operato svolto dalla Banca.

Pertanto, pur mancando di un modello di riferimento, l'*Inspection Panel* ha svolto un ruolo centrale per la democratizzazione del processo di supervisione della Banca Mondiale, offrendo la possibilità di esaminare le operazioni della Banca e di apprendere dagli errori commessi, migliorando le forme di sviluppo dei singoli progetti al fine di evitare scelte che potessero causare danni all'ambiente, alle comunità locali e alle singole persone.

Le richieste di ispezione che il Panel ha esaminato negli ultimi anni rappresentano una fonte di esperienza per la Banca[399]. Difatti, la possibilità di confrontare i risultati dell'attività svolta dal Panel con la documentazione predisposta dal Management[400] ha permesso di rilevare eventuali incongruenze tra le politiche dell'istituzione e le procedure di attuazione dei progetti finanziati.

Le acquisizioni del Panel hanno altresì facilitato il processo di revisione delle procedure, realizzato attraverso la consultazione delle parti interessate sia a livello istituzionale, che esterno. Il percorso di aggiornamento, iniziato nel 2011 e culminato nel 2014 con la pubblicazione delle nuove procedure, ha coinvolto non solo il Management e il Board, ma anche la società civile e i soggetti che avevano presentato una richiesta di ispezione.

Come sarà illustrato in seguito, questo *iter* di sviluppo ha permesso di identificare le lacune presenti nelle procedure originarie della Banca e di porvi rimedio.

Le nuove procedure valorizzano l'apporto del Panel all'apprendimento istituzionale[401]e contribuiscono a rafforzare la relazione tra il Panel e la Banca stessa. Esse consentono al Panel di fornire valutazioni indipendenti sull'applicazione da parte della Banca delle principali politiche e procedure operative attraverso numerosi strumenti, quali i rapporti di indagine, le relazioni annuali al Board, nonché le presentazioni al CODE e gli incontri con il Management e le parti interessate.

In senso più ampio, l'attività dell'*Inspection Panel* non solo migliora la funzione di *accountability,* ma favorisce il cambiamento culturale, mettendo in luce le conseguenze indesiderate dei progetti di sviluppo[402]. Sul piano concreto, oltre a costituire uno stimolo per una costante revisione

---

[398] ZALCBERG J., *The World Bank Inspection Panel: A Tool For Ensuring The World Bank's Compliance With International Law?*, in *Macquaire Journal of International Law*, vol. 8, no. 2, 2012, pp. 75-93.

[399] Il Panel ha ricevuto 155 richieste di ispezione, di cui 116 registrate e 39 per le quali è stato adottato il rapporto del Panel a conclusione dell'inchiesta (dati riportati sul sito web https://www.inspectionpanel.org/panel-cases; ultimo accesso effettuato il 15 dicembre 2021).

[400] World Bank, The *Inspection Panel. Accountability at the World Bank*, 2018, pag. 43.

[401] Per una ricognizione generale sul ruolo svolto dal Panel, si veda BOISSON DE CHAZOURNES, *Public Participation in Decision-Making: The World Bank Inspection Panel*, in BROWN WEISS-RIGO SUREDA-BOISSON DE CHAZOURNES (eds.), *The World Bank, International Financial Institutions and the Development of International Law – A Symposium Held in Honour of dr. Ibrahim Shihata*, ASIL, 1999, p. 91 ss.

[402] Un esempio può essere la *Global Gender-Based Violence Task Force*. A seguito del rapporto del 2016, relativo al progetto *Uganda Transport Sector Development*, nel quale il Panel denunciava la condotta sessuale inappropriata di alcuni *contractors*, il 13 ottobre 2016, la Banca decise di lanciare una Task Force con il compito di adottare raccomandazioni finalizzate a prevenire sfruttamento e abusi sessuali nei progetti da essa finanziati. La nuova Task Force è composta da esperti esterni sulla violenza di genere supportati da un team specializzato della Banca. Press Release No.

delle procedure e delle regole interne dell'istituzione, l'operato del Panel ha permesso di riconoscere forme di riparazione e di risarcimento a favore dell'*affected party,* consentendo anche di individuare aree e settori di maggiore criticità per i progetti finanziati dalla Banca, tra cui il reinsediamento involontario, la tutela dei diritti delle popolazioni indigene e la valutazione ambientale.

L'attività del Panel coinvolge non solo i membri dell'organo, ma anche i soggetti privati, il Management, il Board e il Segretario del Meccanismo di *accountability* della Banca mondiale[403], includendo anche consultazioni con il Paese beneficiario del finanziamento (il *borrower*).

Da questa premessa, emerge con tutta evidenza l'importanza che l'*Inspection Panel* riveste per il benessere e il buon funzionamento della Istituzione nel suo complesso.

1.2. Legittimazione attiva

La legittimazione ad adire l'*Inspection Panel* per mezzo di un reclamo (c.d. "Richiesta di ispezione"[404]) è riconosciuta ai soggetti titolari di un interesse qualificato (*affected parties*[405]), che

---

2017/072/GDR, *World Bank Launches Global Task Force to Tackle Gender-Based Violence*, October 13, 2016 (https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/10/13/world-bank-launches-global-task-force-to-tackle-gender-based-violence).

[403] L'attuale *Accountability Mechanism Secretary* è Orsolya Szekely, anche Capo del processo di risoluzione delle controversie (DRS). Il Segretario del Meccanismo di *accountability* si sostituisce alla figura del Segretario dell'Inspection Panel, che originariamente forniva supporto operativo e amministrativo al Presidente (*Chairperson*) e ai Membri del Panel. Il Segretariato era guidato dall'Executive Secretary, nominato dal Presidente della Banca mondiale, previa consultazione dei Direttori esecutivi (art. 11 della Risoluzione IBRD No. 93-10; IDA No. 93-6, Sept. 22, 1993). Parimenti al Segretario del Panel, anche il Segretario del Meccanismo di *accountability* è supportato da un organo permanente (*AM Secretariat*) ed è indicato dal Presidente della Banca, di concerto con i Direttori esecutivi. Esso viene formalmente nominato dal *Board of Executive Directors* con un mandato non rinnovabile di cinque anni, la cui scadenza impedisce di operare nuovamente per il Gruppo della Banca mondiale (art. 3 della Risoluzione IBRD No. 2020-0005 e IDA No. 2020-004, Sept. 8, 2020). L'*Accountability Mechanism Secretary* è indipendente dal Management della Banca e riferisce in via diretta al Board, per evitare situazioni o attività che possano condurre a conflitti di interesse. Tale figura deve dimostrare di potersi occupare correttamente e in maniera completa delle questioni a essa sottoposte e deve possedere requisiti di integrità e di indipendenza dal Management della Banca. In fase di reclutamento, sono valutate anche le pregresse esperienze nelle Istituzioni finanziarie multilaterali e in materia di sviluppo internazionale. Il ruolo del Segretario è determinante per assicurare l'indipendenza del Panel, conformemente a quanto previsto dalla Risoluzione del 2020 e dalle *Operating Procedures* del 2021. Le principali funzioni dell'*Accountability Mechanism Secretary* riguardano: la gestione del lavoro, del budget e del personale dipendente del Panel in linea con le politiche e le procedure della Banca; il reclutamento e l'assunzione dello staff e dei consulenti; la supervisione delle questioni amministrative; la preparazione e la presentazione al *Board of Executive Directors* dei requisiti di bilancio annuali del Meccanismo nel suo complesso (costituito dal Segretariato, dal DRS e dal Panel); il controllo delle informazioni divulgate all'interno di un processo di risoluzione delle controversie (DSR), affinché esse non siano utilizzate in una successiva indagine di conformità (Art. 4 *Responsibilities of the Accountability Mechanism Secretary*). Il ruolo del Segretario è determinante per assicurare l'indipendenza del Panel, in conformità con la Risoluzione del 2020 e con le *Operating Procedures* del 2021. I membri del Panel e il Presidente restano autonomi nell'esercizio delle loro funzioni e non riferiscono al Segretario. Il personale del Meccanismo di *accountability* si relaziona con il Segretario per le questioni di carattere amministrativo, mentre riferisce direttamente al Panel per le questioni di carattere tecnico, quali ad esempio l'indagine di *compliance* stessa, la selezione dei consulenti, la composizione del *compliance team* e la loro missione nel Paese interessato dal progetto. Esso si consulta con il Presidente del Panel in merito alla nomina e alle revisioni delle prestazioni del personale tecnico e amministrativo, nonché ai fini dell'assegnazione e della supervisione del budget.

[404] La richiesta può essere presentata a partire dalla fase in cui un progetto è all'esame del Board. In particolare, per i progetti approvati prima dell'8 settembre 2020, la domanda non può essere presentata dopo la data di chiusura del prestito che finanzia il progetto, o comunque dopo che ne è stato erogato il 95%. Per i progetti approvati a partire dall'8 settembre 2020, la richiesta non può essere presentata dopo il quindicesimo mese dalla data di scadenza del prestito. Tutte le richieste devono essere redatte per iscritto in carta libera, nella lingua dei richiedenti oppure in inglese, lingua di lavoro del Panel. La richiesta deve essere datata e firmata (in originale) dai richiedenti o dal rappresentante e inviata per posta ordinaria o per via elettronica. È concesso ai richiedenti che lo desiderano, di mantenere riservatezza circa i propri dati anagrafici e le informazioni personali garantendo l'anonimato nei documenti del Panel. Tuttavia, ai fini della corrispondenza, è necessario che al momento della presentazione della richiesta venga fornito anche il nominativo di una persona di contatto.

[405] Sulla portata e l'evoluzione di questa espressione, si veda *infra* par. 1.4.

potrebbe essere leso ovvero risulti essere stato pregiudicato da un progetto o piano di sviluppo finanziato dalla Banca. Per poter accedere al meccanismo, i soggetti richiedenti devono essere in numero minimo di due e trovarsi sul territorio del Paese beneficiario del progetto.

È altresì previsto che un rappresentante locale o, in casi eccezionali[406], una Organizzazione non governativa (ONG) possa agire per conto delle persone lese. Infine, può presentare una richiesta di ispezione al Panel un singolo Direttore esecutivo o anche il Consiglio dei Direttori esecutivi nel caso di presunte gravi violazioni delle politiche e delle procedure operative della Banca.

Il Panel può esaminare la richiesta solo se la lesione lamentata dai richiedenti (sia essa effettiva o meramente potenziale) costituisca "il risultato di una violazione […] da parte della Banca, delle proprie norme interne e procedure"[407].

Siffatta violazione può derivare da un'azione o da una omissione; in entrambi i casi, deve comportare una seria e grave lesione dei diritti e degli interessi di titolarità dei richiedenti.

Come è stato evidenziato da attenta dottrina[408], il mandato del Panel è limitato alla valutazione della conformità dell'azione della *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo* (IBRD) e della *Associazione internazionale per lo sviluppo* (IDA) alle *policies*, alle *procedures* e alle *operational directives*, alle quali la Banca deve attenersi durante la realizzazione del progetto (art. 13 della Risoluzione 2020). Il riferimento non è alle *Guidelines* e alle *Best Practices*, ovverosia agli standard di condotta che la Banca è chiamata a rispettare nella realizzazione dei progetti, con attenzione alle circostanze e alle specificità del caso[409].

Le attività degli altri due organismi presenti all'interno del Gruppo della Banca mondiale, ovvero la Società finanziaria internazionale (IFC) e l'Agenzia per la garanzia degli investimenti multilaterali (MIGA), in mancanza di una specifica previsione, non sono soggette alle indagini del Panel.

Su un piano diverso si collocano le politiche e le procedure della Banca, che costituiscono vere e proprie istruzioni interne, impartite dal Management al proprio staff per indicare la modalità di realizzazione dei progetti finanziati[410]. Esse riguardano l'insieme delle condotte che l'organizzazione

---

[406] L'Organizzazione può intervenire se il richiedente dichiara di non potersi avvalere di un rappresentante locale. Il Consiglio deve tuttavia accettare questa opzione in sede di esame della richiesta di ispezione e il Panel deve, a sua volta, sottoporre la questione all'attenzione del Board.

[407] CIRCI M., *L'attività del World Bank Inspection Panel a più di dieci anni dalla istituzione: un bilancio*, in CONTICELLI M., CASSESE S. (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Giuffrè, 2006, p. 278. A tal fine, la richiesta deve contenere l'indicazione del danno, con precisazione delle ricadute negative che i richiedenti ritengono di poter soffrire o di aver patito in conseguenza di un progetto finanziato o proposto dalla Banca, che deve essere opportunamente descritto sottolineando il nesso di causalità tra quest'ultimo e il danno asserito. Occorre, inoltre, indicare le azioni od omissioni della Banca rispetto alla progettazione, valutazione e/o attuazione del progetto finanziato, senza tuttavia che sia necessario menzionare o citare specifiche politiche o procedure operative. Infine, la richiesta deve contenere un riferimento alle misure adottate dai richiedenti per portare il problema all'attenzione del personale della Banca (se possibile, con indicazione dei dati anagrafici delle persone contattate e copie della corrispondenza intercorsa) in aggiunta ad una dichiarazione che spieghi il motivo, a parere dei richiedenti, della inadeguatezza delle risposte ricevute in quella sede. Invero, la "condizione preliminare e necessaria" per attivare la procedura innanzi al Panel consiste nell'aver già sottoposto la questione al "Management della Banca, senza avere ottenuto risposte" efficaci. Cfr. DEL VECCHIO A., *I Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Cacucci, 2009, p. 73.

[408] SCISO E., *op. cit*, pp. 119-120.

[409] SHIHATA, *Historical, Legal and Operational Aspects*, in ALFREDSSON-RING (eds.), *The Inspection Panel of the World Bank: a Different Complaints Procedure,* The Hague, 2001, p. 40 ss.

[410] Tali modalità includono l'osservanza di standard di tutela dell'ambiente e delle popolazioni locali, quali gruppi di individui titolari di diritti e interessi che possono essere lesi in sede di attuazione dei progetti finanziati dalla Banca. Cfr. sul tema BOISSON DE CHAZOURNES, *Compliance with Operational Standards: the Contribution of the World Bank Inspection Panel,* in ALFREDSSON-RING (eds.), *The Inspection Panel of the World Bank*, cit., p. 73.; BISSEL, *An environmental Inspection Mechanism for World Bank Projects*, Ecodecision, 1997, p. 47.

dovrebbe pretendere dai beneficiari del prestito e assumono carattere vincolante per lo staff, costituendo oggetto di specifiche clausole contrattuali.

Sebbene il Panel non fornisca un rimedio di carattere giurisdizionale, il neo-meccanismo – se usato come parte di strategie di *advocacy* più ampie e, in particolare, come catalizzatore dell'attenzione mediatica su progetti di interesse – rappresenta un efficace strumento riparativo degli errori derivanti dal mancato rispetto delle politiche da parte della Banca.

1.3. Composizione

L'*Inspection Panel* è composto da tre membri di nazionalità diversa[411], chiamati 'ispettori'[412] e nominati, su proposta del Presidente della Banca, dai Direttori esecutivi per un mandato – non rinnovabile – di cinque anni[413]. Ai sensi dell'art. 3 della Risoluzione istitutiva del 1993, i primi ispettori, a differenza dei loro successori, avrebbero avuto un mandato di durata diversa (ossia, di cinque, quattro e tre anni)[414].

I membri del Panel devono possedere requisiti di capacità, integrità e indipendenza dal Management della Banca, nonché conoscenze delle tematiche relative allo sviluppo e alle condizioni di vita nei Paesi destinatari dei progetti finanziati dalla Banca. Quali caratteristiche aggiuntive, gli ispettori dovrebbero avere una buona conoscenza del funzionamento della Banca[415]. Di fatto, gli ispettori sono figure dotate di una notevole *expertise*, riconosciuta a livello internazionale, tale da garantire una valutazione obiettiva delle questioni affrontate[416].

Il Panel è costituito da un *team*[417] che fornisce supporto operativo e amministrativo al Presidente (*Chairperson*[418]*)* e ai Membri del Panel, con il compito di assistere il Meccanismo nella elaborazione dei reclami ricevuti, nello svolgimento delle revisioni di eleggibilità e delle indagini, nonché nella formulazione di riscontri alle richieste di ispezione ricevute dai c.d. *potential complainants*.

Il *team* si occupa anche di divulgare le informazioni relative all'attività del Panel attraverso i canali istituzionali.

---

411 Generalmente, due membri del Panel provengono da Paesi sviluppati e uno da Paesi in via di sviluppo. Tendenzialmente il *chairperson* è di un Paese sviluppato, le uniche eccezioni sono state: nel 1997 con la nomina a *chairperson* dell'ispettore Alvaro Umaña-Quesada del Costa Rica, nel 2002 di Edward S. Ayensu del Ghana, nel 2009 di Roberto Lenton dell'Argentina e, l'attuale Presidente del Panel, Imrana Jalal, delle Isole Fiji, in carica dal 2018.

412 Nel testo della Risoluzione, essi sono definiti con la qualifica di "membri" del Panel, pur ricoprendo il ruolo di funzionari e godendo conseguentemente dei privilegi e delle immunità proprie di tale funzione.

413 Dopo la scadenza del mandato, i membri del Panel non possono più prestare attività lavorativa alle dipendenze del Gruppo della Banca Mondiale per i successivi 2 anni.

414 I primi ispettori furono rispettivamente di nazionalità tedesca (Ernst-Gunter Broder), costaricana (Alvaro Umaña-Quesada) e statunitense (Richard Bissell). L'ispettore Broder, nominato per 5 anni, così come indicato dall'art. 7 dell'atto istitutivo, fu il primo *chairman* del Panel (dal 1994 al 1996). Il Presidente del Panel viene eletto per un periodo di un anno dagli altri ispettori. Nella risoluzione non si fa menzione alla non-rinnovabilità del mandato annuale.

415 Art. 5 della Risoluzione IBRD No. 2020-0004; IDA No. 2020-0003, Sept. 8, 2020.

416 THE INSPECTION PANEL, Annual Report, July 1, 2014–June 30, 2015 https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/publications/IPN%20FY%2015%20Annual%20Report%20-%20FULL%20ENGLISH%20VERSION%20-%20FINAL.pdf

417 Il team a supporto del Panel è così costituito: Senior Operations Officer, Serge Selwan; Senior Environmental Officer, Nicolas Kotschoubey; Operations Officer, Birgit Kuba e Tamara Milsztajn; Senior External Affairs Officer, Rob Doherty; Senior Executive Assistant, Oriana Bolvaran; Research Assistant, Rupes Dalai; Junior Professional Officer, Ayako Kubodera e Analyst, Camila Jorge do Amaral. Per un costante aggiornamento si veda il sito ufficiale dell'Inspection Panel (https://www.inspectionpanel.org/about-us/panel-secretariat).

418 Il Chairperson del Panel viene eletto dai membri per un periodo di un anno. Cfr. art. 8 della Risoluzione IBRD No. 2020-0004; IDA No. 2020-0003, Sept. 8, 2020.

Secondo quanto stabilito dall'art. 11 della Risoluzione istitutiva, gli ispettori devono esprimere esclusiva fedeltà all'Organizzazione, quale elemento fondante i requisiti previsti dall'*Articles of Agreement* della Banca mondiale. Inoltre, essi dovranno avere un atteggiamento consono al loro *status* di dipendente di un'Organizzazione internazionale, evitando dichiarazioni pubbliche o attività lucrative che potrebbero danneggiare la loro integrità, indipendenza e imparzialità. E ancora: essi dovranno astenersi dalla divulgazione, diretta o indiretta, di informazioni relative all'attività della Banca[419].

Nel concreto, il Panel non è costituito da un elenco di ispettori al quale attingere in caso di necessità, né tantomeno da un meccanismo operativo a tempo pieno. Infatti, il Meccanismo era stato concepito come un compromesso tra questi due estremi, reso necessario dall'impossibilità, nel 1993, di prevedere il numero di richieste che il Panel avrebbe potuto ricevere e dalla volontà di evitare gli ingenti costi legati all'assunzione di membri permanenti. Questa soluzione venne ritenuta funzionale a dotare il neo-meccanismo di maggiore credibilità e a creare una stabile relazione istituzionale con il Management e il Board. Pertanto, la Risoluzione istitutiva prevede che, dei tre Membri, solo il Presidente operi a tempo pieno presso la sede centrale a Washington D.C. Gli altri ispettori saranno chiamati a intervenire, caso per caso, fino a quando il carico di lavoro raggiungerà un livello per cui il Board, su indicazione del Panel, ritenga di impiegare a tempo pieno tutti i Membri[420].

Inoltre, al fine di garantire una maggiore indipendenza dell'Organo, i Membri possono essere esclusi dal partecipare alle inchieste per le quali abbiano un interesse o un coinvolgimento personale[421]. Nonostante la risoluzione rimanga abbastanza generica, è previsto che "*[...] for cause*" i Membri possono essere rimossi dal loro incarico con una decisione dell'Executive Directors[422].

Infine, è bene evidenziare che tutte le decisioni del Panel relativamente a questioni procedurali, alle raccomandazioni rivolte al Board sulla opportunità di procedere o meno con l'indagine di una richiesta, ai risultati riferiti al Board e alle raccomandazioni al Board sulla verifica indipendente dell'attuazione del MAP devono essere raggiunte per *consensus* dai tre membri del Panel. In assenza di consenso, le decisioni sono espresse per voto di maggioranza.

1.4. Attività e procedure: disciplina e sviluppi recenti

Le attività e le funzioni del Panel sono attualmente disciplinate dalla Risoluzione istitutiva dell'8 settembre 2020, che riformula e consolida la Risoluzione istitutiva del 1993 e le precedenti *clarifications*. A tali fonti di regolamentazione si affiancano le *Operating procedures* del 2021[423],

---

[419] Tali obblighi sono enunciati nel *Principles of Staff Employment* e, in particolare, alle lettere c) e d) del par. 3.1: "*(c) conduct themselves at all times in a manner befitting their status as employees of an inter- national organization. They shall avoid any action and, in particular, any public pronouncement or personal gainful activity, that would adversely or unfavorably reflect on their status or on the integrity, independence, and impartiality that are required by that status;"* e *"(d) observe the utmost discretion in regard to all matters relating to the Organizations both while they are staff members and after their service with the Organizations has ended. In particular they shall refrain from the improper disclosure, whether direct or indirect, of information related to the business of the World Bank or the IFC."* e del par. 3.2 *"all rights in any work produced by staff members as part of their official duties shall belong to the World Bank or the IFC unless such rights are explicitly relinquished."*.

[420] Art. 10 della Risoluzione IBRD No. 2020-0004; IDA No. 2020-0003, Sept. 8, 2020.

[421] Art. 7 della Risoluzione IBRD No. 2020-0004; IDA No. 2020-0003, Sept. 8, 2020.

[422] Art. 9 della Risoluzione IBRD No. 2020-0004; IDA No. 2020-0003, Sept. 8, 2020.

[423] Dal 13 ottobre 2021 sono in vigore le Interim Operating Procedures sino al momento in cui il Board of Executive Directors non approvi le nuove Accountability Mechanisms Operating Procedures. Cfr. art. 21 'Validity and revision', in

ancora in fase di revisione, sostitutive delle *Operating procedures* del 2014, a loro volta adottate a revisione delle regole procedurali del 1994.

Procedendo in ordine, occorre in primo luogo esaminare le due *clarifications* adottate dal Board of Executive Directors, rispettivamente nel 1996 e nel 1999.

Le prime *clarifications* sono state emanate ai sensi dell'art. 27 della Risoluzione istitutiva, che prevedeva l'attuazione di una revisione del Meccanismo nel termine di due anni dalla nomina dei primi membri del Panel. Pertanto, poiché l'organo è diventato operativo nel 1994, la prima *review* avrebbe dovuto verificarsi nel 1996.

Nel settembre del 1995, dopo un anno di attività del Panel, tre Direttori esecutivi hanno proposto un confronto generale sulle prime esperienze della Banca con il Panel e, in particolare, sul ruolo del Meccanismo nella valutazione dell'ammissibilità di una richiesta. Così, il 27 novembre 1995, a quindici mesi dall'avvio delle sue operazioni, il Presidente del Panel ha presentato il "*Practical Suggestions Based on Experience to Date*". Si trattava di un documento che, oltre ad evidenziare i primi risultati positivi scaturiti dalla relazione tra il personale e i dirigenti della Banca, metteva anche in risalto come questi ultimi avessero maturato un atteggiamento più cauto nell'accettare progetti a più alto rischio. In altri termini, le procedure e le politiche introdotte dal Panel acquistavano gradualmente maggiore importanza anche presso gli organi dirigenziali della Banca.

Tuttavia, permanevano alcuni problemi procedurali da risolvere. Tra questi, il principale riguardava la differenza tra la fase di ammissibilità e la fase relativa all'inchiesta. Infatti, la quantità di informazioni che il Board pretendeva dal Panel non poteva essere ottenuta entro i ventuno giorni stabiliti dalla Risoluzione. Di fatto, secondo il Panel, le informazioni richieste dai Direttori esecutivi corrispondevano a quelle ottenute dall'indagine stessa che il Panel doveva svolgere. Inoltre, l'estensione del periodo di tempo della fase preliminare riduceva la necessità di una ispezione formale, che poteva essere autorizzata dal Board. Infatti, in alcuni casi, i Direttori esecutivi avevano già approvato tale proroga e il Panel aveva intrapreso una valutazione preliminare (*preliminary assessment*) dei danni lamentati dai richiedenti. Il vantaggio per i Direttori esecutivi, specialmente per quelli che rappresentavano i Paesi beneficiari dei finanziamenti, consisteva nel fatto che, a differenza della connotazione negativa che veniva attribuita alla consueta 'ispezione', una 'valutazione preliminare' veniva percepita, invece, come un'attività utile che non violava la loro sovranità. In questa prima *review*, inoltre, il Panel ha anche avviato una discussione circa i soggetti che potevano presentare la richiesta di reclamo.

Un'altra questione controversa che emerge dal Rapporto del 1995 è la mancanza di accesso del Presidente della Banca al Panel di ispezione. Il report propone, infatti, di dare al Presidente della Banca l'opportunità di chiedere al Panel di agire in una fase iniziale, come nei casi di progetti sensibili, in modo da garantire una maggiore flessibilità del Meccanismo e, nel contempo, attribuirgli un ruolo positivo.

La Banca ha impiegato più di un anno per finalizzare la prima revisione della risoluzione. Il 27 febbraio 1996 si è svolta una riunione informale del Board dalla quale è emersa la decisione di affidare al Comitato per l'efficacia dello sviluppo (CODE) un'approfondita analisi della questione prima di procedere con l'approvazione da parte del Board.

Nel maggio dello stesso anno, il Management ha inviato al Comitato un primo documento da revisionare. Esso evidenziava come le operazioni del settore privato, non essendo esplicitamente

---

WORLD BANK ACCOUNTABILITY MECHANISMS SECRETARY, *Accountability Mechanism Dispute Resolution Service Interim Operating Procedures*, October 13, 2021.

escluse dalla Risoluzione, potessero rientrare nelle competenze del Panel. Le ispezioni, in questo caso, sarebbero state più rigide e rigorose rispetto alla divulgazione dei documenti, prevedendo procedure più brevi e una maggiore attenzione ai requisiti previsti dal diritto interno rispetto ai diritti di proprietà e alla *privacy*. Questa proposta non venne approvata dal Board che decise per la nomina di un *ombudsman* con un ruolo di *problem-solving*[424].

Nell'ottobre 1996, a conclusione della prima *review* il Board decise di approvare alcuni chiarimenti (le c.d. *clarifications*), piuttosto che apportare sostanziali modifiche al testo della risoluzione.

In primo luogo, al Meccanismo è stata data la possibilità di compiere una valutazione preliminare del danno entro un termine più lungo rispetto ai ventuno giorni originariamente previsti dalla Risoluzione. In questo caso, il Panel doveva indicare la data in cui avrebbe presentato i risultati e le raccomandazioni in merito alla necessità di un'indagine completa. Infatti, questa fase preliminare serviva a determinare se la denuncia fosse, *prima facie*, giustificata e quindi in grado di attivare un'indagine completa. Inoltre, vennero chiarite differenze e connotazioni delle due fasi: la prima di eleggibilità e la seconda di inchiesta.

Nelle *Clarifications* del 1996, venne ribadito anche che il Panel non era autorizzato a verificare la conformità generale della Banca alle sue politiche e procedure poiché il suo compito si limitava ai casi di presunta mancata osservanza da parte della Banca delle proprie politiche e procedure operative in merito alla ideazione, valutazione e/o attuazione dei progetti.

Inoltre, nella *review* si affermava che il mandato del Panel comprendesse anche i casi di presunta omissione di *follow-up* da parte della Banca con riferimento agli obblighi derivanti dai contratti di finanziamento[425]. Sebbene tale precisazione sembrasse estendere la portata della giurisdizione del Panel, in realtà ciò era già stato previsto e stabilito dall'art. 12 della Risoluzione.

Un'altra importante novità introdotta dalle *clarifications* del 1996 riguardava la divulgazione delle informazioni. Questo cambiamento era stato richiesto dalle ONG per incrementare la trasparenza del lavoro del Meccanismo e, in particolare, della comunicazione complessa e altamente politicizzata tra Board, Panel e Management della Banca. Nel concreto, il Board concordava una riduzione del periodo necessario per poter divulgare i documenti all'esterno da due settimane a tre giorni dalla data della decisione del Board.

Un ulteriore chiarimento riguarda gli sforzi compiuti dal Management per far conoscere al meglio l'esistenza del Meccanismo di *compliance* nei Paesi beneficiari dei finanziamenti. Infatti, su proposta del Management, venne ribadito che il Board fosse l'unico a poter revisionare e interpretare la risoluzione e ad autorizzare le ispezioni del Panel.

Un altro cambiamento, proposto da varie ONGs ma non approvato, riguardava il potere del Panel di formulare "raccomandazioni", ovvero la possibilità di dotare il Panel di una funzione consultiva sostanziale che andasse oltre l'istruttoria ma ciò avrebbe comportato mettere a sua disposizione ulteriori risorse finanziarie e tecniche rispetto a quelle già previste. Purtroppo, in quella fase storica, il Board rimaneva fermo nella sua posizione distinguendo nettamente ruoli e obiettivi: da una parte, il Management che forniva raccomandazioni (*recommendation)* mentre, dall'altra, il

[424] V. *infra* CAP. III, par. 2. *Il Meccanismo di controllo delle altre istituzioni del Gruppo della Banca mondiale.*

[425] Clarification del 1996: "The Panel's mandate does not extend to reviewing the consistency of the Bank's practice with any of its policies and procedures, but, as stated in the Resolution, is limited to cases of alleged failure by the Bank to follow its operational policies and procedures with respect to the design, appraisal and/or implementation of projects, including cases of alleged failure by the bank to follow-up on the borrowers' obligations under loan agreements, with respect to such policies and procedures."

Panel che presentava risultati (*findings)*. Ciononostante, nel corso degli anni, diverse ONGs e media, come pure i Direttori esecutivi durante gli incontri informali con il Panel, hanno considerato le sue conclusioni (*findings*) come delle vere e proprie raccomandazioni.

Con il passare del tempo, divenne chiaro che il Panel e il Dipartimento legale del Management della Banca avessero una diversa interpretazione del termine "*affected party*". Così, nelle *clarifications* del 1996 il Board ha precisato che, oltre a quanto affermato dall'art. 12 della risoluzione del 1993, con il termine "*affected party*" si intendeva "*any two or more persons who share some common interests or concerns*". Pertanto, affinché un gruppo di individui potesse rientrare in questa categoria, doveva necessariamente dimostrare l'esistenza di un interesse comune che era stato o sarebbe stato leso da un'azione o da un'omissione della Banca nel corso dell'ideazione, approvazione o realizzazione del progetto. Tale requisito non era sempre facilmente dimostrabile. Non a caso, alcuni autori, affermano che tale condizione toglierebbe al richiedente il potere di avanzare la sua richiesta di ispezione, risultando così contradditoria rispetto all'idea che è alla base della nascita dei Meccanismi di *accountability*, ovvero di dare agli individui uno strumento concreto per agire a difesa dei loro interessi[426]. Occorre inoltre considerare che il Panel esclude anche i reclami provenienti da un'*actio popularis* lasciando, di fatto, un'ampia categoria di individui priva di una effettiva tutela.

Le controversie relative all'autorizzazione delle indagini oggetto di alcune richieste, hanno portato il Board, nel settembre del 1997, ad avviare una seconda *review* del Panel attraverso la istituzione di un gruppo di lavoro, formato da sei Direttori esecutivi.

Contrariamente al processo che ha portato alle *clarifications* del 1996, il gruppo di lavoro ha ascoltato il Panel e il Management, ma entrambe le audizioni si sono svolte a porte chiuse.

Pertanto, il 9 dicembre 1998, i membri del gruppo presentano un rapporto con diciassette raccomandazioni principali alle quali seguirono una serie di commenti da parte del Panel. I lavori terminano nell'aprile del 1999 con adozione delle *Conclusions of the Second Review of the Panel's Experience*. Dal punto di vista giuridico, queste conclusioni rappresentano una integrazione e revisione delle *Clarifications* del 1996 e consolidano il ruolo svolto dall'Inspection Panel come Meccanismo di *accountability*.

Il Board ha sostenuto le proposte contenute nel rapporto del gruppo di lavoro con alcune modifiche sostanziali: 1) il termine "force majeure" utilizzato dal Panel per estendere il periodo di ventuno giorni entro cui svolgere l'indagine iniziale è stato integrato dalla frase "reasons beyond control of Management or the Panel"; 2) alla definizione di *affected party* è stato aggiunto "[…] *and who are in the borrower's territory*"; 3) il criterio relativo alla presentazione della richiesta di una violazione che arreca pregiudizio materiale è stato riformulato: in questa fase il Board può discutere non se la violazione è avvenuta e il danno è stato causato, ma solo se la richiesta presenta in sostanza tali violazioni e danni; 4) il Board richiede che le informazioni da divulgare ai richiedenti vengano fornite dal Management nella loro lingua madre; 5) la risoluzione stabilisce che il Panel e il Management rispondano ai media limitatamente al processo chiarendo che il ruolo del Panel è quello di investigare la Banca e non il Paese beneficiario del finanziamento[427].

Quest'ultimo aspetto appare particolarmente importante. In origine, infatti, le risposte del Management e i piani di azioni non distinguevano in modo sufficientemente chiaro tra l'errore della

[426] HANSUNGULE, *Access to Panel – The Notion of Affected Party, Issues of Collectives and Material interest*, in ALFREDSSON-RING (eds.), *The Inspection Panel of the World Bank*, p. 159 ss.

[427] Art. 12 delle Clarifications del 1999: "Under those circumstances in which, in the judgement of the Panel or Management, it is necessary to respond to the media, comments should be limited to the process. They will make it clear that the Panel's role is to investigate the Bank and not the borrower."

Banca e del Paese beneficiario e le azioni di rimedio. Le nuove *clarifications* impongono invece al Management di distinguere, in sede di risposta al richiedente, tra condotte: a) imputabili esclusivamente alla Banca; b) esclusivamente attribuibili al Paese beneficiario del finanziamento o ad altri fattori esterni; e c) quelle attribuibili ad entrambi.

Secondo le *clarifications*, qualsiasi misura assunta dal Management doveva riferirsi esclusivamente alle inadempienze della Banca. Nella sua raccomandazione, il Panel è libero di adottare una propria valutazione, ma dovrà innanzitutto scegliere il tipo di inadempienza tra le tre categorie indicate e soffermarsi esclusivamente su quelle attribuibili alla Banca[428].

In sintesi, le *clarifications* hanno determinato un'inversione di tendenza nella prassi adottata dal Panel. Fino al 1999, infatti, il Panel aveva attribuito un peso eccessivo alla valutazione del danno per i richiedenti rispetto all'attenzione rivolta, invece, al mancato rispetto delle politiche e delle procedure della Banca e, quindi, a una valutazione di conformità. Questo aveva determinato anche il diffondersi della falsa percezione che al centro dell'interesse del Meccanismo ci fosse l'azione correttiva in risposta al danno arrecato ai richiedenti, mentre la questione dell'*accountability* della Banca passava in secondo piano.

Per quanto concerne gli aspetti procedurali della Risoluzione, come evidenziato essi sono stati regolamentati attraverso specifiche Procedure Operative e Amministrative (*operating and administrative procedures*) [429], modificate nel 2014. Recentemente, dall'aprile 2021 – a seguito della creazione del nuovo Meccanismo di *accountability* della Banca mondiale con la risoluzione del settembre 2020 – tali regole sono soggette a un nuovo progetto di revisione[430].

Le procedure introdotte nel 2014 hanno determinato: 1) un aumento delle consultazioni con i richiedenti, il Management e il Board; 2) un approccio più flessibile ai casi; 3) risoluzioni dei problemi più tempestive da parte del Management; 4) una riduzione dei tempi per le indagini; 5) una maggiore trasparenza.

---

[428] 3. In its initial response to the request for inspection, Management will provide evidence that: i. it has complied with the relevant Bank operational policies and procedures; or that; ii. there are serious failures attributable exclusively to its own actions or omissions in complying, but that it intends to comply with the relevant policies and procedures; or that; iii. the serious failures that may exist are exclusively attributable to the borrower or to other factors external to the Bank; or that; iv. the serious failures that may exist are attributable both to the Bank's non-compliance with the relevant operational policies and procedures and to the borrower or other external factors.

[429] La prima serie di Procedure Operative è stata redatta nel 1994 dai tre membri del Panel insieme all'Executive Secretary, Eduardo Abbott. Sono state definite, così, alcune linee di funzionamento del Meccanismo come, ad esempio il processo formale di registrazione dei casi, concordando sul fatto che il Panel dovesse agire per *consensus* e non per voto. Nel 2009, a seguito dell'*Albania Integrated Coastal Zone Management*, è esploso il Caso Cambogia che ha portato alla sospensione di tutti i prestiti da parte della Banca al Paese beneficiario a causa dello sgombero forzato delle comunità locali. Questa decisione si inserisce in un quadro più ampio di discordie che si sono manifestate proprio in quegli anni. È un periodo di crescenti attriti nei rapporti tra il Panel, da un lato, e il Management e il Board, dall'altro testimoniato anche dalla relazione annuale del Panel relativa all'anno 2010-2011, dove il Meccanismo ha evidenziato le difficoltà affrontate dato il volume dei casi, la complessità dei problemi nonché l'ambiente in cui lavorava quotidianamente. Invero, a differenza di quanto accaduto negli anni precedenti in cui il Board procedeva all'approvazione dei Rapporti di ammissibilità presentati dal Panel sulla base del principio di '*non-objection',* quell'anno richiese una discussione approfondita relativamente all'approvazione dei Rapporti. Le crescenti discussioni con il Board e i rapporti sempre più tesi con il Management compromettevano la stessa possibilità del Panel di svolgere le proprie attività in modo produttivo ed efficace. Così il Meccanismo ha stabilito un piano di revisione delle proprie procedure con l'obiettivo di migliorare il proprio operato. Negli anni successivi il Panel ha apportato una serie di adeguamenti delle modalità di relazione con gli *stakeholder* nello svolgimento della sua missione di *accountability* e di aggiornamento delle sue procedure operative.

[430] Dal 13 ottobre 2021 sono in vigore le Interim Operating Procedures sino al momento in cui il Board of Executive Directors non approvi le nuove *Accountability Mechanisms Operating Procedures*. Cfr. art. 21 'Validity and revision', in WORLD BANK ACCOUNTABILITY MECHANISMS SECRETARY, *Accountability Mechanism Dispute Resolution Service Interim Operating Procedures*, October 13, 2021.

Nel corso del tempo, infatti, il Panel ha cercato soluzioni in grado risolvere le questioni sollevate dai richiedenti relativamente ai progetti finanziati dalla Banca. Pertanto, è stato sviluppato un approccio pilota, il c.d. *early solution approach*, che offriva l'opportunità di affrontare i problemi senza avviare immediatamente un vero e proprio processo tramite il Panel.

Tale metodo, pienamente in linea con la Risoluzione del Panel, doveva essere attivato prima della registrazione della richiesta. L'obiettivo, infatti, era quello di fornire una soluzione anticipata circa il presunto danno denunciato nella richiesta di ispezione al Management e ai richiedenti, posticipando così la decisione del Panel sulla registrazione della richiesta. In effetti, questa modifica all'interno del Meccanismo forniva una maggiore flessibilità e consentiva un'accelerazione del processo per i rimedi relativi alle problematiche dei richiedenti[431].

Sempre con riferimento alle *Operating Procedures*, nel febbraio 2016, a seguito delle discussioni tenutesi durante gli incontri informali del *Committee on Development Effectiveness* (CODE) del settembre 2015 relativi a due aree del processo del Panel, è stato aggiunto l'ANNEX 2. Tale documento mira a facilitare l'accesso al Panel agendo su due piani.

Da una parte, migliora il processo delle consultazioni con i richiedenti poiché consente al Management – dopo la presentazione del rapporto del Panel e prima che il Board si riunisca – di consultarsi con i richiedenti per preparare l'*action plans*[432]; dall'altro, ottimizza la tracciabilità dell'*action plans* poiché prevede che il Management prepari due tabelle per monitorare la presentazione e l'attuazione dei rapporti sullo stato di avanzamento (*Progress Report*). La prima tabella includerà informazioni relative alla tempistica delle relazioni sullo stato di avanzamento dei casi, la seconda mostrerà i progressi nell'attuazione di ciascuna azione concordata dal Board caso per caso. Inoltre, ogni sei mesi, il Management è tenuto a presentare questi rapporti al Board e a condividerli con il Panel che successivamente renderà pubbliche le tabelle sul suo sito web.

Poco dopo l'introduzione del secondo allegato alle Operating Procedures, il 30 marzo 2016, il Panel pubblicò le *Guidelines* anti-ritorsione (*Guidelines to Reduce Retaliation Risks and Respond to Retaliation During the Panel Process*)[433] con l'obiettivo di ridurre il rischio di ritorsioni nei confronti dei richiedenti e dei loro rappresentanti e di promuovere un ambiente sicuro per coloro che desiderano lavorare con il Meccanismo di *accountability.*

Sempre nel 2016, a seguito dell'approvazione del nuovo *Environmental and Social Framework* (ESF)[434] – il cui processo è iniziato nel 2012 con la partecipazione della società civile e degli

[431] Il nuovo approccio, facoltativo, viene attivato caso per caso, secondo un giudizio del Panel, in base ai seguenti fattori: 1) le questioni relative al danno presentate nella Richiesta sono definite, mirate, di portata limitata e possono essere gestite da una rapida risoluzione; 2) il Management informa il Panel degli *step* e delle misure già avviate o in programma per affrontare il presunto danno e un calendario per l'attuazione delle misure da compiere confermando che si tratta di questioni che possono essere affrontate dalla direzione in questa fase; infine, 3) i richiedenti informano il Panel che sono d'accordo nel posticipare la decisione relativa alla registrazione del caso per poter considerare l'opportunità di trovare una *early solutions*, alla luce delle misure indicate dal Management. Cfr. art. 3 della INSPECTION PANEL WORLD BANK, *Piloting a new approach to support early solutions in the Inspection Panel process*, 2013.

[432] Successivamente, il Management comunica al Panel i risultati della consultazione con i richiedenti, il quale presenterà al Board le sue osservazioni relative alla consultazione. In questa fase, va precisato che i richiedenti non hanno accesso al Rapporto di indagine del Panel né ai risultati ma solo alla "*Table of findings*". Questo rappresenta una barriera al naturale svolgimento delle consultazioni.

[433] Le linee guida assistono il Panel nell'identificazione e nel monitoraggio dei potenziali rischi di ritorsione; nel pianificare e nell'adozione di misure preventive per affrontare e ridurre i rischi ed infine nell'identificazione delle risposte appropriate in caso di ritorsione. Art. 3 delle INSPECTION PANEL WORLD BANK, *Guidelines to Reduce Retaliation Risks and Respond to Retaliation During the Panel Process,* March 30, 2016.

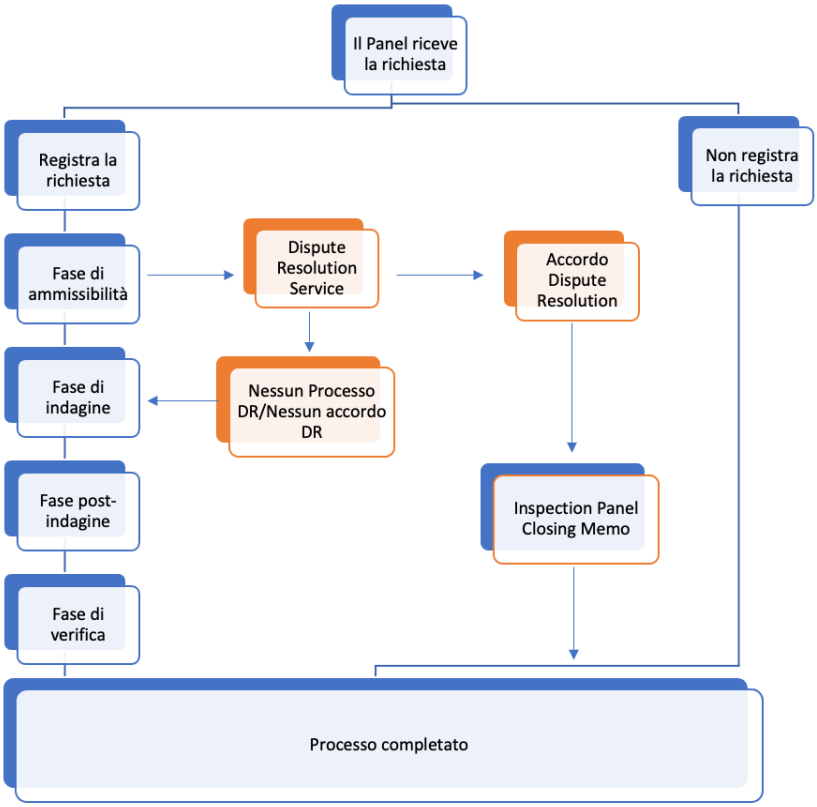
[434] I dieci standard ambientali e sociali (ESS) incorporati nell'ESF riflettono l'attenzione del Panel per gli insegnamenti emersi dai casi esaminati, tra cui l'attenzione all'uso di un lessico non discriminatorio, raccomandato nel *Framework*, e la considerazione di aspetti diversi da quello prettamente economico, quali la tutela del lavoro (enucleata nello *Standard*

stakeholders –, la Banca mondiale ha avviato una nuova revisione del Panel. Data la portata più ampia delle questioni affrontate nel nuovo Framework, le richieste presentate al Panel sono state sempre più impegnative e complesse. Alla luce di ciò e tenuto conto del ruolo che il Panel svolge nella Banca in termini di *accountability* e di trasparenza dell'organizzazione, il Board of Executive Directors ha commissionato – nell'agosto 2017 – una *External Review* sul *Panel's Toolkit* (c.d. "*The Review*") con l'obiettivo di esaminare la necessità di eventuali aggiornamenti delle funzioni e dei poteri del Meccanismo affinché potesse continuare a svolgere il suo operato in maniera efficace, all'interno del nuovo ESF. La revisione del *toolkit* del Panel, dell'8 settembre 2020, riflette le decisioni del Board del 18 ottobre 2018 e del 5 marzo 2020[435] portando a termine un processo triennale di revisione volto a rafforzare l'*accountability* della Banca.

Attraverso la risoluzione IBRD 2020-0005 e IDA 2020-0004[436], il Board ha istituito il Meccanismo di *accountability* della Banca composto di due parti: il Panel per effettuare revisioni di *compliance* e un *Dispute Resolution Service* (DRS) per facilitare la risoluzione delle controversie[437].

1.5. Funzionamento del Panel

Come illustrato nella seguente tabella (Tabella 1), l'attività del Panel si realizza attraverso diverse fasi, a partire dalla ricezione della richiesta di ispezione fino al completamento del processo, con eventuale intervento del *Dispute Resolution Service* (DRS).



on Labor and Working Conditions - ESS 2), la protezione dell'ambiente e dei diritti delle comunità locali. Questa evoluzione ha permesso di superare a tutti gli effetti la c.d. tradizione del *Washington Consensus*.

[435] Risoluzione IBRD 2020-0004 e IDA 2020-0003, indicata come la "Risoluzione dell'Inspection Panel 2020".

[436] Il testo della Risoluzione si compone di quattro sezioni: 1) composizione del Panel (artt. 3-12); 2) poteri del Meccanismo (artt. 13-16); 3) procedure di attivazione dell'organo di *compliance* (artt. 17-53); 4) decisioni, rapporti e processo di revisione del Panel; servizio di *advisory* (artt. 54-63).

[437] THE INSPECTION PANEL, Annual Report, July 1, 2019–June 30, 2020 https://inspectionpanel.org/sites/inspectionpanel.org/files/publications/annual-report-2019-2020.pdf

Illustrando nel dettaglio dell'*iter* procedurale, occorre precisare che l'attività del Panel ha inizio con la *Notice of Receipt*, ossia la notifica della richiesta di indagine presentata dall'*affected party*. Il Panel procede a effettuare una verifica formale finalizzata all'accoglimento o al rigetto della domanda, secondo i criteri già precedentemente enunciati[438]. L'art. 15 della Risoluzione del 2020 prevede ulteriori casi in cui l'organo deve respingere la richiesta: a) qualora la responsabilità della presunta lesione non sia da imputare alla Banca, ma ad un'altra parte (per esempio, al beneficiario del prestito); b) se l'indagine riguarda un aspetto sul quale il Panel aveva già adottato una raccomandazione in una precedente richiesta di indagine, a meno che il nuovo l'esame sia giustificato dalla scoperta di una circostanza non nota alle parti al momento della precedente richiesta. Inoltre, il Panel non può accogliere una richiesta proveniente da un fornitore di beni e servizi che abbia ricevuto un finanziamento dalla Banca o da quanti hanno perso una gara d'appalto in vista di un'attività finanziata dalla Banca. Infine, una richiesta d'indagine deve essere rigettata se presentata oltre il termine di quindici mesi dalla data di scadenza del finanziamento del progetto[439].

Dopo l'accoglimento della richiesta, il Panel invia una *Notice of Registration*[440] ai richiedenti, al Board, al Presidente della Banca e al *Borrower* per dare avvio alla fase di ammissibilità (*eligibiliity phase*)[441], finalizzata a ottenere l'approvazione o il rifiuto da parte del Board della raccomandazione del Panel attraverso una risposta formulata per mezzo della c.d. *Management Response*. In tale risposta, il Board deve stabilire se i problemi sollevati nella richiesta meritino o meno una indagine.

Entro ventuno giorni lavorativi dalla notifica della richiesta di ispezione, il Management deve fornire al Panel la prova che ha rispettato o intende conformarsi alle relative politiche e procedure della Banca. Nella risposta sarà indicato il punto di vista del Management relativamente all'attribuzione del danno o del potenziale danno sollevato dai richiedenti e, in particolare, se questo è causato da azioni o omissioni del Management o dal Borrower o da altri fattori esterni alla Banca. Inoltre, il Management fornirà prova che ha rispettato le politiche e le procedure operative della Banca o, nel caso di gravi inadempienze imputabili esclusivamente alle proprie azioni od omissioni, che intende conformarvisi quanto prima[442].

Una volta ricevuta la risposta del Management, il Panel può autonomamente concordare o dissentire, in tutto o in parte, con la sua posizione. In base a ciò potrà quindi procedere di conseguenza. A sua volta, l'organo deve decidere nel termine di ventuno giorni se raccomandare o

[438] Per semplicità, i criteri affinché una richiesta venga accettata dal Panel sono i seguenti: 1) la parte interessata è costituita da due o più persone con interessi comuni che si trovano sul territorio del Paese beneficiario; 2) la richiesta include una descrizione del danno o potenziale danno che, secondo i richiedenti, è il risultato di una grave violazione da parte della Banca nel rispetto delle sue politiche e procedure; 3) l'oggetto della richiesta è stato portato a conoscenza del Management che non ha risposto adeguatamente nel seguire le politiche e le procedure della Banca, a giudizio dei richiedenti; 4) la richiesta non è stata presentata da un fornitore di beni e servizi che ha ricevuto un finanziamento; 5) non sono trascorsi 15 mesi dalla data di chiusura del relativo finanziamento; 6) il Panel non ha formulato una raccomandazione sull'oggetto della richiesta o in caso affermativo sono presenti nuove prove o circostanze non note al momento della precedente richiesta.

[439] Per i progetti approvati prima dell'8 settembre 2020, le richieste di indagine potevano essere respinte se avanzate dopo la data di scadenza del prestito oppure dopo che il prestito era stato erogato più del 95% dell'ammontare totale.

[440] La *Notice of Registration* contiene la data di ricezione della richiesta e della sua registrazione; i nomi dei richiedenti o del loro rappresentante e include una breve descrizione del progetto; riassume le preoccupazioni e le affermazioni dei richiedenti; una descrizione riepilogativa dei passaggi effettuati per portare il problema all'attenzione della Banca prima di rivolgersi al Panel; specifica la data di scadenza della risposta del Management.

[441] Il Panel notifica il Segretario del Meccanismo di *accountability* al solo fine di tenerlo aggiornato e informato sul processo.

[442] In questo caso, la risposta del Management può includere anche una descrizione delle misure che il Management intende adottare per affrontare le preoccupazioni sollevate nella richiesta. Art. 21 risoluzione 2020. Par. 36 Operating Procedures 2021.

meno una indagine al Board. Tale raccomandazione è presentata all'interno di un rapporto di ammissibilità (*Eligibility report* o *Report and Recommendation*). Durante questa fase, il Panel verifica se la conformità della Banca o la prova dell'intenzione di conformarsi è adeguata. La sua decisione sarà indipendente dall'opinione espressa dal Management. Inoltre, il Panel accerta che tutti i criteri di ammissibilità prima menzionati vengano soddisfatti e, laddove, lo ritenga opportuno, compie visite in loco e ispezioni sul campo.

Una volta confermata l'ammissibilità della richiesta, il Panel effettua una ulteriore valutazione per decidere se procedere o meno a una indagine. La decisione del Panel si basa sulle informazioni ricevute dalla richiesta, sulla risposta del management e sugli altri documenti trasmessi dai richiedenti, dal management, dal Borrower o da parti terze, sulle informazioni raccolte durante la visita in loco, tramite le discussioni avute con i richiedenti, le autorità locali, le agenzie esecutive e altre parti interessate, nonché sui dati raccolti durante le comunicazioni con il Direttore esecutivo che rappresenta il Paese.

Ciò che non può essere oggetto del rapporto del Panel, in questa fase, è invece la valutazione sulla conformità della Banca alle politiche e procedure o sul conseguente danno per i richiedenti. Il rapporto, inoltre, non può esprimere una valutazione definitiva sulla presenza di un grave inadempimento da parte della Banca che ha causato i danni, poiché questo tipo di valutazione sarà contenuta esclusivamente nell'eventuale Rapporto di indagine (*Investigation Report*).

Se il Panel valuta positivamente la richiesta, trasmette il rapporto al *Board of Executive Directors* affinché quest'ultimo approvi l'indagine nel termine di dieci giorni lavorativi[443]. Contestualmente, il Panel notifica l'invio del rapporto anche ai richiedenti. Infine, entro due settimane dalla decisione del Board, il Panel informa i richiedenti dell'esito e invia loro una copia del Rapporto del Panel.

Concluso questo *iter*, il Management e il Panel rendono pubblico il Rapporto completo (*Report and Recommendation*, includendo anche la *Management Response*) con la relativa traduzione.

Secondo quanto stabilito dalla Parte III della Risoluzione dell'8 settembre 2020, è concessa alle Parti (i richiedenti[444] e i Paesi beneficiari/*borrowers*) la possibilità di risolvere la questione dinanzi al *Dispute Resolution Service* (DRS)[445] dopo l'approvazione della richiesta di ispezione da parte del Board (art. 29 della Risoluzione), ma prima che l'indagine stessa sia formalmente avviata da parte del Panel[446]. Durante questa fase, i lavori del Panel sono sospesi (art. 32 della Risoluzione del Panel

[443] Cfr. par. 50 Operating and Procedures 2021.

[444] Se, al momento della presentazione della richiesta al Panel i richiedenti hanno chiesto l'anonimato, il DRS chiederà conferma per un trattamento simile anche nel processo di risoluzione delle controversie. Inoltre, le Parti possono nominare, in consultazione con il DRS, una persona o un'organizzazione terza che funga da rappresentante autorizzato durante tutto il processo di risoluzione. Art. 15 lettere b) e c) della Risoluzione Accountability Mechanism 8 settembre 2020.

[445] Il DRS è costituito da uno o più funzionari per la risoluzione delle controversie, i c.d. *Dispute Resolution Officers*, selezionati e nominati dal Segretario del Meccanismo di *accountability* e da altro staff ritenuto necessario dal Segretariato.

[446] Al vertice del DRS si colloca il Segretario del Meccanismo di *accountability*, il quale convoca le parti per avviare il processo di risoluzione delle controversie. La Parti nominano di comune accordo un mediatore, la cui scelta che può essere facilitata dal DRS attraverso la indicazione di un *pool* di esperti. Le modalità di risoluzione della controversia (obiettivi, portata, partecipanti, metodi, fasi e tempistiche) vengono concordate dalle parti limitatamente alle questioni relative al progetto finanziato dalla Banca. Il Servizio di risoluzione delle controversie può valersi dei seguenti strumenti: il dialogo tra le parti, la condivisione delle informazioni; l'accertamento congiunto dei fatti; la mediazione; la conciliazione o altri metodi risolutivi (art. 12 lettera c) della risoluzione *Accountability Mechanisms World Bank*, 8 settembre 2020). Qualora le parti concordino, il DRS e/o il Management della Banca possono partecipare in qualità di osservatori al processo di risoluzione.

2020)[447]. Il processo ha la durata di un anno[448] dal momento in cui il Segretario del Meccanismo informa i Direttori esecutivi, il Management e il Panel che le Parti intendono perseguire la risoluzione secondo DRS. Il processo può concludersi per tre motivi: i) le parti hanno raggiunto un accordo; ii) una o entrambe le parti si sono ritirate dal processo DRS o iii) il periodo per risolvere la controversia è giunto al termine. In ogni caso, il Segretario è tenuto a informare il Board, il Panel e il Management dell'esito del medesimo. All'accordo tra le parti segue la sottoscrizione del c.d. *Dispute Resolution Agreement*[449], che contiene un programma di attuazione vincolante per le azioni concordate. Una volta concluso il processo di risoluzione delle controversie, il Segretario del Meccanismo invia un rapporto al Management, al Panel e ai Direttori esecutivi, indicando se le Parti hanno raggiunto o meno un accordo.

Se manca l'accordo tra le parti ovvero se queste ultime non accettano di ricorrere al DRS, il Panel avvia una indagine *ex* art. 34 della Risoluzione[450]. Il Presidente designa un membro del Panel come 'Ispettore capo' (*Lead Inspector*) e istituisce una squadra investigativa (*Investigation team*)[451].

Nell'esercizio delle sue funzioni, il Panel può valersi di tutto il personale per ottenere informazioni utili e a tutti i registri della Banca pertinenti. Esso può altresì consultare il *Director-General*, l'*Independent Evaluation Group*, l'*Auditor General* e il *Group Internal Audit*, nonché il Paese beneficiario e il Direttore esecutivo che rappresenta il Paese[452].

I membri del Panel, se lo ritengono necessario, possono anche svolgere una ispezione in loco, nel territorio del progetto. Di fatto, la relazione finale del Panel tiene in considerazione tutti i fatti rilevanti e porta a stabilire se la Banca ha rispettato tutte le politiche e le procedure pertinenti.

Durante le indagini, il Panel dovrebbe mantenere un profilo basso, cercando di evitare contatti con i media e di divulgare di informazioni, salvo che si rendano necessarie, ai fini della raccolta di dati, interlocuzioni dirette con le persone coinvolte.

Sintetizzando, nel corso delle indagini, il Panel interagisce con i richiedenti, con il Management e con il Paese beneficiario. L'indagine si svolge in maniera indipendente dalla preparazione o attuazione del progetto, che non può essere ritardata o interrotta. Inoltre, l'esistenza di una indagine in corso da parte del Panel, non impedisce al Management di prendere provvedimenti per affrontare

[447] Del resto, il Panel non ha alcuna influenza sulle attività del *Dispute Resolution Service* e non esprime opinioni sulla *policy compliance* nella risoluzione delle controversie, né tanto meno sull'esito del processo. Per assicurare la piena indipendenza del DRS e la partecipazione libera delle Parti, il Segretario assicura che nessun membro o personale del Panel comunichi con i richiedenti e i *borrowers*, i loro rappresentanti o il personale del Servizio di risoluzione delle controversie con riferimento al caso in questione.

[448] Tale periodo può essere esteso di ulteriori sei mesi su richiesta di entrambe le Parti (i richiedenti e il *borrower*). Il Segretario del Meccanismo informa il Panel, il Management e i Direttori esecutivi dell'avvenuta *extension*.

[449] Le Parti possono decidere di mantenere riservato l'accordo o divulgarlo. Se decidono di renderlo noto, il Segretario lo pubblicherà sul sito web del Meccanismo.

[450] In questa fase, il Segretario del Meccanismo assicura che le informazioni divulgate nel processo di risoluzione delle controversie non vengano utilizzate nella *compliance review* del Panel. Dunque, il Segretario, lo staff del DRS, il Management osservatore e i mediatori non comunicano, né tantomeno condividono notizie e dati relativi al processo di risoluzione delle controversie con il Panel.

[451] Il Team Investigativo del Panel ha il compito di: *i)* preparare e raccogliere i materiali necessari per avviare il processo di indagine; *ii)* preparare un piano di indagine che include: i problemi chiave che l'indagine dovrebbe affrontare e la tempistica dell'indagine (il piano di indagine è reso pubblico ed è pubblicato sul sito web del Panel); *iii)* avviare e organizzare tutti gli elementi operativi necessari per l'indagine, compresa l'identificazione di consulenti esperti e i preparativi per la visita sul campo e gli incontri con il personale competente della Banca e le altre parti interessate; *iv)* coordinare e mantenere contatti e interazioni regolari e tempestive con i Richiedenti e il Management durante tutto il processo di indagine (art. 57 delle *Operating and Procedures* 2021).

[452] Questa consultazione può avere luogo in tutte le fasi del processo, ossia prima della raccomandazione del Panel e anche durante l'indagine.

le preoccupazioni sollevate dai richiedenti. Tali eventuali sviluppi saranno presi in considerazione dal Panel all'interno della sua indagine.

Il *report*, suddiviso in capitoli, concerne l'eventuale grave inosservanza delle politiche e delle procedure operative da parte della Banca in relazione alla progettazione, valutazione e/o attuazione del progetto. In particolare, esso comprende una sintesi della richiesta di ispezione e dei principali risultati del Panel e un prospetto dei risultati (il c.d. *Table of Findings*) che presenta le contestazioni sollevate nella richiesta, i risultati del Panel e le relative osservazioni sulla conformità o meno della Banca alle sue politiche e procedure. Inoltre, verrà effettuata una attenta analisi dei fatti e delle informazioni in modo da poter costatare realmente il danno e la conformità della Banca alle sue procedure e politiche. Infatti, se il presunto danno non dovesse risultare da una azione o omissione della Banca del rispetto delle sue politiche e procedure, il Panel lo indicherà nel Rapporto e la questione non sarà più oggetto di analisi.

Entro sei settimane da quando il Board approva l'avvio delle indagini, il Panel rende pubblico il piano d'ispezione e cerca di portarlo a termine entro sei mesi. Il Report finale (*Final Investigation Report*) verrà presentato al Board e trasmesso al Management tramite il Presidente, mentre una copia sarà inviata anche al *Group of Internal Audit* (GIA) dal Panel stesso.

Dopo la presentazione del Rapporto d'indagine, il Panel condivide il prospetto dei risultati (il *Table of Findings*) con i richiedenti, mentre il Rapporto completo verrà reso disponibile solo in formato cartaceo ai richiedenti, i quali potranno consultarlo presso gli uffici nazionali della Banca più vicini per un periodo di due giorni lavorativi consecutivi senza la possibilità di ritirarlo, farne una copia, fotografia o riprodurlo con qualsiasi altro mezzo[453]. La condivisione del Rapporto risponde all'obiettivo di facilitare la partecipazione dei richiedenti al processo di consultazione con il Management sullo sviluppo del *Management Action Plan* (MAP).

Entro sei settimane dalla ricezione del Rapporto del Panel, il Management presenta al Board un rapporto in risposta a quello ricevuto, il c.d. *Management Report and Recommendation in Response to the Inspection Panel Investigation Report* (MRR). In quest'ultimo il Management individua le azioni che può intraprendere per rimediare agli errori commessi dalla Banca ed elabora un programma, il c.d. *Management Action Plan* o MAP, per migliorare l'attuazione del progetto messo a punto tra il *Borrower* e la Banca, in consultazione con i richiedenti.

Il Management può includere nell'MRR la proposta di presentare al Board un rapporto periodico sullo stato di avanzamento del piano di azione e degli interventi attuati per ristorare il danno causato dalla Banca.

Il Management comunicherà al Panel gli esiti delle consultazioni sul piano di azione con l'*affected party*, concordato tra il *Borrower* e la Banca. A sua volta, il Panel può sottoporre al Board una relazione scritta o verbale sull'adeguatezza delle consultazioni e può anche programmare una visita nel Paese dove il progetto è in via di realizzazione.

Una volta ricevuto l'MRR da parte del Management, il Board si riunisce per esaminare la relazione di indagine del Panel e l'MRR. In questa riunione, il Board deciderà se approvare il Piano di azione che il Management ha incluso nella relazione.

[453] In aggiunta, i richiedenti dovranno firmare un accordo di riservatezza, il c.d. *confidentiality agreement*, prima di avere accesso sia alla *Table of Findings* sia al rapporto completo del Panel. Art. 72 *Operating Procedures* 2021.

Il rapporto del Panel e l'MRR sono resi pubblici due settimane dopo la riunione del Board. Allo stesso tempo, il Panel informa i richiedenti degli eventuali provvedimenti approvati dal Board e assicura che ricevano copia del Rapporto finale[454].

La Risoluzione disciplina in una sezione *ad hoc* la fase di monitoraggio e verifica della corretta attuazione del *Management Action Plan*, di competenza del Management[455]. Quest'ultimo illustra i progressi relativi all'*Action Plan* direttamente al Board secondo specifiche scadenze, fissate dai Direttori esecutivi. I rapporti presentati al Board vengono resi pubblici dal Panel e possono così essere consultati da parte dei richiedenti. Al fine di facilitare il monitoraggio dei Report relativamente ai progressi dell'*Action Plan*, come previsto per il Meccanismo istituito nel 1993, riprendendo le *Operating Procedures* del 2014, il Management predispone due tabelle di monitoraggio separate: la prima con l'obiettivo di includere le informazioni relative alla tempistica delle relazioni sullo stato di avanzamento dei casi; la seconda al fine di mostrare lo stato di avanzamento dell'attuazione di ciascuna azione concordata caso per caso dai Direttori esecutivi. Questi rapporti vengono presentati dal Management al Board con cadenza semestrale e sono condivisi con il Panel per conoscenza[456].

A conclusione di questa dettagliata analisi delle attività del Panel, occorre anche ricordare che, oltre al servizio di risoluzione delle controversie e alla funzione di *compliance*, esso svolge anche il ruolo di *advisory*. Il novero delle indagini svolte e i numerosi rapporti di valutazione del Panel consentono al Management e al Board della Banca di stabilire buone pratiche di sviluppo e

---

[454] Sul sito web del Panel verranno pubblicati i seguenti documenti: *i)* il rapporto di indagine del Panel; *ii)* il Report and Recommendation del Management; *iii)* l'informazione relativa agli esiti dell'indagine e alla decisione del Board; *iv)* un comunicato stampa congiunto tra il Panel e il Management. Tutti i documenti, per quanto possibile, sono tradotti nella lingua dei richiedenti.

[455] La funzione di monitoraggio è attribuita al Panel e al GIA nel caso di verifica indipendente basata sul rischio (c.d. *independent risk-based proportionate verification*) dell'attuazione del MAP. Si tratta di un controllo predisposto dal *Board of Executive Directors* quale strumento di prevenzione di ricadute reputazionali della Banca. Esso riguarda esclusivamente le azioni di quest'ultima, come delineato nel Piano di azione del Management, e si svolge secondo fasi regolarmente calendarizzate, per evitare una revisione prematura di interventi non ancora avviati o conclusi. Il Panel effettua il monitoraggio relativo alle azioni del Management oggetto del MAP e concordate con il *Borrower*, mentre il GIA verifica le azioni indirizzate alla *governance*, alle politiche e alle procedure della Banca e ad altre intese operative interne per la supervisione dei rischi sociali e ambientali dei progetti dell'istituzione finanziaria. La verifica effettuata dal Panel e dal GIA si concentra sulle azioni del Management relative a specifiche preoccupazioni individuate dal Board. Nel raccomandare la verifica indipendente al Board, il Panel, con l'aiuto del GIA, descrive la situazione in risposta a specifici quesiti. Sebbene il Management sia responsabile del monitoraggio del Piano di azione, il Board deciderà sulla verifica dei progressi e/o del completamento dei Piani di azioni del Management. Sulla base di alcuni criteri di proporzionalità basati sul rischio[455] e dei ruoli attribuiti dalla Risoluzione, il Panel insieme al GIA, raccomanderà al Board se è necessaria una verifica e, in caso affermativo, indicherà l'ambito, le tempistiche le modalità con le quali il Panel e il GIA monitoreranno il MAP. Come stabilito dall'art. 53 della Risoluzione del Panel 2020, la raccomandazione del Panel per la verifica viene formulata dopo l'attuazione sostanziale del MAP o nel caso in cui la relazione sullo stato di avanzamento (*Progress Report*) indichi una sua mancanza di attuazione. Ciò permette di evitare l'adozione di un approccio "*one-size-fits-all"*. Durante la fase di verifica, il Panel riferisce sullo stato delle azioni del Management mentre il GIA effettua la verifica delle azioni interne del Management, così come identificato nella raccomandazione per la verifica approvata dal Board. Una volta che il GIA ha completato la sua verifica, condividerà una bozza di rapporto, il c.d. *Assurance Review*, con il Management e con il Panel per ulteriori feedback e commenti. Recepiti i commenti, viene inviato un rapporto finale al Presidente e all'*Audit Committee* e condiviso con il Management, il Panel e il Board. Il Rapporto *Assurance Review* è accessibile online dai Direttori esecutivi e dal Management nel momento in cui il rapporto finale di verifica è pubblicato. Allo stesso tempo, poiché il Rapporto *Assurance Review* è riservato e non disponibile al pubblico, il GIA fornisce al Panel un promemoria, il c.d. *Verification memo*, in cui riassume gli esiti dell'*Assurance Review* e lo stato delle azioni del MAP per la divulgazione al pubblico. Al termine del processo di verifica, il Panel sottoporrà, per conoscenza, il proprio rapporto ai Direttori esecutivi e al Presidente. Il Rapporto di verifica del Panel includerà la *verification memo* del GIA. In risposta al Rapporto del Panel, il Management presenterà il suo *follow-up* indicando ai Direttori esecutivi le sue opinioni sui risultati ottenuti dal Panel. Il *follow-up* del Management deve essere discusso e approvato dal Board e ha l'obiettivo di presentare modifiche e aggiustamenti al *Management Action Plan* (MAP). Sia il rapporto di *follow*-up sia quello di verifica del Panel vengono pubblicati sul sito web del Gruppo della Banca mondiale.

[456] Anche queste tabelle verranno pubblicate sul sito della Banca e del Panel.

identificare ed eliminare i fattori che conducono al danno. Il Panel può agire come *advisory* condividendo osservazioni per mezzo di pubblicazioni, le quali costituiscono una risorsa informativa di estrema importanza, pur non potendo assurgere a documenti contenenti indicazioni operative specifiche rispetto a una determinata politica e/o procedura della Banca.

2. Il Meccanismo di controllo delle altre istituzioni del Gruppo della Banca mondiale

Giova sottolineare come, nell'ambito del Gruppo della Banca Mondiale (WBG)[457], siano operativi, oggi, due diversi Meccanismi: mentre il primo, l'*Inspection Panel*, ha un mandato relativo ai progetti del settore pubblico finanziati dalla BIRS e dall'IDA; il secondo, il *Compliance Advisory Ombudsman*, si occupa dei reclami attinenti ai finanziamenti del settore privato, erogati dalla Società finanziaria internazionale (IFC)[458] e dall'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti (MIGA)[459]. Poste tali premesse, è necessario dar conto dell'evoluzione normativa dell'*accountability* nel Gruppo della Banca mondiale, al fine di poter esaminare, successivamente, il funzionamento del *Compliance Advisory Ombudsman* (CAO).

Al momento dell'istituzione dell'*Inspection Panel* nel 1993, sebbene fosse stata avanzata una precisa proposta inclusiva[460], si è deciso di escludere dal mandato del Meccanismo la cognizione dei reclami relativi ai progetti finanziati dall'IFC e dalla MIGA. Tuttavia, l'assenza di un Meccanismo di *accountability* per il settore privato e la conseguente disparità di trattamento in danno dei soggetti

[457] Il Gruppo della Banca Mondiale, che ha sede negli Stati Uniti, a Washington, D.C., è composto da cinque distinte istituzioni: la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD), l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA) la Società Finanziaria Internazionale (IFC), l'Agenzia Multilaterale per la Garanzia agli Investimenti (MIGA) e il Centro Internazionale per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti diretti esteri (ICSID). Al di là del mandato specifico di ciascuna delle istituzioni che formano il Gruppo della Banca Mondiale, loro comune obiettivo è quello di lottare contro la povertà ed elevare il livello di vita nei Paesi in via di sviluppo, incanalando verso di loro risorse finanziarie provenienti dai paesi sviluppati. Nucleo del Gruppo è la IBRD, creata insieme al Fondo Monetario Internazionale (IMF) con gli accordi di Bretton Woods alla fine della II Guerra Mondiale (1944). Nei primi anni di operatività, la Banca, concentrò le sue energie per agevolare la ricostruzione dei paesi maggiormente danneggiati dalla guerra, Italia compresa. Intorno alla metà degli anni 50 del secolo scorso, con l'impetuosa crescita economica dei Paesi europei e del Giappone, i finanziamenti della IBRD cominciarono a spostarsi verso i paesi in via di sviluppo. Verso la fine degli anni 50, alcuni Paesi versavano in uno stato di tale povertà da non essere in grado di rimborsare prestiti contratti a condizioni di mercato. Il riconoscimento che un'assistenza adeguata ai bisogni dei Paesi più poveri potesse essere fornita solo con finanziamenti a condizioni agevolate portò, nel 1960, alla creazione della Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA), che, aggiungendosi alla IBRD, formò la struttura centrale del gruppo della Banca Mondiale. Così in Cenni storici sulle banche e fondi di sviluppo - Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica – Relazione in http://www.dt.mef.gov.it.

[458] La Società Finanziaria Internazionale (IFC), sorta nel 1956, con il mandato di operare direttamente con il settore privato (concede prestiti direttamente alle imprese private, agendo come investitore diretto nel capitale di rischio e catalizzatore di risorse), non ha mai formato un tutt'uno con la Banca, avendo una sua entità giuridica e finanziaria a se stante. Così in *op.ult.cit*.; per ulteriori approfondimenti si veda www.ifc.org.

[459] Nel 1988 è stata istituita la MIGA (Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti) che, come l'IFC, si occupa esclusivamente di promuovere lo sviluppo del settore privato e di incoraggiare l'investimento privato estero verso i paesi in via di sviluppo, assistendo sia gli investitori stranieri sia i governi interessati. Per ulteriori approfondimenti si veda www.miga.org.

[460] REIF C. L., *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO) of *the International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2020, rileva come taluni direttori esecutivi della Banca Mondiale e della IDA abbiano proposto di includere nel mandato del *Inspection Panel* i progetti della IFC. Tuttavia, la proposta non ha avuto seguito a causa dell'assenza dei membri del Board della IFC nella riunione in cui si è addivenuti all'adozione della risoluzione istitutiva del meccanismo nel 1993. Si deve, inoltre, precisare che un'analoga proposta non risulta essere stata mai avanzata in relazione alla MIGA.

danneggiati dai progetti finanziati dalla IFC e dalla MIGA, hanno, ben presto, dato luogo a critiche da parte delle comunità locali e delle ONG[461].

Dunque, in risposta alle suddette critiche, si è deciso di prevedere un Meccanismo autonomo per il settore privato. Il *Compliance Advisory Ombudsman* (CAO) è stato istituito nel 1999[462] allo scopo di permettere alle popolazioni locali di presentare reclami relativi ai danni sociali e/o ambientali subiti a causa dei progetti finanziati dalla due istituzione, l'IFC e la MIGA.

La configurazione del CAO del 1999 fu, da subito, oggetto di dibattito. In primo luogo, si criticava l'assenza di una totale indipendenza del CAO rispetto al Management della WBG; ciò poiché, da un lato, il Direttore Generale del CAO era nominato e rimosso a totale discrezione del Presidente del Gruppo Bancario, a cui riferiva direttamente, scavalcando il Board dell'istituzione finanziaria e, dall'altro, il budget del CAO era stanziato dal Management dell'istituzione, previa determinazione ad opera del Presidente del Gruppo della Banca mondiale[463]. Inoltre, si lamentava il ruolo, meno incisivo, del CAO rispetto all'*Inspection Panel*[464]. Ciò poiché il CAO, da un lato, era dotato di poteri investigativi molto ridotti e, dall'altro, si era limitato, nel suo primo decennio di operatività, a svolgere compiti prettamente conciliativi e di tipo consultivo[465].Tali circostanze venivano lette come un indicatore della limitata indipendenza del Meccanismo rispetto al Management della IFC e della MIGA.

Infine, un'ulteriore critica si appuntava sulla riluttanza delle istituzioni finanziarie ad incorporare, nelle proprie politiche interne, gli standard internazionali a protezione dei diritti umani; il che rendeva il CAO uno strumento debole, nel suddetto settore, in quanto non in grado di valutare l'operato dell'IFC e della MIGA alla stregua dei Principi Guida internazionali sui diritti umani[466].

Si deve rilevare come alcune delle suddette criticità siano state superate già prima dell'adozione della nuova *policy* del 2021.

Infatti, sotto il profilo dell'esiguo ruolo svolto dal CAO in relazione alla funzione di *compliance,* preme evidenziare come si sia assistito, nel secondo decennio di attività del Meccanismo, ad una crescente implementazione delle indagini di conformità tanto da far ritenere che, il CAO sia, oggi, un Meccanismo analogo all'*Inspection Panel*[467].

Inoltre, l'IFC e la MIGA sono addivenute, negli anni, ad aggiornare progressivamente i loro standard e le loro procedure interne, permettendo al Meccanismo, per tale via, di operare un controllo di *compliance* anche sul fronte dei diritti umani[468].

---

[461] Le critiche sono emerse a partire dal 1995, allorché il *Panel* non ha potuto esaminare un reclamo su un progetto privato di diga cilena che aveva portato ad ingenti danni alle comunità locali, in quanto estraneo al suo mandato.

[462] MAURO M.R., *Diritto Internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, op. cit., 2019.

[463] REIF C. L., *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO) of *the International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2020, rileva come il CAO dipendesse, per molti aspetti, dagli atteggiamenti della dirigenza esecutiva del Gruppo Bancario e, in definitiva, dagli Stati membri del WBG. Si anticipa, in questa sede, che sotto il profilo finanziario la situazione, con la nuova *policy* del 2021 non è cambiata (sul punto si veda il paragrafo 21 del IFC/MIGA *Independent Accountability Mechanism Policy*, June 28, 2021). La nuova *policy* ha portato a mutamenti nella struttura della *governance*, nonché nelle relazioni tra gli attori istituzionali.

[464] SCISO E., *op. cit.,* p. 131.

[465] REIF C. L., *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO) of *the International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2020, sottolinea come l'operato del CAO, nel suo primo decennio di attività, si fosse concentrato sulla funzione della *Alternative Resolution Dispute* (ADR), mentre risultava marginale la mission della *compliance* (7% dei casi).

[466] Così in *op.ult.cit*.

[467] Si veda *op.ult.cit*.

[468] La IFC, nel 2006 e, la MIGA, nel 2007, hanno adottato propri *performance standards on social and environmental sustainability*, i quali costituiscono dei codici di condotta non vincolanti, in cui vengono indicate le procedure da seguire,

Non resta, dunque, che occuparsi della *Policy* del 2021[469] per individuare i correttivi apportati da quest'ultima. La nuova *policy* è frutto delle raccomandazioni espresse nel rapporto di revisione esterna, richiesto dal Board dell'istituzione finanziaria[470], nonché dei risultati emersi al termine di ampie consultazioni pubbliche che hanno coinvolto le comunità locali, la società civile, nonché i clienti delle istituzioni finanziarie[471].

La *policy* persegue l'obiettivo di rafforzare l'indipendenza del CAO dal Management delle istituzioni finanziarie[472], nonché di valorizzare il ruolo del Board nei procedimenti del CAO.

Il nuovo quadro normativo stabilisce, infatti, che il Direttore del CAO non riporti più direttamente al Presidente della World Bank Group, bensì agli stessi Boards of Directors della IFC e della MIGA[473].

Inoltre, al fine di garantire l'indipendenza del Meccanismo, è previsto che il suo Direttore Generale venga selezionato – ed eventualmente revocato – non più dal Presidente del WBG, ma da un'apposita commissione[474].

---

qualora l'attuazione di un progetto possa avere un impatto sociale o ambientale o conseguenze sulla salute delle popolazioni indigene. Così in MAURO M.R., *Diritto Internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pag. 317. Inoltre, REIF C. L., *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO) of *the International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency*, Max Planck Encyclopedias of International Law, 2020, spiega come, sebbene la IFC, in un primo momento, non abbia aggiunto una sezione ad hoc, dedicata ai diritti umani nelle proprie politiche, molti degli stessi risultano comunque tutelati in aree tematiche quali quelle relative a lavoro e sicurezza. Infine, l'Autore rileva che, l'ulteriore revisione del 2012 degli IFC *Performance Standards* ha, nella sostanza, allineato le politiche interne della IFC ai Principi Guida delle Nazioni Unite sui diritti umani.

[469] La *Policy* è stata approvata dal Board della IFC e della MIGA il 28 giugno 2021 ed è entrata in vigore il 1º luglio 2021.

[470] La *External Review* è stata richiesta dal CODE *(Committee of Development Effectiveness*), per conto del Board della IFC e della MIGA. È stato, quindi, costituito un *team* indipendente, formato da sei esperti in materia di sviluppo del settore privato, di istituzioni multilaterali, sostenibilità ambientale e sociale. Il *team*, al termine del proprio lavoro, ha adottato la "*External Review of IFC's / MIGA's E&S Accountability including CAO's Role and Effectiveness: Report and Recommendations". Così in* https://www.worldbank.org/en/about/leadership/brief/external-review-of-ifc-miga-es-accountability.

[471] Le consultazioni sono state avviate il 5 Aprile 2021 e si sono concluse il 19 Maggio dello stesso anno. https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/cao-policy-consultation#:~:text=The%20IFC%2FMIGA%20Independent%20Accountability,communities%20and%20IFC%2FMIGA%20clients.

[472] Si veda https://www.cao-ombudsman.org/about-us. Il CAO, posto sotto la guida di un Direttore Generale, si avvale di un *team* eterogeneo di professionisti interni e consulenti esterni, con esperienza in materia di Alternative Dispute Resolution (ADR), *compliance*, responsabilità ambientale e sociale, diritti umani, ecc. La disciplina della *governance* ha lo scopo prioritario di assicurare l'indipendenza del Meccanismo, da un lato, dal Management delle istituzioni finanziarie e, dall'altro, dal Presidente del Gruppo Bancario. Infatti, per un verso, viene stabilito che il CAO non riferisce al Management ma ai Boards of Directors della IFC e della MIGA, per altro, viene superata totalmente l'impostazione per cui il Director del CAO rispondeva al Presidente del WBG, il quale provvedeva alla sua nomina e all'eventuale revoca. La *policy*, infatti, attribuisce il potere di nomina e di revoca del Director del CAO alla competenza dei Boards della IFC e della MIGA, secondo un procedimento ispirato a criteri oggettivi, volti a garantire l'indipendenza del meccanismo. Ai sensi del par. 15 e ss. della IFC/MIGA *Independent Accountability Mechanism* (CAO) Policy, June 28, 2021, il Presidente e il Vicepresidente del CODE (*Committee on Development Effectiveness of the Boards*), che è un organo intermediario tra il CAO e i Boards della IFC e della MIGA, nomina un comitato di selezione, il quale proporrà un candidato Direttore (insieme ad una graduatoria di soggetti idonei) al Presidente del Gruppo. Questi, selezionato il candidato, lo sottoporrà all'approvazione dei Boards. La revoca del Director del CAO avviene sulla base di un procedimento analogo, descritto dal par. 20. Anche la decisione finale sulla revoca è di competenza dei Boards e non più del Presidente del WBG come avveniva sotto il vigore della precedente normativa.

[473] Così in https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/07/01/new-cao-policy-enhances-ifc-and-miga-environmental-and-social-accountability.

[474] Sul punto si tornerà nel prosieguo, in occasione dell'analisi della *governance* del CAO.

Ulteriore finalità della *policy* è facilitare l'accesso al Meccanismo, eliminando tutti i suoi possibili ostacoli. A tale scopo è stata predisposta una normativa *ad hoc* circa la gestione del rischio di minacce e rappresaglie, volte a disincentivare il ricorso al CAO[475].

Con riguardo, infine, alla *mission* del CAO, esso è chiamato a esaminare i reclami degli individui interessati dai progetti della IFC/MIGA, migliorare gli impatti sociali ed ambientali degli stessi, nonché rafforzare l'*accountability* pubblica e promuovere l'apprendimento delle istituzioni finanziarie[476].

A tal fine, il CAO esercita tre funzioni, espressamente regolate dalla *Policy* del 2021: quella di *Dispute Resolution* (sezione IX), quella di *Compliance* (sezione X) e, infine, quella di *Advisory* (sezione XI). Accanto a queste, la *policy* del CAO valorizza l'attività di sensibilizzazione e comunicazione al pubblico (*outreach*)[477], la quale mira a promuovere la conoscenza e la consapevolezza, da parte degli *stakeholder* del Meccanismo, dello scopo, del mandato e delle funzioni del CAO. Al riguardo il quadro normativo prevede due tipi di sensibilizzazione. La prima, quella di carattere esterno, si realizza nei confronti delle comunità danneggiate, delle organizzazioni della società civile, dei clienti delle istituzioni finanziarie e ha lo scopo di migliore l'accesso al Meccanismo. La seconda, di carattere interno, si attua attraverso la formazione continua e ha l'obiettivo di garantire che il personale del CAO conosca, al meglio, il mandato e le funzioni del Meccanismo. Particolarmente interessante è al riguardo la guida[478], predisposta dal CAO, per il suo personale e per i consulenti esterni, sui comportamenti da adottare nei casi in cui si verifichi il pericolo di minacce o rappresaglie nei confronti dei reclamanti. Si tratta di linee guida miranti a dare attuazione alla policy del 2021[479], la quale fonda la relativa disciplina su due principi e un limite.

Quanto ai principi, la disciplina stabilisce che il CAO si impegna, ove richiesto, a mantenere segreta l'identità delle persone o altre informazioni sensibili, allo scopo di preservare l'incolumità dei reclamanti. Inoltre, il Meccanismo è tenuto a valutare, per ogni reclamo presentato, il contesto di rischio; ove, a seguito di tale valutazione, emerga un pericolo di minaccia e/o rappresaglia, il CAO deve identificare le misure preventive adatte alle circostanze del caso concreto.

Rispetto al limite di operatività del CAO, la *policy* è chiara nel dichiarare che il Meccanismo, sebbene abbia come prioritario obiettivo quello di tutelare i reclamanti, non ha alcun potere coercitivo diretto, volto a salvaguardare l'incolumità fisica delle persone.

Può presentare reclamo al CAO qualsiasi individuo o gruppo[480] che ritenga di aver subito un danno, effettivo o potenziale, da un progetto finanziato dalla IFC o dalla MIGA. La disciplina relativa alla presentazione del reclamo stabilisce la necessaria forma scritta del reclamo[481]; tuttavia non viene richiesto che il reclamo abbia un preciso contenuto obbligatorio[482]. Ciò in considerazione del fatto

---

[475] La normativa in materia è contenuta nella Sezione XII della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021.

[476] Cfr. https://www.cao-ombudsman.org/about-us.

[477] La funzioni di sensibilizzzazione è regolata nella sez. XIII della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021.

[478] *Approach in Responding to Concerns of Threats and Instances of Reprisal in CAO Operations* reperibile al link seguente: https://www.cao-ombudsman.org/about-us/approach-reprisals.

[479] Sezione XII della IFC/MIGA *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021.

[480] Anche il rappresentante del gruppo può presentare reclamo. Così in paragrafo 30 della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021.

[481] Il sito web del CAO fornisce un modello di reclamo (par. 35 della IFC/MIGA *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021).

[482] IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021, stabilisce che, sebbene i reclamanti siano incoraggiati a fornire il maggior numero possibile di informazioni, la mancanza delle stesse non impedisce al CAO

che la scelta del richiedente circa la funzione da attivare (*Dispute Resolution* o *Compliance*) avverrà in un secondo momento, durante il c.d. *Assessment process.*

Ricevuto il reclamo, il CAO, nei successivi quindici giorni, procede a verificarne l'ammissibilità sulla base di tre criteri[483].

Il reclamo deve, *in primis*, riguardare un progetto della IFC o della MIGA[484], "attivo" vale a dire un'operazione finanziaria non ancora terminata[485]. In secondo luogo, il reclamo deve attenere a questioni ambientali e sociali, cioè ambiti rientranti nel mandato del CAO.

Infine, è necessario che il reclamante non sia il *quisque de populo,* bensì un soggetto direttamente interessato dal progetto: questi deve lamentare un danno, perlomeno potenziale.

Superato il vaglio di ammissibilità con conseguente registrazione del reclamo[486], il CAO avvia l'*Assessment Process,* il quale deve concludersi entro novanta giorni dalla determina di ammissibilità. Questa sotto-fase ha lo specifico obiettivo di consentire al CAO, mediante un'ampia consultazione delle Parti, di comprendere la vera essenza delle preoccupazioni dei reclamanti, nonché le prospettive di soddisfazione delle stesse, così da guidarli nella scelta dei rimedi da attivare.

Posto che le Parti, già durante tale fase, possono addivenire ad una conciliazione senza l'intervento del CAO[487]; se ciò non avviene, il Direttore Generale, effettuata l'attività istruttoria[488], adotta l'*Assessment Report* contenente la decisione dei litiganti di avviare una *dispute resolution*[489].

La funzione conciliativa[490] postula la volontà delle Parti di impegnarsi al fine di raggiungere una soluzione reciprocamente soddisfacente. Al riguardo la *policy* prevede diverse tecniche di risoluzione delle controversie, le quali andranno scelte in base alle circostanze del caso concreto: si

di esaminare il reclamo. Le informazioni richieste hanno dunque carattere facoltativo. Tra le stesse si possono annoverare le generalità del richiedente, la necessità di riservatezza, il progetto contestato, i fatti rilevanti, il tentativo di risolvere la questione con il Management e/o con il cliente.

[483] Così in https://www.cao-ombudsman.org/how-we-work.

[484] È ben possibile che il reclamo venga ritenuto inammissibile perché di competenza di altri organi, quali il *Inspection Panel* in relazione ai progetti della IBRD/IDA, alla *Bank Group Integrity Vice Presidency* in relazione ad accuse di corruzione o frode, ai Boards e al Management in relazione a progetti in corso di approvazione, ecc.

[485] Giova sottolineare come l'incipit della Policy del 2021 contenga un elenco di definizioni; tra le stesse vi è la specificazione di cosa si intenda per progetto attivo: la suddetta nozione varia a seconda della tipologia di operazione finanziaria posta in essere e anche in base all'istituzione erogatrice (IFC o MIGA). Si rinvia, per approfondimenti, al "*Glossary*" della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021. Si tenga, inoltre, presente che il par. 49 della suddetta *policy* prevede casi eccezionali in cui il reclamo è ritenuto ammissibile, nonostante il progetto non possa considerarsi attivo.

[486] Il CAO pubblica sul proprio sito web un registro nei quali sono inclusi i reclami ammissibili e quelli che non hanno superato il vaglio di eligibilità (https://www.cao-ombudsman.org/cases).

[487] Se le parti riescano a conciliarsi durante tale fase preliminare senza l'intervento del CAO, il *Assessment Report* conterrà gli impegni assunti dalle parti (par. 55 della *Policy*).

[488] Il CAO, al fine di adottare il *Assessment Report,* esamina la documentazione dei progetti, organizza incontri con il reclamante, con il cliente, vista i luoghi dei progetti contestati (paragrafo 53 della Policy).

[489] Ove, invece, le Parti non abbiano raggiunto un accordo circa l'avvio della fase conciliativa, il Report finirà per contenere solo l'ordine del Director del CAO di trasmissione del reclamo alla funzione di *compliance.* Dunque, la scelta della funzione da attivare spetta al reclamante (e anche al Management o al cliente nel caso di ADR) e avviene in una fase successiva alla presentazione del reclamo

[490] Il sito web del CAO (https://www.cao-ombudsman.org/how-we-work/dispute-resolution) contiene una mappa concettuale della procedura di risoluzione delle controversie. Per la disciplina si veda la sezione IX della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021.

va dalla mediazione[491] alla condivisione delle informazioni[492] fino all'indagine congiunta[493] e al dialogo e alla negoziazione[494].

La fase riconciliativa può avere due diversi esiti. Qualora le Parti raggiungano l'accordo, il CAO ne monitora l'attuazione[495] e, al suo termine, dichiara chiuso il procedimento. Ove invece le Parti non si concilino oppure raggiungano un accordo solo parziale[496], il CAO chiede al reclamante se desideri procedere con la fase della *compliance*; manifestato il consenso a ciò, ad opera del ricorrente, prende avvio la fase della conformità. Se, invece, questi non acconsenta alla *compliance*, il procedimento si chiude senza dar luogo all'*investigation*. È, tuttavia, possibile che il CAO trasferisca il reclamo alla funzione di *compliance*, senza richiedere il consenso esplicito del richiedente, allorché si ritenga che quest'ultimo possa essere esposto ad un pericolo di minacce e/o rappresaglie.[497] Nell'esercizio della funzione di *compliance*, il CAO esamina se l'IFC e la MIGA abbiano rispettato le proprie politiche ambientali e sociali, di valutare il danno correlato, nonché di adottare, ove opportuno, raccomandazioni e azioni correttive.

La fase di *compliance*[498] può essere attivata in due diversi modi. *In primis*, i soggetti legittimati possono presentare un reclamo e, a seguito dell'*Assessment Process*, possono decidere di procedere direttamente alla fase di *compliance*. Tale fase può, inoltre, essere attivata allorquando – fallita la *dispute resolution* – i richiedenti optino anche per l'*investigation*. In secondo luogo, la fase della *compliance* può essere avviata, al ricorrere di particolari circostanze[499], anche in risposta ad una richiesta interna da parte del Direttore Generale del CAO, del Presidente, del Board o del Management delle istituzioni finanziarie.

Trasferito il reclamo alla funzione di *compliance,* il CAO ha, a disposizione, quarantacinque giorni per preparare un rapporto di valutazione circa la necessità di una indagine sulla questione oggetto di reclamo. A tal fine, il CAO deve sollecitare una risposta del Management (e/o del suo Cliente), contenente la propria posizione circa le contestazioni mosse[500].

---

[491] Par. 65 della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021 specifica che il CAO nomina un mediatore, il quale, intervenendo come terzo neutrale, aiuta le parti nel trovare una soluzione reciprocamente soddisfacente.

[492] In *op.ult.cit* è previsto che nei casi in cui, con il reclamo, i richiedenti abbiano intese sollevare domande e preoccupazioni circa l'impatto dei progetti, il team del CAO fornisce informazioni e chiarimenti che possono portare alla risoluzione della controversia

[493] In *op.ult.cit* è stabilito che con l'indagine congiunta le parti individuano le questioni da esaminare, i metodi, le risorse e le persone da utilizzare per condurre la loro analisi.

[494] *Op.ult.cit*. stabilisce che il *team* del CAO, laddove la comunicazione tra le parti risulti interrotta, incoraggia le stesse a riprenderla, offrendo, ove necessario, le competenze tecniche necessarie.

[495] Il CAO, periodicamente, fornisce aggiornamenti sull'attuazione dell'accordo al Management e ogni sei mesi procede alla loro pubblicazione sul sito internet.

[496] Nei casi di accordi parziali, vale a dire di accordi che lascino irrisolte talune questioni, solo quest'ultime saranno oggetto di valutazione nell'ambito della fase di *compliance*.

[497] Paragrafo 85 della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021

[498] Essa si struttura in tre sotto-fasi, le quali sono l'una propedeutica dell'altra. In primo luogo, il CAO procede ad una valutazione preliminare di conformità: determina, in sostanza, se sia giustificata, *prima facie*, un'indagine di conformità (*Compliance Appraisal Process*). La seconda sotto-fase consiste nell'indagine di conformità vera e propria (*Compliance Investigation Process).* La terza fase mira a monitorare l'attuazione del piano di azione approntato dal Management della IFC e della MIGA (*Compliance Monitoring*).

[499] Il par. 82 della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021 specifica che la richiesta interna è possibile allorché vi siano: a) questioni di conformità ambientale e sociale di importanza sistemica; b) preoccupazioni in merito a danni particolarmente gravi; c) pericoli di minacce e rappresaglie per il reclamante.

[500] Il par. 86 della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021, specifica che il Management e/o il suo Cliente, entro dieci giorni, devono fornire una risposta in cui indicare se abbiano già intrapreso o intendano adottare misure volte a risolvere la questione sollevata.

Analizzato il reclamo e la risposta del Management, il CAO deve effettuare un'indagine sommaria circa la sussistenza di un danno, di un'inottemperanza da parte delle istituzioni finanziarie e, infine, di un nesso causale tra il primo e la seconda. Conclusa tale analisi, il Direttore del CAO, a sua discrezione, adotta la *Appraisal decision* con cui determina se sia necessario aprire una *investigation* oppure rinviare[501] o chiudere il procedimento[502]. Ove il CAO ritenga di aprire una indagine, formula anche i *Terms of reference* (TOR)[503] con cui sono stabiliti gli obiettivi, le eventuali limitazioni dell'ambito della *investigation*, i metodi di conduzione e le competenze tecniche dei consulenti da utilizzare. Si noti come la *Policy* del 2021 preveda la possibilità per il Management di richiedere al Board una revisione della decisione, adottata dal CAO, di intraprendere l'*investigation*[504].

L'indagine del CAO si articola nell'analisi della documentazione pertinente, nello svolgimento di interviste, nonché nell'organizzazione di visite sul luogo ove sono stati attuati o debbano attuarsi i progetti contestati (*Compliance Investigation Process*). Conclusa l'indagine, il CAO prepara una bozza di *report* da sottoporre all'attenzione dei reclamanti e del Management, affinché tali soggetti possano fornire osservazioni e chiarimenti per iscritto nei successivi venti giorni[505]. Ricevuto il parere delle Parti, il CAO adotta l'*investigation report* con cui dà atto dei risultati dell'indagine, delle relative motivazioni e prove. Esso formula, inoltre, raccomandazioni alla IFC e alla MIGA circa le misure correttive e/o preventive da adottare. Il *report* è trasmesso al Management affinché quest'ultimo, in recepimento delle raccomandazioni del CAO, possa adottare una relazione sulla gestione (*Management Report*) contenente un piano di azione da sottoporre all'approvazione del Board.

A seguito dell'approvazione da parte del Board del piano di azione del Management (c.d. MAP - *Management Action Plan*) si apre la fase del monitoraggio (*Compliance Monitoring*), di competenza del CAO. Il Direttore Generale del CAO è tenuto a presentare periodicamente al Board *report* sullo stato di attuazione del piano di azione e, infine, il rapporto finale di monitoraggio. Quest'ultimo, determinando la chiusura del procedimento, può essere adottato o allorché gli impegni assunti dal Management risultino adempiuti oppure quando, pur essendo rimasto parzialmente inadempiuto parte del piano di azione, non vi siano ragionevoli aspettative a che l'organo gestorio proceda all'ottemperanza[506].

Si ricordi, infine, che il CAO svolge anche funzione di *advisory* con l'obiettivo ultimo di favorire l'apprendimento istituzionale (*institutional learning*) e migliorare, così, l'operato dell'IFC e

---

[501] Il par. 98 della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021, attribuisce al Direttore del CAO la facoltà di rinviare l'indagine, allorché emerga: a) che il presunto danno sia di portata limitata; b) dalla risposta del Management, la volontà di intraprendere specifiche azioni proporzionate alla questione sollevata nel reclamo; c) l'opinione favorevole sul differimento del reclamante.

[502] Par. 96 della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021

[503] Par. 118 della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021.

[504] Il par. 107 e ss. della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021 regola la richiesta di revisione del Management: quest'ultimo ha la facoltà di chiedere un intervento del Board ove ritenga che non siano rispettati, da parte del CAO, i criteri tecnici che presiedono la decisione di avviare un'indagine di conformità. I *criteria* suddetti comprendono l'esistenza di un consenso esplicito del reclamante alla fase della *compliance* o comunque la sussistenza di un rischio di ritorsione, il quale surroga il predetto consenso, l'apparenza della produzione di un danno, la plausibilità dell'inottemperanza della IFC e della MIGA nonché il relativo nesso causale. Ricevuta la richiesta di revisione, il Board decide, nei successivi dieci giorni, se confermare o ribaltare la decisione del CAO; ove non intervenga nel termine una decisione esplicita, la policy stabilisce l'operatività di un silenzio-diniego: dunque, la decisione del CAO, in tali casi, si intende confermata.

[505] Par. 123-127 della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021.

[506] Par. 145 della IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*, June 28, 2021

della MIGA in materia di sostenibilità ambientale e sociale, riducendo al contempo il rischio di danno alle comunità locali e all'ambiente[507].

3. I Meccanismi di controllo nelle istituzioni finanziarie regionali

L'*Inspection Panel* della Banca mondiale ha costituito un modello per la creazione di altri Meccanismi di controllo da parte di alcune Banche multilaterali di sviluppo (MDBs)[508]. Invero, già a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, era stato evidenziato come l'attuazione di progetti finanziati da tali Banche non potesse realizzarsi in assenza di opportune riforme orientate all'applicazione di corrette procedure di *accountability* e principi di trasparenza. L'analisi intende analizzare tali Meccanismi seguendo una suddivisione regionale.

3.1. Le istituzioni finanziarie regionali europee

3.1.1. L'Independent Project Accountability Mechanism della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS)

Il Meccanismo di *accountability* della *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD)[509] è stato oggetto di una rilevante evoluzione nel tempo. Istituito nel 2003 e divenuto

[507]A tal fine, è bene precisare come il CAO fornisca consulenza, non su progetti specifici, bensì su politiche, linee guida e approcci generali della IFC e della MIGA. Inoltre, l'attività di *advisory* trae le sue lezioni dalle esperienze maturate nell'ambito delle attività di *dispute resolutio*n di *compliance*. Il CAO espleta l'attività di consulenza o di sua iniziativa oppure su esplicita richiesta del Board o del Management della IFC/MIGA. Prima dell'entrata in vigore della *policy* del 2021, la funzione consultiva era attivata su richiesta del Presidente WBG e del Senior Management della IFC/MIGA (così in REIF C. L., *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO) of *the International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency*, Max Planck Encyclopedias of International Law, 2020). Dopo aver adottato le *advisory note*, il CAO monitora l'impatto del suo lavoro di consulenza sull'azione delle istituzioni finanziarie (IFC e MIGA).

[508] Il riferimento è, in particolare, all'*Asian Development Bank* e l'*European Bank for Reconstruction and Development* (si veda *ult. op. cit*.). Cfr. anche CASTRO DE LA MATA G., EL-BAKRI Z., MATTSSON J., BARLAS D., BURNS J., *The World Bank Inspection Panel: Accountability and Learning,* in *Il Politico, Rivista italiana di Scienze Politiche*, n. 1, 2019, pp. 70-82.

[509] La Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), istituita nel 1991, si distingue dalle altre Banche Multilaterali di Sviluppo (MDBs) per il suo carattere prettamente europeo; difatti, la maggioranza delle azioni della Banca (circa il 56%) è di titolarità di Paesi dell'Unione europea, inclusa la stessa UE (rappresentata dalla Commissione) e la BEI, che detengono una quota azionaria del 3%. In questo senso, la BERS è l'unica Banca Multilaterale che conta tra i suoi azionisti due organizzazioni internazionali. I Paesi della UE rivestono un ruolo importante nella Banca, mettendo in netta minoranza gli USA che, tuttavia, rimangono il principale azionista individuale con una quota del 10% (si vedano i *Cenni storici sulle banche e fondi di sviluppo* - Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica – Relazione in http://www.dt.mef.gov.it). Una ulteriore peculiarità è costituita dal mandato della Banca, la quale viene istituita con lo scopo di sostenere lo sviluppo del settore privato e, in particolare le piccole e medie imprese, come previsto dall'art. 2 dell'*Establishing Agreement*. Inoltre, *ex* all'art. 11, il 60 % (minimo) dell'attività della Banca deve essere rivolto a favore del settore privato (in cui la Banca interviene senza garanzia governativa), mentre un massimo del 40 % può essere indirizzato al settore pubblico (finanziamento a governi o agenzie pubbliche con garanzia) – cfr. *op.ult.cit*. Le imprese interessate hanno sede nei Paesi dell'Europa Centro-Orientale, "impegnati ad applicare i principi della democrazia multipartitica, del pluralismo e dell'economia di mercato" (art. 1 dell'*Establishing Agreement*). Diversamente dalle altre istituzioni finanziarie "sorelle", alla BERS è stato riconosciuto anche sorta di mandato politico, in base al quale il suo sostegno finanziario è subordinato all'esistenza, nei Paesi in cui opera, di regimi democratici, basati sul pluralismo e sul rispetto dei diritti umani. Pertanto, verifica dell'aderenza ai principi della democrazia e dello Stato di diritto è parte integrante delle operazioni della BERS. In particolare, nel contesto della periodica revisione delle sue strategie, il Consiglio di Amministrazione viene regolarmente aggiornato sulla situazione politica e sul rispetto dell'art. 1 da parte dei paesi beneficiari. Così in *Cenni storici sulle banche e fondi di sviluppo* - Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica – Relazione in http://www.dt.mef.gov.it. Quanto alla struttura istituzionale, due sono i principali organi della Banca Europea: il *Boards of Governors* e il *Board of Directors*. Il primo è il massimo organo decisionale della BERS ed è composto dai rappresentanti degli Stati azionisti, in un numero pari, attualmente, a settantuno. Esso delega gran parte dei suoi poteri al *Board of Directors*, il quale ha il ruolo di responsabile del controllo quotidiano sull'attività dell'Istituzione finanziaria ed è composto dai rappresentanti degli Stati azionisti della BERS. Il *Boards of*

operativo nel 2004 con la denominazione di *Independent Recourse Mechanism* (IRM), esso è stato sostituito nel 2010 dal *Project Complaint Mechanism* (PCM), in seguito superato dall'*Independent Project Accountability Mechanism* (IPAM) del 2020. L'IRM era chiamato a espletare la funzione di *compliance* e di *problem-solving*.

La struttura istituzionale del Meccanismo[510] si fondava sul *Chief Compliance Officer* (CCO), il quale si avvaleva, nell'esercizio delle sue funzioni, di un *team* di esperti[511] scelti dal Board of Directors nell'ambito di un elenco di soggetti. Inoltre, il Meccanismo poteva avvalersi anche di esperti esterni, ove lo staff ordinario dell'IRM non potesse portare avanti l'incarico.

La legittimazione attiva a presentare reclamo all'IRM risultava estremamente circoscritta: la stessa era, infatti, attribuita solo a un gruppo, di almeno due persone (c.d. *affected group*) che lamentasse un danno (effettivo o potenziale) derivante da un progetto della BERS[512]. L'IRM, per le caratteristiche appena citate, fu oggetto di critica[513].

Si avviò, così, un processo di revisione del Meccanismo, diretto a risolvere le problematiche riscontrate e a coinvolgere, mediante ampie consultazioni, tutte le Parti interessate[514].

Il nuovo *Project Complaint Mechanism* (PCM) ha mantenuto inalterate le funzioni del suo predecessore (*compliance* e *problem solving*). Le modifiche più rilevanti, apportate dalle *Procedure Rules* del 2014[515], attenevano alla *governance*[516] e alla legittimazione attiva, estesa fino a comprendere il singolo individuo, le organizzazioni non governativa (ONG) e le organizzazioni della società civile (CSOs) che dimostrassero di essere direttamente e personalmente interessate da un progetto[517].

Directors "è composto da 23 membri, di cui 4 rappresentano le *constituencie* dei maggiori paesi d'operazione, e si riunisce in media due volte al mese per approvare progetti e le politiche proposte" dal Management. Il Boards of Directors è organizzato in tre Comitati (*Audit Committee, Budget* and *Personnel Affairs Committee* e *Financial Operation Policies Committee*), che si riuniscono periodicamente assieme al Management per discutere problematiche o materie rientranti nella loro competenza, prima che esse vengano esaminate in seduta plenaria. Il Presidente della BERS, eletto dal *Board of Governors* per un mandato di quattro anni, rinnovabili, ha la responsabilità dell'attività della Banca, che guida sulla base delle direttive del Board of Directors (così in *op.ult.cit*.). Per ulteriori informazioni, si veda il sito web ufficiale della EBRD: https://www.ebrd.com.

[510] Disciplinata dalle *European Bank for Reconstruction and Development Independent Recourse Mechanism Rules of Procedure* approved by the Board on 6 April 2004.

[511] Il *team* poteva essere composto da tre fino a dieci esperti. Così in LOUREIRO BASTOS F., *Accountability Mechanisms: European Bank for Reconstruction and Development*, in Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law, Article last updated: May 2020.

[512] Così in *op.ult.cit.*

[513] CEE Bankwatch Network, *The EBRD Independent Recourse Mechanism Review. CEE BankwatchNetwork'scomments on the existing IRM* (June 2008). Nello studio promosso dalla CEE Bankwatch Network incentrato sulla BERS, veniva rilevata l'esiguità dei casi risolti (uno di *compliance* e tre di *problem-solving*), nonché la limitata partecipazione delle ONG ai procedimenti dovuta alla previsione, ad opera della IRM policy, di una ristretta legittimazione attiva.

[514] LOUREIRO BASTOS F., *Accountability Mechanisms: European Bank for Reconstruction and Development*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Article last updated: May 2020 sottolinea come fondamentale è stata la partecipazione, ai processi di revisione del meccanismo di *accountability*, delle ONG in qualità di rappresentanti delle comunità locali , dei soggetti danneggiati dai progetti della BERS, delle organizzazioni internazionali, dei clienti della banca, del mondo accademico e delle organizzazioni del lavoro.

[515] *European Bank for Reconstruction and Development Project Complaint Mechanism* (PCM). *Rules of Procedure* approved by the Board of Directors at its Meeting on 7th May 2014 (in force as of 7 November 2014).

[516] L'originaria struttura della *governance* veniva, infatti, implementata dall'aggiunta di una nuova figura: il PCM *Officer*, il quale aveva la responsabilità di gestire i processi del meccanismo, sotto la supervisione del CCO. Più nel dettaglio, egli procedeva alla registrazione dei reclami, alla selezione degli esperti del panel, allo svolgimento della *compliance review* e del *problem-solving*, al monitoraggio e all'elaborazione della relativa reportistica. Così LOUREIRO BASTOS F., *op. cit.*, 2020.

[517] *European Bank for Reconstruction and Development Project Complaint Mechanism* (PCM). *Rules of Procedure* approved by the Board of Directors at its Meeting on 7th May 2014 (in force as of 7 November 2014).

Nonostante tali modifiche, il PCM è stato oggetto di revisione[518], in un'ottica, da un lato, di miglioramento della sua *governance* e di ripensamento delle sue funzioni e, dall'altro, di accrescimento delle possibilità di accesso attraverso un ulteriore ampliamento della legittimazione attiva anche alle organizzazioni non direttamente e personalmente lese nei propri interessi da un progetto[519]. Orbene, con riserva di affrontare con dovizia di dettagli la tematica nel prosieguo, in questa sede preme evidenziare come la *ratio* della novità normativa risieda nella volontà di implementare l'accesso all'IPAM, a fronte del ristretto numero di casi esaminati, negli anni[520], dal Meccanismo.

È stato dunque istituito l'*Independent Project Accountability Mechanism* (IPAM) che, accanto alle tradizionali e principali funzioni di *compliance* e di *problem-solving* (c.d. funzioni principali), persegue anche obiettivi di apprendimento istituzionale (*institutional learning*)[521] e sensibilizzazione

[518] DANIEL C., GENOVESE K., VAN HUIJSTEE,M., SINGH S. (eds), *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance* (SOMO 2016).

[519] Come previsto dal par. 2.1 lett. a) della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019. Ai fini dell'ammissibilità della richiesta, le organizzazioni che non abbiano un interesse diretto al reclamo devono fornire la prova di aver previamente contattato i soggetti interessati dal progetto, nonché devono indicare le motivazioni che impediscono ai suddetti soggetti di presentare la richiesta (par. 2.1 lett. a) della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019). Tuttavia, l'IPAM rinuncia alla descritta condizione, nei casi in cui la richiesta miri a far emergere una questione ambientale (Par. 1.1 *Guidance on Case Handling under the EBRD Project Accountability Policy*, April 2019) e purché le organizzazioni alleghino l'inesistenza di persone direttamente lese dal progetto. Ciò accade, a titolo esemplificativo, allorché si faccia valere che un progetto della BERS possa mettere in pericolo la biodiversità in un'area territoriale remota e disabitata, ove non ci sono risorse sfruttate dalle popolazioni indigene. È evidente come l'obiettivo perseguito sia una tutela oggettiva dell'ambiente, la quale non dipende, in alcun modo, dalla circostanza che vi siano ricadute sull'uomo.

[520] LOUREIRO BASTOS F., *Accountability Mechanisms: European Bank for Reconstruction and Development*, in Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law, Article last updated: May 2020, rileva come secondo il Rapporto IPAM 2018, tra il 2010 e il 2018, 44 reclami sono stati debitamente registrati su 175 reclami presentati; ciò suggeriva che solo circa un quarto dei reclami aveva soddisfatto i criteri di registrazione del PCM. Su base annua, il numero delle denunce registrate e non registrate è stato: 2010, da uno a sette; 2011, da sei a dieci; 2012, quattro a 14; 2013, quattro a 14; 2014, da cinque a nove; 2015, da tre a 16; 2016, da uno a 25; 2017, dalle 10 alle 17; e 2018, da dieci a 19. Le denunce registrate hanno la seguente ripartizione per settore: venti relative all'energia elettrica; otto relative ai trasporti; sette relative alle infrastrutture comunali; cinque relative alla produzione e ai servizi; uno relativo all'agroalimentare; uno relativo ai fondi azionari; uno relativo alle istituzioni finanziarie; e uno relativo alle risorse naturali. Per una disamina dei settori operativi della BERS si veda https://www.ebrd.com/what-we-do.html.

[521] Essa mira a condividere, regolarmente, le lezioni apprese nell'ambito della *compliance review* e del *problem-solving*, con il Management e con il Board of Directors, al fine di migliorare l'attuazione dei progetti nonché le politiche della BERS. A tal fine, l'IPAM, da un lato, organizza iniziative di formazione e adotta *recommendations* nei confronti del Management e, dall'altro, presenta dei *formal comments* sulle politiche della BERS, nonché il c.d. *Annual Report* al Board of Directors (Par. 2.3 lett f) della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019).

(*outreach*)[522], quali funzioni secondarie[523]. Si tratta di funzioni svolte dall'Head IPAM, il quale si avvale di uno staff[524], da lui stesso selezionato nei limiti del budget disponibile[525].

Sotto il profilo della *governance*, è possibile osservare una certa semplificazione della struttura del Meccanismo in un'ottica di ritorno al passato. Nonostante il mutamento formale della denominazione degli attori della *governance* (lo *Chief Compliance Officer* è stato sostituito dallo IPAM *Head*), la struttura dell'IPAM, oggi, è analoga a quella dell'IRM del 2003[526].

La *governance* IPAM è strutturata in modo da garantire la massima indipendenza del Meccanismo dal Management[527] e una linea di riporto diretto al Board of Directors, per il tramite del suo *Audit Committee*[528].

---

[522] Questa funzione si fonda sul presupposto che la capacità dell'IPAM di assolvere il proprio mandato dipenda, in prima battuta, dall'efficacia dell'attività di divulgazione delle informazioni presso i suoi stakeholder, interni ed esterni. Solo attraverso una piena comprensione del mandato e delle funzioni dell'IPAM è, infatti, possibile migliorare l'accesso al Meccanismo per i reclamanti, rendere più efficienti - mediante un'adeguata formazione del personale – le funzioni di *problem-solving* e di *compliance* e, infine, ridurre l'impatto negativo delle operazioni della BERS sulle comunità locali (par. 3.2 della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019). Tali obiettivi sono perseguiti mediante la diffusione, tramite il sito web del IPAM, di materiale informativo, la formazione regolare e continua dello staff, nonché la direttiva al personale locale IPAM di promuovere una maggior conoscenza del meccanismo presso le comunità locali. Così in Paragrafo 3.2, lett. c-e della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019. L'attività di sensibilizzazione è portata avanti a favore dei soggetti vulnerabili dei reclamanti nell'ambito degli stessi processi IPAM. La Sezione II (*Definizioni*) della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019 definisce le persone vulnerabili come "persone o gruppi di persone che potrebbero essere maggiormente colpiti dagli impatti del Progetto rispetto ad altri, in virtù di caratteristiche quali il genere, l' identità di genere, l'orientamento sessuale, la religione, l'etnia, la condizione indigena, l'età (inclusi bambini, giovani e anziani), o la disabilità mentale, l'alfabetizzazione, le opinioni politiche o lo stato sociale. Gli individui e/o gruppi vulnerabili possono anche includere le persone che vivono al di sotto della soglia di povertà, senza terra, le famiglie con un solo capofamiglia, le comunità dipendenti dalle risorse naturali, i lavoratori migranti, i rifugiati, gli sfollati, o altri che potrebbero non essere tutelati dalla legislazione nazionale e/o dal diritto internazionale pubblico. Quanto ai reclamanti, il par. 1.6 della *Guidance on Case Handling under the EBRD Project Accountability Policy*, April 2019, sottolinea che non ci si aspetta che essi o i loro rappresentanti conoscano o abbiano una chiara comprensione delle due funzioni di gestione delle funzioni di IPAM. Il personale IPAM spiegherà le caratteristiche, gli approcci, le attività e i possibili risultati delle funzioni di *Problem Solving* e *Compliance* a seguito dell'invio della richiesta e della registrazione, nell'ambito della fase di *Assessment*.

[523] Par. 1.1 della *Project Accountability Policy* (PAP) - ECBRD, April 2019.

[524] Un elenco del personale impiegato dal IPAM, corredato dal cv, è reperibile al link https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/about.html

[525] Par. 3.3 lett. a), c), e) della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019. L'IPAM può ricorrere anche ad esperti esterni, laddove sia necessaria una consulenza su questioni tecniche relative a materie quali il diritto ambientale, lo sviluppo sostenibile, la mediazione, la *compliance*, le lingue straniere.

[526] Sotto il profilo della *governance*, è possibile osservare una certa semplificazione della struttura del Meccanismo in un'ottica di ritorno al passato. Nonostante il mutamento formale della denominazione degli attori della *governance* (lo *Chief Compliance Officer* è stato sostituito dallo IPAM *Head*), la struttura dell'IPAM, oggi, è analoga a quella dell'IRM del 2003Si è assistito, in sostanza, all'eliminazione della figura del PCM *Officer*, in quanto ritenuta superflua. Costui altro non era che il responsabile dell'attività del Meccanismo; dunque, replicava, nei suoi compiti essenziali e sotto il profilo della relativa responsabilità, il CCO.

[527] Sezione I della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019. Inoltre. al paragrafo 3.3, sono stabilite importanti disposizioni volte a garantire l'indipendenza del IPAM Head. Il riferimento è alle previsioni che stabiliscono che il candidato alla posizione di Head non deve aver lavorato, nei precedenti 5 anni, per la BERS. Il IPAM Head, dura in carica 4 anni ed è selezionato da un'apposita commissione composta da membri interni ed esterni alla Banca: due esterni esperti in materia di accountability sociale ed ambientale, il presidente e il Vicepresidente del *Audit Committee* e due membri del Management. La revoca dell'Head per giusta causa, proposta dal *Audit Committee* e validata dal Presidente, è subordinata all'approvazione del *Board of Director*. Quanto all'indipendenza del personale del IPAM, Il paragrafo 3.1 lett. h) stabilisce che il membro dello staff e il consulente esterno che abbia un conflitto di interessi in relazione al caso da trattare, è tenuto a darne immediata informazione al *IPAM Head*, astenendosi contestualmente dall'esaminare il reclamo interessato.

[528] Il *Boards of Directors* è organizzato in tre Comitati (*Audit Committee, Budget and Personnel Affairs Committee e Financial Operation Policies Committee*), che si riuniscono periodicamente, assieme al Management, per discutere problematiche o materie rientranti nella loro competenza, prima che esse vengano esaminate in seduta plenaria. Così in

Analizzate le funzioni e la *governance*, occorre portare l'attenzione sull'ambito applicativo dell'IPAM[529] e sulla procedura di presentazione ed esame dei reclami presentati dai soggetti interessati. Il reclamo deve essere redatto per iscritto e deve contenere le generalità del richiedente, il riferimento al progetto contestato, nonché i tentativi effettuati per risolvere la questione con il Management della Banca[530]. I reclamanti possono, inoltre, richiedere che la loro identità rimanga riservata, indicandone la motivazione[531], nonché possono esporre eventuali timori circa il rischio di ritorsioni. L'IPAM si impegna a valutare il pericolo di minacce e rappresaglie e adotta, ove necessario, misure di mitigazione del rischio,[532] a tutela di due categorie di soggetti: i reclamanti, nonché, secondo una previsione del tutto inedita, coloro che svolgono attività di sensibilizzazione[533].

La *Policy* prevede, inoltre, la facoltà del richiedente di scegliere, già nel reclamo, se l'IPAM debba procedere con la *compliance review* o con il *problem-solving,* oppure se debba espletare entrambe le funzioni[534]. Si tratta, a ben vedere, di un contenuto facoltativo, potendo la scelta essere espressa anche in un secondo momento, durante l'*Assessment Process* del reclamo.

Ricevuto il reclamo, l'IPAM procede alla sua registrazione[535], ove lo stesso risulti completo di tutte le informazioni obbligatorie e purché non ricorra alcuna causa di esclusione. Il reclamo deve riferirsi ad una violazione delle politiche rilevanti della BERS (ESP 2019 e AIP 2019)[536] e deve essere presentato entro ventiquattro mesi dalla chiusura dell'operazione finanziaria.

La registrazione del reclamo[537] apre l'*Assessment Process,* il quale ha l'obiettivo prioritario di determinare le sorti del reclamo, vale a dire se esso debba essere analizzato nell'ambito della *compliance review* e/o *problem-solving*, oppure se debba essere archiviato[538]. A tal fine l'IPAM può utilizzare diversi approcci, congiuntivi o alternativi: può consultarsi con i richiedenti per chiarire

---

Cenni storici sulle banche e fondi di sviluppo - Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica – Relazione in http://www.dt.mef.gov.it.

[529] Per poter comprende il mandato IPAM, è necessario individuare il quadro giuridico di riferimento. Nell'esercizio delle sue funzioni, il Meccanismo valuta le attività finanziarie della BERS – la quale opera prevalentemente nel settore privato – alla stregua delle sue politiche rilevanti (le c.d. *Relevant* EBRD *Policies*); tra le stesse si annovera la *Environmental and Social Policy* (ESP 2019) e la *Access Information Policy* (AIP 2019). Inoltre, dato il particolare mandato politico della BERS, il quadro normativo di riferimento non si esaurisce nella sola politica ambientale e sociale e in quella in materia di accesso alle informazioni. Infatti, le attività della BERS sono vagliate dall'IPAM anche alla stregua del diritto ambientale promanante dalle istituzioni dell'UE e della normativa sui diritti umani di derivazione internazionale, come stabilito espressamente dalla *Environmental and Social Policy* (April 2019) della Banca, par. 2.2. e 2.3. Per ulteriori approfondimenti, si veda LOUREIRO BASTOS F., *Accountability Mechanisms: European Bank for Reconstruction and Development*, in Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law, Article last updated: May 2020, par. 11 e ss.

[530] Par. 2.1 lett c) della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019.

[531] Ove il IPAM ritenga di non poter procedere mantenendo segreta l'identità del richiedente, tenterà di raggiungere un accordo quest'ultimo. Ove non si addivenga ad un accordo, il IPAM interromperà il processo di *compliance*. Così in *op.ult.cit.*

[532] *Guidance on Case Handling under the EBRD Project Accountability Policy*, April 2019, specifica quali siano i metodi di protezione contro le ritorsioni: a titolo esemplificativo, l'uso di una posta elettronica e di altri strumenti di comunicazione (quali il telefono) sicuri, il coordinamento con i richiedenti per quanto attiene agli approcci di visita in loco, il divieto di registrazione degli incontri.

[533] Cfr. https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/how-ipam-works.html; nonché al paragrafo 3.3.1 lett. k) della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019.

[534] Par. 2.1. lett. d) della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019.

[535] Al link https://www.ebrd.com/ipam-cases è consultabile il registro dei casi trattati dal IPAM

[536] Ove in reclamo si riferisca a questioni diverse (es. accordo istitutivo della BERS, obblighi di un terzo, come un Paese, oppure problematiche in materia di corruzione, frode, appalti), l'IPAM rifiuta la registrazione. Così in Paragrafo 2.2. lett. c) in *op.ult.cit.*

[537] La registrazione del reclamo non importa, di per sé, l'effetto di sospendere l'elaborazione e l'attuazione del progetto contestato, salvo che il IPAM ritenga che dall'esame della richiesta possa derivarne un danno grave e irreparabile. Così in par. 3.1. lett. j) in *op.ult.cit.*

[538] Par. 2.3. lett. a) in *op.ult.cit.*

quali siano gli obiettivi perseguiti, può instaurare un dialogo aperto con tutte le Parti (richiedenti e cliente) per determinare se sia possibile una riconciliazione, può organizzare visite in loco e, infine, può esaminare la documentazione rilevante[539].

Al termine della sua valutazione, l'IPAM presenta al Board l'*Assessment Report*[540]per l'approvazione, se ritiene di chiudere il procedimento; il *report* è, invece, trasmesso al Board per mera informazione, se l'IPAM decide di dare ulteriore corso al procedimento. In quest'ultimo caso, se i reclamanti abbiano deciso di avvalersi di entrambe le funzioni dell'IPAM, la fase di *problem-solving* è svolta prima della *compliance review*. salvo che l'IPAM disponga diversamente.

Inoltre, ove le Parti (richiedente e cliente) abbiano deciso di intraprendere un tentativo di conciliazione, l'*Assessment Report* contiene anche i *Terms of Reference* (TOR), i quali stabiliscono le modalità di *problem-solving*, le tempistiche, nonché le competenze tecniche necessarie[541]. Il *problem-solving* ha lo scopo di facilitare il dialogo tra le Parti, al fine di raggiungere un accordo reciprocamente soddisfacente[542]. Esso può svolgersi secondo varie tecniche di risoluzione quali il dialogo e la negoziazione assistita, la mediazione, la conciliazione, la condivisione delle informazioni rilevanti, l'accertamento congiunto dei fatti[543]; le stesse sono scelte dall'IPAM in base alle circostanze del caso concreto.

La fase riconciliativa, fondandosi sul consenso delle Parti, può essere interrotta in qualunque momento ad opera, da un lato, degli stessi soggetti interessati e, dall'altro, dall'IPAM, laddove ritenga che il *problem-solving* non possa portare ai risultati sperati[544].

Il *problem-solving* può chiudersi con due diversi esiti. Se le Parti raggiungono un accordo, l'IPAM provvede al monitoraggio sull'attuazione dello stesso e prepara una reportistica, almeno semestrale, in merito, segnalando, altresì, al Board eventuali inadempienze[545]. Diversamente, l'IPAM dichiara il procedimento concluso[546].

Infine, i reclamanti possono richiedano all'IPAM, tanto nel caso in cui abbiano sottoscritto un accordo, tanto in quello in cui non sia stata raggiunta una soluzione reciprocamente soddisfacente, che il procedimento prosegua con la fase di *compliance review*[547].

In primo luogo, l'IPAM è tenuto, preliminarmente, a valutare se il caso esposto nel reclamo appaia idoneo per accedere a tale fase (c.d. di *assessment compliance*). Successivamente, svolta e terminata l'indagine, diviene necessario indicare quali siano le misure da adottare per porre rimedio

---

[539] Par. 2.3. lett. b) in *op.ult.cit.*

[540] Deve essere presentato entro quaranta giorni dalla registrazione della richiesta. Così in *op.ult.cit.*

[541] Par. 2.3. lett. c) in *op.ult.cit.*

[542]Cfr. le informazioni sul sito web https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/how-ipam-works.

[543]*Guidance on Case Handling under the EBRD Project Accountability Policy*, April 2019, paragrafo 4, definisce le varie tecniche di *problem-solving*. Si utilizza la condivisione delle informazioni allorché la richiesta sollevi domande sull'impatto attuale o futuro del progetto. La condivisione delle informazioni mira a fornire ai richiedenti le informazioni o i chiarimenti sui dubbi esposti, definendo così, in chiave risolutiva, la questione. La mediazione comporta l'intervento di un terzo neutrale, il quale assiste le parti nel raggiungimento di un accordo. Nella conciliazione, il terzo, come soggetto imparziale, adotta raccomandazioni su come risolvere la questione. All'indagine congiunta si ricorre laddove vi sia incertezza dei richiedenti circa i fatti relativi al progetto; nel qual caso, le parti si accorderanno sui fatti da indagare, sui modi, sulle risorse necessarie e decideranno come dovranno essere utilizzati le informazioni ottenute. Infine, laddove la comunicazione tra le parti risulti interrotta, IPAM può incoraggiare le parti ad impegnarsi nel dialogo e nella negoziazione assistita.

[544]Così in par. 2.4. lett. c) della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019.

[545] Par. 2.4. lett. c) I).in *op.ult.cit.*

[546] Par. 2.4. lett. c) II) in *op.ult.cit.*

[547] Par. 2.4. lett. c) III) in *op.ult.cit.*

all'inottemperanza. Infine, l'ultima fase consiste nel monitoraggio sull'attuazione delle misure indicate. Poste tali premesse, non resta che analizzare, nel dettaglio, le singole fasi della funzione di *compliance*.

Preliminarmente l'IPAM, entro sessanta giorni[548], è tenuto ad adottare l'*Assessment Compliance Report*, il quale contiene una valutazione circa l'idoneità del reclamo per la *compliance review*; si valuta, in definitiva, la necessità di avviare un'indagine sul caso esposto nel reclamo. A tal fine l'IPAM deve verificare se, in base ad una valutazione sommaria degli elementi emersi fino a questa fase, il progetto abbia causato un danno ai richiedenti, nonché se la Banca risulti inottemperante alle proprie politiche rilevanti[549].

L'IPAM può ritenere necessario interloquire con il Management e con i richiedenti: in questo caso richiede loro, nel termine di ventuno giorni[550], una risposta circa le contestazioni mosse ed eventuali chiarimenti in relazione ai fatti.

Ricevuta e valutata la risposta del Management e i chiarimenti dei richiedenti, il Meccanismo adotta e trasmette l'*Assessment Compliance Report* al Board, o per informazione, qualora ritenga di dar ulteriore corso al procedimento, oppure per l'approvazione, laddove, invece, valuti il reclamo non idoneo per la *compliance review*. Dunque, nel caso in cui l'IPAM ritenga di dover chiudere il caso, è necessaria l'approvazione del *report* di archiviazione ad opera del Board[551].

La fase di *investigation* si apre se l'IPAM abbia ritenuto di dare corso alla funzione di *compliance*. L'*Assessment Compliance Report* contiene, difatti, anche i *Terms of reference*, che stabiliscono l'ambito dell'indagine, le modalità e il tipo di competenze tecniche richieste[552]. L'*investigation* può dare luogo a due esiti. *In primis*, l'IPAM può ritenere che la BERS abbia agito in linea con le proprie politiche operative rilevanti; in tal caso presenta al Board il *Compliance Review Report* per informazione e chiude il procedimento[553]. In secondo luogo, ove l'IPAM ritenga, invece, che la BERS non abbia rispettato la propria politica ambientale e sociale o quella in materia di trasparenza[554], il *Compliance Review Report* deve contenere tre distinte indicazioni[555]. Individuate le azioni specifiche della BERS che hanno determinato una valutazione di non conformità, l'IPAM adotta, da un lato, raccomandazioni circa le misure correttive da intraprendere a livello di progetto e, dall'altro, le modifiche alle pratiche, alle procedure e alle linee guida della Banca funzionali ad evitare, nel futuro, il ripetersi di simili ipotesi[556]. L'IPAM predispone, altresì, una bozza di

[548] I sessanta giorni decorrono dall'avvio della *Compliance Assessment*, come rilevato in https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/how-ipam-works.html

[549] Par. 2.6 lett. b) della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019, spiega che ai fini della valutazione preliminare di *compliance review*, il IPAM può esaminare tutta la documentazione rilevante, organizzare incontri con i richiedenti, il management, il cliente e altri stakeholder.

[550] Così in https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/how-ipam-works.html.

[551] Par. 2.6 lett. d) della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019.

[552] Par. 2.7 lett. c) in *Op.ult.cit.* spiega che durante l'indagine, il IPAM può assumere consulenti in relazione a specifiche questioni tecniche, analizzare la documentazione e le informazioni raccolte nelle fasi precedenti, discutere con i richiedenti, il management e gli atri stakeholder, organizzare visite in loco.

[553] Par. 2.7.2 in *Op.ult.cit.*

[554] Questo dato si ricava dal sito https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/ipam-policies.html.

[555] Par. 2.7 lett. d) della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019.

[556] Par. 2.7 lett. d), I- II, in *Op.ult.cit.*

Management Action Plan (c.d. MAP)[557] e lo trasmette al Management, il quale è tenuto ad adottare una propria bozza di MAP in risposta a quello delineato dal Meccanismo di *accountability*[558].

La bozza di MAP è trasmessa ai richiedenti[559], i quali possono, nei successivi 20 giorni,[560] inviare all'IPAM i loro commenti. Ricevuti i commenti, l'IPAM può decidere di rivedere le proprie raccomandazioni circa le misure da adottare, fermi i risultati dell'indagine. Orbene, alla luce delle nuove raccomandazioni dell'IPAM e dei commenti dei richiedenti, il Management può revisionare il MAP[561] prima della sua formale presentazione al Board. Il Board può approvare o respingere[562] il piano di azione del Management; in quest'ultima ipotesi, il Management è tenuto ad elaborare un nuovo MAP e a ripresentarlo al Board per l'approvazione.

A seguito dell'approvazione del MAP, si apre la fase di monitoraggio, durante la quale l'IPAM si occupa di verificare l'attuazione del piano e il rispetto delle relative tempistiche, da parte del Management. L'IPAM adotta *report* almeno semestrali fino a quando non ritiene ultimata l'attuazione del MAP. Tali rapporti sono messi a disposizioni del Management, dei richiedenti, nonché presentati al Board e al Presidente della BERS, per informazione[563].

Inoltre, l'IPAM può segnalare al Board eventuali problemi di attuazione del MAP o nell'ambito della sua rendicontazione semestrale oppure estemporaneamente, ove lo ritenga necessario.

3.1.2. Il **Compliants Mechanism** *(CM) del Gruppo Bancario BEI e l'***European Ombusdman** *(EO)*

3.1.2.1. Il contesto di riferimento: il Gruppo BEI e il Mediatore europeo

Al fine di comprendere l'attuale funzionamento del Meccanismo di *accountability* del Gruppo della Banca Europea per gli Investimenti (CM-BEI)[564], è necessario svolgere talune considerazioni sul contesto in cui il Meccanismo opera.

Il Gruppo della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) è costituito dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI)[565] e dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI)[566]. Poiché la BEI e il FEI fanno parte dell'assetto istituzionale dell'Unione europea, essi sono soggetti sia alla giurisdizione della Corte di Giustizia dell'UE, con riferimento al quadro giuridico europeo, che a quella della Corte dei

[557] Par. 2.7 lett. d), III, in *Op.ult.cit.* Si deve al riguardo precisare come la *Policy* IPAM preveda un articolato e complesso procedimento per l'adozione del MAP, all'interno del quale intervengono numerosi attori istituzionali e non.
[558] Par. 2.7.1 lett. a), in *Op.ult.cit*., spiega che il MAP deve indicare. I) le azioni che la BERS deve porre in essere per rendere il progetto conforme alle proprie politiche; II) le modiche alle pratiche, alle procedure, alle linee guida o ai sistemi della BERS, funzionali ad evitare il ripetersi di simili eventi; III) un piano di attuazione del MAP con l'indicazione delle relative tempistiche; IV) una stima delle risorse umane e finanziarie necessarie ad attuare il MAP.
[559] Par. 2.7.1 lett. c), in *Op.ult.cit*., spiega che, la bozza di MAP di risposta è trasmesso al IPAM, il quale provvede a trasmetterlo ai richiedenti, assegnandogli un termine per fornire i loro commenti.
[560]Informazioni presenti online all'indirizzo https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/how-ipam-works.html.
[561]Par. 2.7.1 lett. d) - e), in *Op.ult.cit*.
[562] Par. 2.7.1 lett. f)- e), in *Op.ult.cit*., spiega che il Board adotta o respinge il MAP, previa valutazione delle conclusioni di IPAM circa l'adeguatezza delle misure, adottate dal Management, a rimediare alle criticità evidenziate nel *Compliance Review Report.*
[563] Par. 2.8.1 lett. a) e ss. in *Op.ult.cit*., spiega come il IPAM, nella sua attività di monitoraggio, può consultare i richiedenti, il cliente, il Management, può esaminare tutta la documentazione ritenuta rilevante, può effettuare visite in loco e assumere consulenti in relazione a specifiche questioni tecniche. Può, inoltre, esaminare i rapporti di monitoraggio, adottati semestralmente dal Management.
[564] Il riferimento è al *Compliants Mechanism* (CM) del Gruppo Bancario BEI.
[565] Per approfondimenti si veda in www.eib.org.
[566] Preambolo della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018.

Conti europea per quanto attiene l'utilizzo dei fondi europei[567]. La BEI, braccio finanziario dell'Unione europea (UE)[568], è dotata di personalità giuridica ed autonomia finanziaria e nello svolgimento delle sue attività, è tenuta a conformarsi al quadro normativo dell'Unione, anche quando eroga prestiti fuori dalla stessa (c.d. prestiti esterni)[569]. I suoi azionisti sono gli Stati membri dell'UE[570].

Mentre la BEI[571] eroga principalmente prestiti a medio/lungo termine in un'ottica di attuazione delle politiche europee, il Fondo (FEI)[572] è specializzato nell'accordare garanzie a beneficio delle piccole e medie imprese, al fine di agevolarle nell'accesso ai finanziamenti[573]. Azionista di maggioranza del FEI è la BEI; il restante capitale è detenuto dall'Unione e da altre istituzioni finanziarie pubbliche e private[574].

Il Gruppo BEI, analogamente ad altre Banche multilaterali di sviluppo, nel 2005[575], ha provveduto ad istituire un Meccanismo di *accountability*, atto a gestire le denunce di cattiva amministrazione presentate nei confronti dalle istituzioni finanziarie del Gruppo. Il quadro normativo del Meccanismo, soggetto a periodiche revisioni, è stato modificato, dapprima nel 2010[576] e, successivamente, con la nuova Policy e le nuove regole procedurali nel novembre 2018[577].

Sulla base della suddetta cornice normativa, il Gruppo BEI dispone, oggi, di un Meccanismo per il trattamento delle denunce articolato su due livelli, uno interno e uno esterno[578].

Il sistema su due livelli rende il Meccanismo del Gruppo BEI unico nel suo genere e, pertanto, rende necessaria una trattazione separata dello stesso rispetto agli altri Meccanismi di *accountability*[579].

---

[567] In *op.ult.cit.*

[568] *Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - Uno strumento di rendicontazione pubblica.

[569] Si deve specificare che mentre i prestiti interni (accordati all'interno dell'UE) devono essere erogati nel rigoroso rispetto dei Trattati (TUE e TFUE), dello Statuto BEI e delle fonti normative secondarie (direttive, regolamenti e decisioni), i prestiti esterni sono accordati utilizzando tale quadro normativo come riferimento ottimale da seguire. Così in *Protocollo d'intesa tra il Mediatore europeo e la Banca per gli Investimenti* - luglio 2008 e in *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018.

[570] *Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - Uno strumento di rendicontazione pubblica.

[571] La BEI ha quattro organi statutari, di cui tre decisionali (Board of Governors, Board of Directors, Management Committee) e uno di controllo (Audit Committee). La struttura operativa e di gestione della BEI è composta da Direzioni e Dipartimenti tra cui vi è l'Ispettorato Generale, la Segreteria Generale, la Direzione Legale, la Direzione dei servizi alle imprese, la Direzione Progetti, la Direzione di controllo finanziario, etc. Così in https://www.eib.org/en/about/governance-and-structure/organisation/index.htm

[572] Per approfondimenti si veda in www.eif.org.

[573] Preambolo della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - Novembre 2018.

[574] *Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - Uno strumento di rendicontazione pubblica.

[575] ONESTI E.N., *Il ruolo della Banca Europea per gli Investimenti quale Banca di sviluppo dell'U.E.: nel contesto della crisi economica*, Scuola di Dottorato in scienze giuridiche- Università di Milano - Bicocca, 2014/2015, p. 284. e *Complaints Mechanism Activity. Report 2009-2012*- EuropeanInvestment Bank Group.

[576] In *op. ult. cit*. si spiega come, a seguito di una consultazione pubblica indetta dalla Banca, Il Consiglio di amministrazione ha approvato il 2 febbraio 2010 la nuova versione dei *"Complaints Mechanism Principles*".

[577] *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - Novembre 2018 e P*rocedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - Novembre 2018. Si noti come la nuova politica, approvata per la BEI il 13 novembre e per la FEI il 12 novembre, sia stata adottata all'esito di un processo di revisione e di consultazione pubblica, avviatosi il 29 maggio 2017. Così in https://www.eib.org/en/about/partners/cso/consultations/item/public-consultation-on-eib-group-complaints-mechanism.htm

[578] Così in Preambolo della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018, nonché in *Activity Report 2008 del Complaints Office* – European Investment Bank Group.

[579] Così in *op.ult.cit*.

Orbene, poste tali premesse diviene necessario illustrare i livelli di cui si compone il Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo.

Il primo è la Divisione CM-BEI vale a dire la struttura, appartenente alla BEI sebbene dalla stessa funzionalmente indipendente[580], preposta ad esaminare le denunce di cattiva amministrazione presentate contro la Banca o il Fondo. Il secondo è il Mediatore europeo (o in inglese *European Ombudsman*). Quest'ultimo è un organo monocratico indipendente[581] dell'Unione europea, istituito dal Trattato di Maastricht e nominato dal Parlamento Europeo[582]. Lo *European Ombudsman* (EO) ha il potere di condurre indagini in merito ai casi di cattiva amministrazione imputabili a tutte le istituzioni dell'UE, fatta eccezione per la Corte di Giustizia e per il Tribunale di primo grado[583]. Dunque, mentre il primo livello (Divisione CM-BEI) si occupa solo delle denunce riguardanti le istituzioni finanziarie del Gruppo BEI, il secondo attua, in un'ottica più generale, una protezione dalla *mala gestio* di tutte le istituzioni europee, ivi compresa la BEI. Il ruolo del Mediatore è, in sintesi, quello di fare da intermediario tra i cittadini europei e il Parlamento europeo, il quale ha un potere-dovere di controllo sull'operato di tutte le istituzioni europee[584]. A tal fine, il Mediatore può avviare indagini o di propria iniziativa oppure a seguito di denuncia da parte dei cittadini dell'UE e di ogni altra persona fisica o giuridica residente o avente sede legale in uno degli Stati membri[585].

Ebbene, una delle principali criticità ravvisate nel Meccanismo di *accountability* era data dall'impossibilità per le persone (fisiche o giuridiche) non cittadine, né residenti/aventi sede legale in uno degli Stati membri UE, di presentare denuncia al Mediatore europeo.

Al fine di rimediare a tale criticità la BEI e il Mediatore europeo hanno stipulato nel 2008 un Protocollo d'Intesa[586], il cui obiettivo è stato proprio quello di estendere la protezione ai soggetti la cui denuncia era, di regola, inammissibile per difetto di collegamento geografico[587].

Dunque, in base al suddetto quadro regolamentare, la denuncia presentata dai non cittadini e non residenti rimane comunque inammissibile; tuttavia, il Mediatore europeo in questi casi è tenuto ad avviare un'indagine d'ufficio[588]. Tale obbligo permette di rafforzare il controllo sull'operato delle istituzioni finanziarie del Gruppo BEI.

Poste tali premesse non resta che occuparsi dei rapporti tra il livello interno e il livello esterno del Meccanismo, per poi analizzare, dapprima, il funzionamento del ricorso al Mediatore Europeo e, successivamente, quello della Divisione CM-BEI.

3.1.2.2.Ricorso al Mediatore Europeo

In primis si deve porre l'attenzione sui rapporti tra livello interno ed esterno del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI. Nei casi di *mala gestio* ad opera della BEI o del FEI, il denunciante può rivolgersi al Mediatore europeo (EO) solo laddove si sia già rivolto alla

[580] Paragrafo 5.1. 4.della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018

[581] Il carattere dell'indipendenza è garantito dal regime di incompatibilità previsto dall'art.288, par.3 TFUE, ai sensi del quale "Per tutta la durata del suo mandato, il mediatore non può esercitare alcuna altra attività professionale, remunerata o meno (...) Nell'adempimento dei suoi doveri, egli non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo".

[582] CAVALLARI C., Manuale di diritto dell'Unione Europea, Nel Diritto Editore, Ed. V, 2019, p. 105.

[583] *Protocollo d'intesa tra il Mediatore europeo e la Banca per gli Investimenti* - luglio 2008.

[584] CAVALLARI C., Manuale di diritto dell'Unione Europea, Nel Diritto Editore, Ed. V, 2019, p. 105.

[585] *Protocollo d'intesa tra il Mediatore europeo e la Banca per gli Investimenti* - luglio 2008.

[586] Così in *op.ult.cit*. *Protocollo d'intesa tra il Mediatore europeo e la Banca per gli Investimenti* - luglio 2008.

[587] Par. 1 del *Protocollo d'intesa tra il Mediatore europeo e la Banca per gli Investimenti* - luglio 2008.

[588] Par. 4.5.4 della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018

Divisione CM-BEI e non sia stato soddisfatto dall'esito della procedura condotta[589]. Dunque, la *Policy*[590] del Meccanismo stabilisce una sorta di condizione di procedibilità per poter ricorrere allo EO.

Ebbene, una volta conclusa la procedura di fronte al livello interno del Meccanismo, la stessa Divisione CM-BEI si assicura che il denunciante abbia contezza circa la possibilità di ricorrere allo EO[591]. Il procedimento di fronte al Mediatore europeo può essere avviato da un'espressa denuncia o d'ufficio[592].

In relazione alla denuncia[593], la legittimazione attiva è riconosciuta ai cittadini dell'UE o alle persone fisiche residenti, nonché alle persone giuridiche aventi sede legale in uno degli Stati membri dell'Unione, che ritengano non corretto il trattamento riservato loro dalla Divisione CM-BEI. La legittimazione si basa sul mero criterio geografico, a prescindere dalla circostanza che il denunciante faccia valere un interesse personale e diretto nel presunto caso di cattiva amministrazione[594].

Il Mediatore può, inoltre, avviare di sua iniziativa un'indagine; a seguito del Protocollo d'Intesa stipulato con la BEI, tale potere officioso deve essere attivato nei casi in cui la denuncia sia presentata da soggetti privi del necessario collegamento geografico[595].

Oggetto della denuncia è la cattiva amministrazione condotta dalle istituzioni finanziarie del Gruppo BEI[596]. Per cattiva amministrazione[597] si intende un comportamento, attivo o omissivo, dell'istituzione finanziaria, posto in essere in violazione del quadro normativo vincolante, ivi comprese le politiche e le procedure del Gruppo stesso[598]. Integrano casi di *mala gestio*, altresì, il mancato rispetto dei diritti umani e dei principi di buona amministrazione, nonché i comportamenti che possano avere un impatto ambientale e sociale negativo[599].

Espletata l'attività istruttoria necessaria, il Mediatore europeo può ritenere che non sussista *mala gestio*; nel qual caso dichiara l'indagine chiusa, dando conto nella sua decisione dei risultati

---

[589] Par. 4.5.1 della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018.

[590] *Op. ult.cit*. Inoltre, l'art.2.4 dello Statuto del Mediatore europeo prevede che una denuncia debba "essere preceduta dai passi amministrativi appropriati presso le istituzioni o agli organi interessati". Nello stesso senso l'Allegato 1 , paragrafo 3.1. lett. a) della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018

[591] Par. 4.5.3. della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018 prevede che al termine della procedura debba essere ottemperato l'obbligo, a carico della Divisione CM-BEI, di informare il denunciante circa la possibilità di ricorrere al Mediatore europeo.

[592] *Protocollo d'intesa tra il Mediatore europeo e la Banca per gli Investimenti* - luglio 2008.

[593] Ai sensi del par. 3.1 lett. B) Allegato 1, par. 1.1 della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018, "[l]e denunce devono essere presentate entro due anni dalla data in cui i loro autori sono venuti a conoscenza dei fatti oggetto delle stesse".

[594] Allegato 1, paragrafo 1.1 della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - Novembre 2018.

[595] *Protocollo d'intesa tra il Mediatore europeo e la Banca per gli Investimenti* - luglio 2008.

[596] Il mediatore non può aprire indagini contro le amministrazioni nazionali, regionali o locali degli Stati membri UE. Così in Allegato 1, par. 3.1. lett. a) della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018

[597] La nozione di cattiva amministrazione è contenuta nel par. 3 della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018, nonché nell' Allegato 1, par. 3.1. lett. a) della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018.

[598] Tra i casi emblematici elencati nella *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018, rientrano: irregolarità amministrative, discriminazione ingiustificata, rifiutoimmotivato di fornire informazioni, abuso di potere, ritardi ingiustificati nonché il mancato rispetto, da parte del Gruppo BEI, degli obblighi su di esso incombenti nell'ambito dell'istruttoria e del monitoraggio dei progetti finanziati.

[599] Così in *op.ult.cit.*

raggiunti. Ove invece lo EO rilevi un caso di cattiva amministrazione, trasmette una raccomandazione all'istituzione interessata, chiedendo contestualmente a quest'ultima di rendere un parere entro i successivi tre mesi. Ricevuta la risposta dell'istituzione interessata, il Mediatore adotta le sue conclusioni definitive[600]. Si noti che lo EO, non disponendo di poteri coercitivi, ma può solo sollecitare l'azione correttiva dell'istituzione[601]; ove quest'ultima non accetti le sue conclusioni, il Mediatore ha il potere di trasmettere una relazione speciale al Parlamento, affinché quest'ultimo eserciti i suoi poteri di controllo[602].

3.1.2.3.La Divisione CM-BEI: **governance***, funzioni, ambito applicativo*

La *governance* del livello interno del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI è fondata sulla Divisione CM-BEI, la quale fa parte dell'Ispezione Generale indipendente (IG)[603] guidata dall'Ispettore Generale[604]. Dunque, il Capodivisione CM-BEI dirige il Meccanismo sotto la supervisione dell'Ispettore Generale della BEI, il quale ha la responsabilità ultima del funzionamento di questo[605].

Lo staff della Divisione deve conformarsi ad un rigoroso codice di condotta, funzionale a garantirne l'indipendenza e l'obiettività[606]. Completano la *governance* del Meccanismo le figure del Management Committee della BEI e dell'Amministratore unico della FEI, ai quali la Divisione è tenuta a trasmettere report finali alla chiusura dei casi, semestrali sullo stato di avanzamento delle denunce e annuali sulle attività complessivamente espletate[607].

La Divisione CM-BEI espleta, con personale separato a seconda della attività esplicata[608], quattro distinte funzioni. La principale[609] è la funzione di *compliance*; in sostanza attraverso la stessa, la Divisione indaga sul rispetto o meno, da parte delle istituzioni finanziarie delle politiche e delle

[600] Allegato 1, par. 3.1. lett.c) della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018.
[601] CAVALLARI C., Manuale di diritto dell'Unione Europea, Nel Diritto Editore, Ed. V, 2019.
[602] Allegato 1, par. 3 lett.c) della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018.
[603] L'Ispettorato Generale raggruppa tre funzioni indipendenti di controllo e responsabilità, vale a dire: a) quella di valutazione delle operazioni e delle relative politiche e strategie; b) quella relativa all'indagine sui comportamenti vietati e c) il meccanismo dei reclami. per approfondimenti si veda https://www.eib.org/en/about/governance-and-structure/organisation/services/entity/ig/index.htm.
[604]In https://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/what-we-do/our-approach.htm.
[605] Par. 5.1.2. lett. c) della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018.
[606] Per un approfondimento sul codice di condotta si veda al par. 5 "Norme di comportamento applicabili ai membri della Divisione CM-BEI" in *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - novembre 2018.
[607] Par. 5.4. lett. c) della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018
[608] Par. 5.3.5 in *op.ult.cit* spiega come la divisione disponga di personale ad hoc perla funzione di compliance e per quella di *problem-solving/mediation.*
[609] Al par. 5.3.3. in *op.ult.cit.* è previsto che l'approccio della Divisione è prevalentemente incentrato sulla verifica di conformità.

procedure del Gruppo BEI[610]. La seconda è la funzione di mediazione, la quale si svolge, secondo varie metodologie, tra i denuncianti e i servizi del Gruppo BEI, ritenuti cattivi amministratori[611].

Infine, la Divisione CM-BEI espleta anche una funzione di *advisory* e di *outreach*. Nell'esercizio dell'attività di consulenza (*advisory*), la Divisione rende pareri scritti al Management delle istituzioni finanziarie su questioni sistemiche e di portata generale attinenti a politiche, standard, procedure, linee guida. Tali pareri traggono spunto dall'esperienza maturata dalla divisione nella gestione delle denunce e mirano ad apportare miglioramenti nelle attività del Gruppo Bancario, in ossequio al principio di buona amministrazione[612].

Con la funzione di sensibilizzazione si mira a fornire una maggiore conoscenza del mandato e delle potenzialità del Meccanismo all'esterno. La *policy* prevede numerose ed eterogenee attività di sensibilizzazione; la diffusione delle informazioni rilevanti avviene tramite la pubblicazione sui siti web del Gruppo BEI, la distribuzione di materiale informativo cartaceo da parte delle organizzazioni della società civile e l'organizzazione di incontri e sessioni di *outreach* sul territorio[613].

Analizzate le funzioni non resta che trattare l'ambito applicativo del Meccanismo, vale a dire in quali casi può essere validamente presentata una denuncia. Infatti, la denuncia deve avere ad oggetto un caso di cattiva amministrazione[614] e deve essere presentata entro un anno dal momento in cui gli autori del presunto comportamento di *mala gestio* avrebbero potuto ragionevolmente conoscere i fatti contestati[615]. Si noti, tuttavia, come la chiusura dell'operazione finanziata, nel frattempo intervenuta, preclude il trattamento della denuncia per l'impossibilità, da parte del Meccanismo, di ripristinare la conformità[616].

La *policy*, nel delineare l'ambito applicativo del Meccanismo, definisce, da un lato, le denunce che non rientrano nel mandato del CM-BEI e, dall'altro, le materie in cui, invece, sussiste la competenza del Meccanismo.

Tra le denunce escluse, la *policy* annovera tutte le contestazioni nei confronti di organizzazioni internazionali, Stati membri, controparti contrattuali del Gruppo BEI. Sono altresì escluse, le denunce relative alla legalità delle politiche della BEI/FEI, nonché quelle relative al mandato di investimento, alla politica creditizia e alle altre decisioni discrezionali o comunque puramente bancarie/commerciali del Gruppo[617]. Inoltre, la Divisione CM-BEI non può occuparsi delle denunce presentate di fronte ad altri organismi di controllo, siano essi a carattere amministrativo o di natura giurisdizionale[618].

---

[610] Il meccanismo della BEI ha trattato, negli anni, un numero crescente di casi: 15 nel 2007, 40 nel 2008 (così in par.3.1 del *Activity Report 2008 del Complaints Office* – European Investment Bank Group). Inoltre, al par.3.2. si specifica come le denunce si riferissero all'impatto economico, ambientale e sociale, nonché la governance (7), alle attività di assunzioni di prestiti (6), alle risorse umane (5), agli appalti (15); le restanti sono stati ritenute inammissibili. In base a *Complaints Mechanism Report 2020* – European Investment Bank Group, i reclami ricevuti sono arrivati, nel 2020, a 137, di cui il 10% sono stati presentati al Mediatore europeo. Il 50% dei reclami presentati nel 2020 erano relativi all'impatto sociale e ambientale.

[611] Par. 5.3. 1, della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018.

[612] Par. 5.3.1 e 5.1.9 in *Op.ult.cit.*

[613] Par. 8 in *Op.ult.cit.*

[614] La nozione di cattiva amministrazione è descritta dalla *policy* negli stessi termini analizzati per il Mediatore europeo ed è contenuta nel par. 3 della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018.

[615] Par.4.3.10 in *Op. ult. cit.*

[616] Par. 4.3.13 in *Op. ult. cit.*

[617] Par. 4.3. 1. - 4.3.4 in *Op. ult. cit.*

[618] Par. 4.3.8. in *Op. ult. cit.*

Le materie sulle quali può vertere la denuncia sono, tra le altre[619], l'impatto ambientale e sociale, l'accesso alle informazioni, nonché gli aspetti della *governance* delle operazioni finanziarie[620]. L'elencazione delle materie, ad opera della *policy* è funzionale ad individuare la procedura applicabile. Infatti, le regole procedurali del Meccanismo[621]disciplinano quattro distinte procedure che il Meccanismo deve seguire, a seconda dell'oggetto della denuncia.

Si tratta della procedura standard, di quella rafforzata, di quella semplificata e, infine, di quella di prevenzione[622].

3.1.2.4. Legittimazione attiva, fasi preliminari e procedure applicabili

Sotto il profilo della legittimazione, la *policy* distingue due categorie di denuncianti: quelli interni e quelli esterni. La legittimazione è attribuita, *in primis*, a qualsiasi persona fisica o giuridica che ritenga sussistente un caso di *mala gestio*[623] e ciò a prescindere da un collegamento geografico e dalla lesione di un proprio interesse diretto e personale[624] (i c.d. denuncianti esterni). Il procedimento può essere avviato, altresì, su richiesta di soggetti interni al Gruppo BEI, vale a dire il Presidente, il Management della BEI/FEI e l'Ispettore Generale, il quale può agire o di sua iniziativa oppure in base ad una proposta motivata del Capodivisione del CM-BEI[625].

La richiesta presentata dai suddetti soggetti importa l'apertura del procedimento, il quale si svolge in modo diverso a seconda del tipo di denuncia. Diviene, pertanto, necessario svolgere alcune considerazioni sulle procedure applicabili.

Se di regola si applica la procedura c.d. standard, per il trattamento di denunce relative all'impatto sociale e agli aspetti della *governance* dell'operazioni finanziarie si segue, invece, la procedura rafforzata [626]. Si deve, ulteriormente sottolineare, come alle denunce relative alle materie suddette può applicarsi anche la procedura di prevenzione, allorché l'azione di *mala gestio* non sia stata intrapresa oppure non sia ancora scaduto il termine per il compimento dell'azione doverosa, ove la cattiva amministrazione possa esplicarsi mediante omissione[627]. La procedura semplificata si applica, invece, a tutte le denunce che si prestano ad essere risolte per corrispondenza, in modo agevole e immediato. Si connota, dunque, per una certa semplificazione e snellimento delle fasi della procura standard[628].

---

[619] Par. 4.2.1. in *Op. ult. cit* costruisce una tabella nella quale ad ogni tipologia di denuncia è associata una lettera. Scopo di tale associazione è stabilire, in modo più snello, quale sia la procedura applicabile alle singole denunce. Dunque, le denunce presentabili sono attinenti all'accesso alle informazioni (lett. I); all'impatto ambientale e sociale (lett. A), agli aspetti della *governance* (lett. F), alle relazioni con la clientela (lett. C), alla *governance*/amministrazione interna ivi comprese le procedure di appalto (lett. G), alle risorse umane (lett. R). Sul punto si tornerà nel prosieguo.

[620] Par. 4.2. in O*p. ult. cit.*

[621] *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - novembre 2018.

[622] Par. 4.2.1 della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018.

[623] Par. 4.3.1. in *Op. ult. cit.*

[624] La denuncia deve essere presenta per iscritto, preferibilmente mediante posta elettronica o modulo di denuncia online, disponibile sul sito web del meccanismo oppure via fax. La denuncia può contenere una richiesta del denunciante circa l'espletamento di una verifica di conformità o di una mediazione. Così in Par. 4.1. in *Op. ult. cit.*

[625] Par. 5.1.6. in *Op. ult. cit.*

[626] Par. 4.2.1. in *Op.ult.cit.,* stabilisce che le denunce di cui alla lettera A (impatto sociale e ambientale) e F (aspetti della governance) rientrano nell'ambito applicativo della procedura rafforzata.

[627] Par. 4.2.2. in *Op.ult.cit.*

[628] Par. 4.2.1. in *Op.ult.cit.*

Poste tali differenze, si deve, tuttavia, sottolineare come elemento comune a tutte le procedure descritte è la fase preliminare relativa all'ammissibilità e alla registrazione della denuncia[629].

Il Capodivisione del CM-BEI, ricevuta la denuncia, procede alla verifica della sua ammissibilità alla stregua delle regole già analizzate in relazione all'ambito applicativo del Meccanismo[630]. Inoltre, entro dieci giorni dalla ricezione della denuncia, deve essere trasmessa conferma dell'avvenuta ricezione della stessa al suo autore e, contestualmente, ove possibile, deve essere dato conto della decisione sull'ammissibilità[631]. Conclusa la verifica di ammissibilità, il CM-BEI procede alla registrazione della denuncia[632].

Espletata tale fase preliminare, il procedimento seguirà le regole dettate a seconda della tipologia di denuncia. La procedura standard si articola in sei[633] distinte fasi[634]. La prima fase prende avvio con la valutazione iniziale che ha lo scopo di entrare nel merito della denuncia e di determinare, se la stessa possa essere oggetto di una verifica di conformità o di una mediazione. A tal fine il CM-BEI organizza incontri con le Parti interessate (i denuncianti e i servizi del Gruppo BEI)[635].

Di regola, le denunce sono oggetto di un'indagine di conformità[636]; tuttavia, il CM-BEI, ove lo ritenga possibile ed utile, può sostituire la verifica di conformità con una tecnica di risoluzione della lite, la quale può consistere o in una "Agevolazione allo scambio di informazioni"[637] oppure in un "Dialogo/Mediazione"[638].

---

[629] Ciò si desume dalle *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - novembre 2018, ai paragrafi: A) 1.1. - 1.3. (procedura standard) che descrive le fasi preliminari; B) 2.1.3 che, nello stabilire le regole derogatorie della procedura rafforzata, non si riferisce alle fasi preliminari; C) 4.1 (procedura semplificata) che rinvia espressamente ai paragrafi 1.1-1.3; D) 3.1. (procedura di prevenzione) che si limita ad introdurre regole speciali che vanno a sommarsi a quelle della procedura standard.

[630] Par. 1.1-1.2 delle *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - Novembre 2018.

[631] Par. 1.3.1. in *Op.ult.cit.*

[632] Par. 1.1.3. in *Op.ult.cit.* Inoltre, per un approfondimento dei casi ricevuti e registrati si veda il link (https://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/cases/index.htm?q=&sortColumn=_complaintMetadata_receivedDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&yearFrom=&yearTo=&orCountries=true&orContents.EN.content.type=true), dal quale emerge come i casi complessivamente trattati dal meccanismo al 1/03/2022 siano 842.

[633] Le fasi sono, ai sensi del par. 6.1.2 della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018: 1. la valutazione iniziale; 2. la verifica di conformità o la mediazione; 3. la redazione della bozza di rapporto; 4. la consultazione; 5. il rapporto conclusivo; 6. il controllo successivo sulle raccomandazioni inserite nel rapporto.

[634] "*Al fine di garantire un utilizzo efficiente ed efficace delle risorse, le diverse fasi dell'iter di trattamento delle denunce sono modulate a seconda i) della complessità del caso, ii) dell'esistenza di indicatori di rischio circa la probabile fondatezza della denuncia e iii) dei fatti emersi nel corso della valutazione/dell'indagine. Di conseguenza le diverse fasi vengono adattate in termini di mansioni, livello di approfondimento dell'analisi, maggiore o minore, coinvolgimento delle parti interessate e quantità di risorse assegnate*". Così in par. 6.1.3 della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018.

[635] Par. 1.4.1. delle *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - novembre 2018

[636] Ciò si desume dal Par. 5.3.1 della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018 ("L'espletamento delle suddette funzioni impone alla Divisione CM-BEI un approccio prevalentemente incentrato sulla conformità"), nonché dal par.1.4.1. delle *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - novembre 2018 ("*Le denunce che presentano indizi di fondatezza sono oggetto di un'indagine comprendente anche una verifica di conformità. Ove ritenuto necessario e utile, l'indagine/verifica di conformità può essere sostituita da una tecnica di risoluzione collaborativa*").

[637] Ai sensi del par. 1.4.1. Nota 1 delle *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - novembre 2018, *"[n]ell'ambito dell'Agevolazione dello scambio di informazioni CM-BEI si assicura che il/i denunciante/i riceva(no) correttamente tutte le informazioni del caso, nonché chiarimenti aggiuntivi ai fini di una migliore comprensione dell'impatto del progetto e quindi di un trattamento efficace del caso*".

[638] *Ex* par. 1.4.1. Nota 2 delle *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* – novembre 2018, "*nell'ambito della procedura di Dialogo/negoziato, CM-BEI agevola il dialogo tra le parti, le quali si impegnano a portare avanti talenegoziazione in un'ottica di risoluzione del caso di comune accordo*".

Normalmente il procedimento, dopo la valutazione iniziale, prosegue con una verifica di conformità, le cui metodologie sono individuate dal Capo divisione in relazione alle circostanze del caso concreto[639].

Terminata l'indagine, la Divisione adotta una bozza di rapporto in cui dà conto dei risultati raggiunti nell'indagine di conformità. I risultati raggiunti dal CM-BEI possono essere di due tipi. Di fatti, il Meccanismo può chiudere il caso o perché ritenuto infondato nel merito o perché sia stata raggiunta, durante l'iter di mediazione, una risoluzione del problema. Può, infine, ritenere che sussista un caso di cattiva amministrazione[640]; in tal caso la bozza di rapporto individua le azioni correttive di tipo operativo e le raccomandazioni in merito ai miglioramenti da apportare alle politiche e alle procedure in vigore[641].

A questo punto si apre la fase di consultazione[642]: la bozza viene trasmessa a tutti gli interlocutori interessati, interni (i servizi del Gruppo BEI) ed esterni (i denuncianti), affinché questi possano rendere le proprie osservazioni[643]. Ricevute le osservazioni, il CM-BEI predispone il rapporto conclusivo e lo trasmette al Management della BEI/FEI, il quale dispone di dieci giorni per esaminarlo e rendere le proprie conclusioni[644]. Si noti come le norme procedurali stabiliscano che, l'Ispettore Generale, ove lo ritenga opportuno, anche sulla base delle osservazioni rese dal Management sul rapporto conclusivo, può chiedere alla Divisione CM-BEI di rivedere il proprio rapporto conclusivo[645].

Inoltre, il Management può decidere di non approvare il rapporto conclusivo e di non attuare le raccomandazioni della Divisione[646]. Ove, invece il Management decida di approvare il rapporto conclusivo, la Divisione CM-BEI, in collaborazione con i servizi della BEI interessati, vigila sull'attuazione delle azioni correttive e delle raccomandazioni[647].

Quanto alle procedure speciali, il primo elemento distintivo rispetto a quella standard è rinvenibile nelle tempistiche: in quest'ultima, difatti, la risposta definitiva alla denuncia deve pervenire nel termine di 40 giorni dalla comunicazione dell'ammissibilità[648], termine ridotto a 25

---

[639] Al par. 6.2 delle *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - novembre 2018 viene stabilito che la principale metodologia di indagine/ verifica di conformità consiste in uno scambio per iscritto di corrispondenza tra le parti interessate. Tuttavia, alla luce delle peculiarità del caso concreto, possono utilizzarsi una pluralità di tecniche investigative, le quali possono consistere nell'organizzazione di incontri con le parti interessate e di visite nei luoghi di realizzazione dei progetti, nella richiesta di informazioni specifiche ai soggetti coinvolti, nel ricorso ad esperti indipendenti per approfondire questioni specifiche connesse alla denuncia.

[640] Par. 1.4.3. delle *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - novembre 2018.

[641] Par. 6.2.6. della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018.

[642] La fase della consultazione è definita dal par.6.3.2 della *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018, quale "*comprende[nte] i) l'invito a presentare osservazioni e ii) la valutazione delle stesse. Per quanto riguarda il punto i), va chiarito che l'assenza di risposta in sede di consultazione non implica la sospensione dell'iter. In assenza di osservazioni pervenute entro il termine stabilito CM-BEI passa alla fase successiva (silenzio-assenso). Per quanto attiene invece al punto ii), il Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI è tenuto a rispondere alle osservazioni critiche relative alle proprie risultanze e raccomandazioni, ma non ha l'obbligo di ottenere l'accordo delle parti consultate prima di poter passare alla fase successiva dell'iter*".

[643] La fase di consultazione è analiticamente disciplinata dal par. 1.6 delle *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - novembre 2018, il quale prevede: A) termini diversi per presentare osservazioni (10-15 giorni per i servizi BEI, 10 giorni per i denuncianti); B) una procedura per superare lo stallo nel caso in cui L'ispettore generale non condivida le conclusioni rese dai servizi della BEI.

[644]Par. 1.7.2. *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - novembre 2018.

[645] Par. 1.7.3. in *op.ult.cit.*

[646] Par. 1.8.3. in *op.ult.cit*.

[647] Par.1.10.1 in *op.ult.cit.*

[648] Par.1.11.1 in *op.ult.cit.*

giorni nella procedura semplificata[649] ed è esteso a 240 giorni nella procedura rafforzata[650], in ragione della diversa complessità procedurale.

Normalmente le questioni relative all'impatto sociale e ambientale, nonché alla *governance* dei progetti finanziati, oggetto di procedura rafforzata, presentano profili di maggior complessità che giustificano, non solo tempistiche di trattazione più estese, ma anche una fase di indagine più strutturata[651]. Infatti, la procedura rafforzata risulta disciplinata analogamente alla procedura standard, con l'eccezione della fase relativa alla verifica di conformità o mediazione[652]. Tale fase prende avvio a seguito di una decisione formale, adottata dalla Divisione CM-BEI di comune accordo con l'Ispettore Generale, in merito alla necessità di una verifica di conformità o di una mediazione[653].

La decisione prende le forme di una lettera di missione con cui si dà conto del mandato conferito e si individua, tra il personale della Divisione CM-BEI, il funzionario responsabile del trattamento della denuncia[654]. Il mandato contempla indicazioni riguardo il progetto contestato, l'individuazione delle politiche violate, l'approccio alla verifica di conformità o alla mediazione, gli obiettivi prefissati, la necessità di visite in loco, il ricorso ad esperti indipendenti e le tempistiche[655]. Una volta conclusasi l'indagine, l'iter procedurale segue le regole della procedura standard.

Diversamente, la procedura semplificata si connota per un notevole snellimento procedurale, applicandosi la stessa alle denunce che, per il loro oggetto (es. disparità di trattamento) si prestano ad essere risolte in maniera semplice e immediata[656]. Espletata la fase preliminare di ammissibilità/registrazione, la procedura si svolge con un mero scambio di lettere scritte tra la Divisione CM-BEI e i servizi interessati del Gruppo BEI. Tuttavia, in caso di disaccordo degli stessi in merito alle contestazioni contenute nella denuncia, si apre la procedura standard, con conseguente applicazione della relativa disciplina[657]. Ove, invece, sia raggiunto l'accordo con i servizi del Gruppo BEI, la Divisione CM-BEI adotta una lettera al posto del Rapporto conclusivo[658].

Infine, giova analizzare la procedura di prevenzione, il cui scopo è prevenire la presentazione di future denunce di cattiva amministrazione; ciò perché, a rigore, non può parlarsi di *mala gestio* prima che vi sia stata l'approvazione della relativa operazione finanziaria.

---

[649] Par.4.4. in *op.ult.cit.*

[650] Par.2.6.1 in *op.ult.cit.*

[651] Par.2.1.2. in *op.ult.cit.* Si noti come la procedura rafforzata si svolge nelle stesse forme della procedura standard. Tuttavia, la disciplina della stessa, contenuta al paragrafo 2 delle *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - novembre 2018, risulta essere maggiormente dettagliata. Dunque, la differenza principale sta nella circostanza che la procedura standard è disciplinata in modo più generale e astratto. Tale circostanza ben si comprende tenendo conto della volontà, espressa nella *Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti* - novembre 2018 al paragrafo 6.1.3., di garantire al procedimento standard una notevole flessibilità. Infatti, lo stesso risulterà strutturato in maniera più complessa, con un conseguente dispendio di maggiori risorse, solo ove il caso concreto lo giustifichi. Al riguardo si faccia riferimento a quanto previsto nel paragrafo suddetto ("*Al fine di garantire un utilizzo efficiente ed efficace delle risorse, le diverse fasi dell'iter di trattamento delle denunce sono modulate a seconda i) della complessità del caso, ii) dell'esistenza di indicatori di rischio circa la probabile fondatezza della denuncia e iii) dei fatti emersi nel corso della valutazione/dell'indagine. Di conseguenza le diverse fasi vengono adattate in termini di mansioni, livello di approfondimento dell'analisi, maggiore o minore coinvolgimento delle parti interessate e quantità di risorse assegnate*").

[652] Par. 2.1.3. *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI* - novembre 2018.

[653] Par. 2.3.2. in *op.ult.cit.*

[654] Par. 2.4.4. (per la verifica di conformità) e Par. 2.5.4. (per la mediazione) in *op.ult.cit.*

[655] Par. 2.4.3. (per la verifica di conformità) e Par. 2.5.2. (per la mediazione) in *op.ult.cit.*

[656] Par. 4.1. in *op.ult.cit*

[657] Par. 4.3. in *op.ult.cit*

[658] Par. 4.3. in *op.ult.cit*. Si noti come la lettera è una decisione meno strutturata sotto il profilo contenutistico, rispetto al Rapporto conclusivo, il cui contenuto è analiticamente disciplinato al par.1.5.1 in *op.ult.cit.*

La procedura di prevenzione si svolge secondo due diverse modalità[659]. La prima modalità si segue ove i denuncianti non abbiano contattato i servizi del gruppo BEI interessati prima di presentare denuncia alla Divisione CM-BEI. In tal caso, la Divisione chiude il procedimento e deferisce la questione ai servizi competenti, avvertendo i denuncianti della possibilità di ripresentare denuncia laddove non ritengano che la questione sia stata adeguatamente affrontata[660]. La Divisione CM-BEI utilizza la seconda modalità procedurale, invece, ove i servizi del Gruppo BEI, previamente contattati dai denuncianti, abbiano loro rifiutato un dialogo oppure, a seguito di dialogo, le richieste espresse nella denuncia siano state comunque rigettate[661]. In tali casi la Divisione dà avvio alla valutazione iniziale, il cui scopo, non è - come nel caso della procedura standard - di carattere investigativo[662]; con tale procedimento si mira direttamente a formulare raccomandazioni, riguardanti la prosecuzione del progetto, nei confronti del Management[663].

3.2. Le istituzioni finanziarie regionali asiatiche

*3.2.1. L'***Accountability Mechanism** *della Banca Asiatica di Sviluppo (ADB)*

[659] Par. 3.1.1. in *op.ult.cit.*
[660] Par. 3.1.2. lett. a) in *op.ult.cit* si riferisca ai c.d. "casi generali".
[661] Par. 3.1.2. lett. b) in *op.ult.cit* si riferisca ai c.d. "casi eccezionali".
[662] Si ricordi come scopo della valutazione iniziale nel caso di procedura standard è entrare nel merito della denuncia e di determinare, per tale via, se la stessa possa essere oggetto di una verifica di conformità o di una mediazione.
[663] Par. 3.1.2. lett. b) in *op.ult.cit.*

Il Meccanismo di *accountability* (AM) della *Asian Development Bank* (ADB)[664], fondato nel 1995 con il nome di *Inspection Function*[665], è stato al centro di plurimi interventi di revisione e modifiche culminati con la Policy del 2012. Al fine di comprendere la sua evoluzione, è necessario svolgere – preliminarmente – talune considerazioni sull'*Asian Development Bank* (ADB).

La creazione dell'*Inspection Function* risponde alle richieste provenienti dagli Stati membri della ADB, primi fra tutti gli USA[666], e dagli attori della società civile (CSOs), per limitare l'impatto ambientale e sociale dei progetti finanziati dalla Banca[667].

L'*Inspection Function* aveva il compito di valutare che l'istituzione finanziaria avesse agito in conformità alle proprie politiche operative rilevanti. Esso era costituito da un *panel* di *investigation*,

---

[664] La ADB è stata creata nel 1966, al fine di ridurre la povertà e promuovere lo sviluppo economico e sociale nell'Asia e nel Pacifico. In *Cenni storici sulle banche e fondi di sviluppo* - Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica – Relazione disponibile all'indirizzo http://www.dt.mef.gov.it, si riporta che "negli anni Sessanta del secolo scorso l'economia di molti Paesi del sud-est asiatico era prevalentemente agricola ed il commercio era limitato soprattutto all'esportazione di prodotti di base. Sebbene la maggior parte della popolazione vivesse nelle zone rurali, i loro sforzi per mantenere l'autosufficienza alimentare erano ostacolati dagli alti tassi di crescita demografica, dalla limitata tecnologia agricola e dalle frequenti calamità naturali, come inondazioni e siccità (...) Una necessità primaria era fornire le infrastrutture di base – i trasporti, l'energia, la rete idrica e le strutture sanitarie – che dovevano precedere e favorire l'industrializzazione. La necessità da parte dei Governi di dare una risposta ai bisogni della popolazione favoriva una forte dipendenza economica della regione dall'Europa e dal Nord America. Per poter ridurre questo squilibrio commerciale, nacque l'idea di creare un più integrato regionalismo. L'idea venne concretizzata nel 1963 con una Risoluzione della Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Asia e l'Estremo Oriente. Alla fine del 1965, i rappresentanti di 22 paesi si riunirono a Manila per discutere ed approvare lo Statuto istitutivo della Banca Asiatica di Sviluppo (AsDB) ai quali, all'inizio del 1966, si aggiunsero altri nove paesi. Manila, capitale della Repubblica delle Filippine, fu scelta come sede della Banca". Tra gli Stati membri della Banca si contano, oggi, numerosi Paesi extraregionali. A tale proposito, PARK S., *Assessing Accountability in Practice: The Asian Development Bank's Accountability Mechanism*, in *Global Policy*, vol. 6, n. 4, 2015, ricorda che l'ADB è oggi composta dal 67 Stati membri di cui 19 extraregionali (Europa e Nord America). Lo stesso autore, nel saggio *Accountability Mechanism: Asian Development Bank*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2019, sottolinea che i maggiori azionisti della ADB sono il Giappone e gli USA con un voto paritario pari al 12,8% di azioni; a seguire, figurano la Cina, l'India, l'Australia e il Canada. La ADB svolge le proprie operazioni finanziarie o mediante le risorse provenienti dal capitale ordinario (OCR), ossia capitale versato dagli azionisti-Stati Membri (cfr. *op.ult.cit*.) oppure tramite l'*Asian Development Fund* (ADF), che offre sovvenzioni e prestiti agevolati con tassi di interesse bassi e scadenze lunghe agli Stati più poveri dell'Asia (c.d. DMC). L'ADF è stato istituito nel 1974 ed è un fondo di concessione volontaria di contributi da parte degli Stati donatori. Circa ogni quattro anni gli Stati membri negoziano gli importi per la ricostituzione dell'ADF. L'ADF ha operato in modo simile alla IDA della Banca Mondiale (si veda sul punto il già citato contributo di PARK S., *Accountability Mechanism: Asian Development Bank*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2019). La ABD può ricorrere anche a fondi speciali creati in relazione a specifici obiettivi, come accaduto nel caso dell'*Asian Pacific Disaster Response Fund* (APDRF) e del *Climate Change Fund* (così in *op.ult.cit*.). Quanto alla struttura della *governance*, il Board of Governors e il Board of Executive Directors costituiscono gli organi principali della ADB. Il primo, riunendosi una volta l'anno, determina la direzione politica generale della Banca, delegando, per il resto, al secondo la gestione ordinaria. In *Cenni storici sulle banche e fondi di sviluppo* - Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica – Relazione in http://www.dt.mef.gov.it, spiega che "il massimo organo decisionale della Banca è il Consiglio dei Governatori, nel quale ciascun paese membro è rappresentato. Esso si riunisce obbligatoriamente una volta l'anno in occasione della Riunione Annuale o su richiesta del Consiglio di Amministrazione. Gran parte dei suoi poteri sono delegati al Consiglio di Amministrazione, responsabile delle operazioni della Banca." Inoltre, il Board of Executive Directors è composto da 12 membri; gli Executive Directors (EDs) sono individuati in base al capitale sottoscritto dagli stati membri della Banca. Tra i membri più "potenti" vi è il Giappone, gli USA e la Cina: questi hanno un proprio ED mentre, i restanti Paesi condividono i restanti nove (si veda nuovamente PARK S., *Accountability Mechanism: Asian Development Bank*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2019).

[665] MACKENZIE R., CESARE PR ROMANO, SHANY Y., SANDS P., "*The Manual on International Courts and Tribunals* "(2nd Edition), Part VI Inspection, Review, and Compliance Mechanisms in International Financial Institutions, Preliminary Material, in *Oxford Public International Law*, pubblicato a marzo 2010.

[666] In *op.ult.cit.*, l'Autore rileva come all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, gli Stati Membri iniziarono a manifestare preoccupazioni per le *performance* della Banca. Per questa ragione venne istituita la *Task Force on Improving Project Quality,* il cui *report* finale raccomandava la necessità di valutare attentamente l'impatto dell'approvazione dei prestiti sulle comunità locali e sull'ambiente.

[667] Tra le principali campagne si annoverano quelle contro la diga di Theun Hinboun e contro il progetto Nam Theun 2.

formato da tre esperti[668]. Dunque, il Meccanismo di *accountability* non aveva, nella sua configurazione originaria, una funzione di *problem-solving*. Alla esiguità delle funzioni espletate, si aggiungevano altri elementi di criticità del Meccanismo, quali la limitata indipendenza e il ristretto mandato, concernente l'esame dei reclami relativi solo ai progetti del settore privato[669]. Difatti, il *panel* poteva operare solo previa determina di ammissibilità del reclamo da parte del Board[670].

A seguito del fallimento della Revisione del 1998[671], è stato avviato un nuovo percorso di valutazione del Meccanismo cha ha condotto, nel 2003, alla sostituzione dell'*Inspection Function* con l'*Accountability Mechanism* (AM).

Il cambiamento più significativo, apportato dalla *Policy* del 2003, ha riguardato la previsione di due funzioni distinte, facenti capo a uffici separati[672]: la prima (funzione di *compliance*), facente capo all'*Office of Compliance Review Panel* (OCRP), costituiva l'eredità lasciata dall'*Inspection Function*; la seconda (funzione di *problem-solving*), istituita *ex novo*, era espletata dall'*Office of the Special Project Facilitator* (OSPF)[673].

La procedura, sebbene bifasica, era sequenziale: i richiedenti dovevano esperire un tentativo di *problem-solving*, che operava quale condizione di procedibilità per la fase di *compliance*.

Un'altra importante novità è data dall'ampliamento del mandato dell'AM ai reclami relativi ai progetti del settore privato[674].

---

[668] PARK S., *Assessing Accountability in Practice*: *The Asian Development Bank's Accountability Mechanism*, in *Global Policy*, vol. 6, n. 4, 2015.

[669] PARK S., *Accountability Mechanism: Asian Development Bank*, Max Planck Encyclopedias of International Law, Article last updated, 2019.

[670] Questo aspetto rendeva il Meccanismo poco indipendente e poco credibile agli occhi delle comunità danneggiate. Così in *op.ult.cit*.

[671] La revisione del meccanismo, avviata nel 1998, non ha prodotto risultati significativi. Poiché l'*Inspection Function* aveva ricevuto solo due ricorsi, mancava la possibilità concreta di valutare l'esperienza del meccanismo stesso. Il percorso di revisione ha subito una battuta d'arresto, almeno fino ai successi anni 2001-2003. La nuova revisione è stata intrapresa da consulenti indipendenti, a seguito di una ampia consultazione interna ed esterna. Così in *op.ult.cit*.

[672] Così al par. 7 della *Accountability Mechanism Policy* 2012 - Asian Development Bank.

[673] Le funzioni in commento hanno permesso al meccanismo di trattare, nel periodo tra 2016-2018, reclami attinenti, per la maggior parte, al settore dei trasporti (40 reclami su 20 progetti), a quello idrico e delle infrastrutture e servizi urbani (26 reclami su 13 progetti), nonché al settore energetico (25 reclami su 19 progetti). Cfr. il 2018-*Learning Report on Implementation of the Accountability Mechanism Policy*, August 2019. Alle due funzioni sopra menzionate, si affianca quella di sensibilizzazione (c.d. *outreach*) degli *stakeholders*, interni ed esterni, del Meccanismo. L'*outreach* ha il precipuo scopo di favorire una migliore comprensione del mandato, dei compiti e delle potenzialità del meccanismo presso le comunità danneggiate, il personale della Banca, nonché i clienti, pubblici o privati. A tale scopo sono state previste tre diverse tipologie di sensibilizzazione (si vedano i par. 104-108 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012). La prima, di carattere interno, si rivolge al personale della Banca e avviene attraverso regolari corsi di formazione. La seconda avviene nei PVS, Stati-membri della Banca e, si attua mediante la designazione, in ogni Paese, di un componente del personale preposto a fornire, in forma semplice e illustrata, materiale informativo. In tale contesto un ruolo fondamentale è svolto dalle organizzazioni non governative (ONG) e dalle organizzazioni della società civile (CSOs), alle quali l'AM può affidare compiti di sensibilizzazione delle comunità locali. La terza è attuata a livello di progetto: il personale che lavora con il Cliente, all'inizio del progetto, si preoccupa di diffondere informazioni circa l'esistenza e il funzionamento del Meccanismo. Informazioni sulla funzione di *outreach* si ricavano anche nel *Guidebook on the Compliance Review Function of the ADB's Accountability Mechanism* - For ADB Management and Staff-May 2018. Si tratta di un "documento (…) parte di una serie di quattro guide preparate in particolare per (i)la direzione e il personale dell'ADB, (ii) il governo, (iii) le persone colpite e le loro organizzazioni non governative (ONG) o organizzazioni della società civile (CSOs) e (iv) clienti del settore privato. Questa serie di guide mira ad aiutare la comprensione del mandato del meccanismo e dei suoi processi, in particolare per affrontare la necessità delle parti interessate di comprendere il proprio ruolo nei procedimenti del AM. Queste guide servono anche come materiale di formazione sulle missioni di sensibilizzazione dell'Office of the Compliance Review Panel". Per un approfondimento del tema, si veda 2018-*Learning Report on Implementation of the Accountability* Mechanism Policy, August 2019, box n. 28.

[674] PARK S., *Accountability Mechanism: Asian Development Bank*, Max Planck Encyclopedias of International Law, 2019.

Ebbene, anche la nuova configurazione del Meccanismo non è stata esente da critiche. *In primis*, si sottolineava la necessità di garantire ai reclamanti la libertà di accesso direttamente alla funzione di *compliance*, senza onerarli dall'obbligo di espletare un previo tentativo di *problem-solving*[675]. In secondo luogo, sotto il profilo della procedura, si sosteneva, da un lato, l'inefficienza del Meccanismo, in quanto privo di un unico punto di accesso per i reclami tanto di *compliance* quanto di *problem-solving* e, dall'altro, la limitata indipendenza dell'AM, per via dell'attribuzione al Board del compito di dichiarare ammissibili le richieste[676].

Infine, un ulteriore nodo problematico, di ordine pratico, consisteva nell'assenza di uno strumento che potesse obbligare i Paesi in via di sviluppo (PVS) a consentire le visite in loco da parte del personale dell'AM. Si trattava di uno dei profili critici maggiormente avvertiti, giacché accadeva molto spesso che le indagini dell'AM venissero interrotte senza giungere ad un *report* finale, per il solo fatto del diniego di visita opposto dallo Stato interessato[677].

Per migliorare l'efficienza del meccanismo, nel 2012 è stata adottata una nuova *Policy*[678], a riforma anche della struttura della *governance*[679].

---

[675] 2018-*Learning Report on Implementation of the Accountability Mechanism Policy*, August 2019.

[676] Par. 43 dell'*Accountability Mechanism Policy* 2012 - Asian Development Bank.

[677] Emblematico è stato il caso del diniego della Cina per il progetto di miglioramento ambientale di Fuzhou nel 2009. PARK S., *Accountability Mechanism: Asian Development Bank*, Max Planck Encyclopedias of International Law, 2019, rileva come nei documenti di lavoro della revisione, avviata nel 2010, fosse prevista la proposta di rendere le visite obbligatorie. Tuttavia, allo stesso tempo, si sottolineava come ciò potesse essere letto come una violazione della sovranità nazionale. Dunque, il *report* finale finiva per suggerire che la ADB si avvalesse dei propri uffici locali per facilitare il AM a effettuare visite in loco. Sul punto si tornerà nel prosieguo.

[678] La *Accountability Mechanism Policy* 2012 - Asian Development Bank, è frutto del lavoro portato avanti, a partire dal 2010, da un team formato da quattro membri appartenenti al Boards e al Management e due revisori esterni.

[679] L'AM si compone di due uffici separati: l'*Office of Compliance Review Panel* (OCRP) e l'*Office of the Special Project Facilitator* (OSPF). Il primo (l'OCRP) supporta operativamente il *Compliance Review Panel* (CRP) ed è composto da personale della ADB; ciononostante, al fine di preservare l'indipendenza della funzione, la *policy* stabilisce che il OCRP riferisca direttamente al Presidente del CRP, che lo dirige (par. 8 del *Operations Manual Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012). Il secondo (l'OSPF) è un organo preposto ad espletare la funzione di *problem-solving* e è composto dallo Special Project Facilitator (SPF) e da cinque membri del personale professionale. Il SPF è nominato dal Presidente a cui riferisce direttamente per un mandato di tre anni, previa consultazione con il Board. Ai sensi del par. 2 del *Operations Manual Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012, il candidato alla posizione non deve aver lavorato nei precedenti cinque anni nei dipartimenti operativi responsabili dei progetti della Banca. Il *Compliance Review Panel* (CRP) è l'organo deputato all'*investigation* ed è composto da tre membri, uno dei quali, a tempo pieno, funge da Presidente. I membri sono nominati dal Board of Executive Directors, in consultazione con il Presidente e su raccomandazione del *Board Compliance Review Committee* (BCRC). Solo il Presidente è un dipendente a tempo pieno del CRP; gli altri due sono impiegati a tempo parziale e all'occorrenza. Inoltre, almeno un membro del panel deve provenire da un Paese extraregionale, gli altri due da Stati membri regionali di cui uno deve potersi qualificare un Paese in via di sviluppo. Il loro mandato è di cinque anni, come indicato dalla *Guidebook on the Compliance Review Function of the ADB's Accountability Mechanism* - For ADB Management and Staff-May 2018. Il BCRC è un comitato del Board of Executive Directors, composto da sei membri, di cui due provenienti da Stati membri della ADB non regionali. Esso ha il precipuo scopo di sovrintendere il lavoro del CRP e svolge, in definitiva, funzioni che, per il loro carattere specifico, non possono essere espletate dal Board, quali l'approvazione dei *Terms of reference* dell'*investigation* e la selezione dei candidati alla posizione di membri del *panel*.
Infine, un ruolo importante è svolto dal Board of Directors della ADB, il quale, ove non interviene nel procedimento mediante il suo comitato (BCRC), espleta funzioni soprattutto nella fase della *compliance*; tra le stesse si annoverano, per la loro importanza, il potere di autorizzare l'*investigation* e la decisione finale di approvazione delle azioni correttive proposte dal Management per rimediare alle criticità emerse durante l'indagine di conformità (v. par. 75 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012). Completano il quadro della *governance* appositi organismi che permettono al reclamante di rivolgersi alle strutture interne della ADB, prima di presentare un reclamo. Come previsto dal *Guidebook on the Compliance Review Function of the ADB's Accountability Mechanism* - For ADB Management and Staff-May 2018, esistono due organismi che operano rispettivamente a livello di Progetto e a livello di Dipartimento. Il reclamante può, in prima battuta, rivolgersi ai RM (*Project-level grievance redress mechanism*), il quale costituisce un meccanismo di risoluzione dei reclami, istituito per ogni specifico progetto. Ove i problemi

Essa non risolve in *toto* il problema del rifiuto delle visite in loco da parte degli Stati membri permettendo, in sostanza, agli stessi di continuare a opporre dinieghi, ma riconosce ai reclamanti la possibilità di accedere alla *compliance* senza necessità di ricorrere al tentativo di *problem-solving* e facilita la presentazione dei reclami attraverso il *Complaint Receiving Officer* (CRO). L'AM riceve la richiesta, sia essa di *compliance* o di *problem-solving*, la registra, ne vaglia l'ammissibilità[680] e la trasmette all'ufficio competente in relazione alla scelta dei reclamanti[681].

L'AM è competente a esaminare i reclami relativi a progetti sia privati che pubblici, purché presentati entro due anni dalla chiusura dell'operazione finanziaria[682]. Non rientrano nella sfera del mandato del Meccanismo i reclami diretti ad altri uffici della ADB[683].

Quanto alla legittimazione attiva, la *Policy* del 2012 stabilisce che possono presentare reclamo un gruppo di almeno due persone ed eventualmente un loro rappresentante[684]. Il reclamante deve poter lamentare di aver subito ovvero di poter subire un danno da un progetto finanziato dalla ADB. Anche qualsiasi membro del Board of Executive Directors può presentare una richiesta di accesso alla sola procedura di *compliance*, in casi particolari in cui siano state avanzate accuse di gravi violazioni delle politiche operative in relazione a un progetto ancora in corso[685].

Il reclamo deve avere forma scritta e contenere informazioni, quali le generalità dei reclamanti, la descrizione del progetto e del danno o del pericolo di danno da esso arrecato, nonché la scelta della funzione di *compliance* o di *problem-solving*[686].

Ricevuto il reclamo, il CRO lo registra sul sito web del Meccanismo[687]; provvede, successivamente, a verificare se la scelta per una funzione o per l'altra sia manifestata chiaramente dai reclamanti nella richiesta presentata[688].

Infine, il CRO procede a trasmettere il reclamo, in base alla scelta del richiedente, allo *Special Project Facilitator* (SPF)[689], per il raggiungimento di un accordo reciprocamente soddisfacente per

---

rimangano irrisolti, il reclamante può ricorrere ai OD (*Operations Departement's problem solving and compliance efforts*) che è una struttura presente in ogni dipartimento. La ADB possiede cinque dipartimenti operativi di carattere regionale, a cui se ne aggiungono ulteriori.

[680] Il CRO effettua una prima valutazione di ammissibilità al fine di trasmettere il reclamo agli uffici competenti. Il vaglio vero e proprio di ammissibilità è condotto, successivamente, dai responsabili delle funzioni di *compliance* e di *problem-solving.*

[681] Se il reclamante ha optato per la compliance il reclamo è trasmesso al Office of Compliance Review Panel (OCRP); se la scelta è, invece, ricaduta sulla funzione di problem-solving, il reclamo è trasmesso al Office of the Special Project Facilitator (OSPF).

[682] *The Compliance Review Function of the Asian Development Bank's Accountability Mechanism*, 2018.

[683] Il riferimento è *all'Office of Anticorruption and Integrity* o al *Procurement, Portfolio and Financial Management Departement.*

[684] Di regola, il rappresentante deve essere locale. Tuttavia, è ammesso che, in casi eccezionali in cui non siapossibile trovare una rappresentanza locale, i reclamanti possono avvalersi di un rappresentante straniero, purché il SPF o il CRP siano d'accordo. Così in https://www.adb.org/who-we-are/accountability-mechanism/how-file-complaint#accordion-0-1.

[685] Par. 26 del *Operations Manual Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012.

[686] Un modello di reclamo è disponibile sul sito web (https://www.adb.org/who-we-are/accountability-mechanism/how-file-complaint#accordion-0-1).

[687] Il CRO entro due giorni dalla ricezione del reclamo, invia ai reclamanti un avviso di ricezione della richiesta, nonché un modulo informativo con cui indica ai denunciati i rimedi azionabili e le differenze tra gli stessi. Li invita, a questo, punto, ove lo desiderino a modificare la scelta espressa nel reclamo nei successivi 21 giorni. Così in *The Compliance Review Function of the Asian Development Bank's Accountability Mechanism,* 2018.

[688] Ove il CRO ritenga che la scelta non sia manifesta, chiede ai reclamanti chiarimenti. Una mappa concettuale della procedura è reperibile in *The Compliance Review Function of the Asian Development Bank's Accountability Mechanism,* 2018. Per un approfondimento, cfr. i par. 37-49 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012.

[689] Si tratta del responsabile dell'OSPF, il quale ha il compito di organizzare e presidiare la fase di *problem-solving*.

le Parti[690], o al Presidente del CPR o ad altri uffici o dipartimenti, ove la richiesta sia di competenza di questi ultimi. Spetterà quindi allo SPF o al Presidente del CPR valutare l'ammissibilità del reclamo stesso[691].

Nel primo caso, lo SPF, ricevuto il reclamo, deve portare a termine la fase conciliativa entro i successivi 180 giorni[692]. A tal fine questi procede, in prima battuta, a vagliare l'ammissibilità del reclamo con specifico riferimento alla fase in commento: deve, infatti, verificare se i denuncianti abbiano compiuto tentativi in buona fede per risolvere la questione con il Dipartimento operativo (*Operations Department*) responsabile del progetto. Ove ciò non sia avvenuto, lo SPF provvede ad inoltrare il reclamo al Dipartimento competente, affinché si proceda ad un tentativo di risoluzione[693]. Si noti che l'OSPF, anche ove ritenga ammissibile il reclamo[694], può avvalersi dei meccanismi esistenti a livello di progetto o esistenti in ciascun dipartimento operativo.

Ritenuto ammissibile il reclamo, l'OSPF procede a valutare[695] se vi sono le condizioni per procedere, nel caso concreto, ad una conciliazione tra le Parti. Essenziale, al riguardo, è il consenso di tutte le parti coinvolte (denuncianti, Dipartimento operativo e cliente)[696].

Inoltre, l'OSPF procede a determinare, in base alle caratteristiche del caso concreto, le tecniche di risoluzione da impiegare (dialogo consultivo, mediazione, condivisione delle informazioni, indagini congiunte)[697]. Al termine della fase di *problem-solving*, sia essa sfociata o meno in un accordo[698], le Parti possono richiedere al CRO di inoltrare il reclamo anche al Presidente del CPR, per attivare la funzione di *compliance*[699], che consta di dieci fasi, come previsto da tutti i documenti ufficiali della ADB[700]. Le fasi sono analiticamente regolate[701] e possono essere classificate in tre gruppi, in base al criterio temporale dell'*investigation*.

---

[690] Si vedano le informazioni riportate sul sito web https://www.adb.org/who-we-are/accountability-mechanism/spf.

[691] *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012 indica le cause di esclusione del reclamo al paragrafo 33. Tra le stesse vi sono: a) il reclamo non si riferisce ad azioni od omissioni della ADB; b) sono decorsi due anni dal termine dell'operazione finanziaria; c) i denuncianti non si sono adoperati in buona fede per risolvere la questione con i dipartimenti operativi; d) il reclamo appare come frivolo, pretestuoso o voto ad ottenere un vantaggio competitivo; e) il reclamo verte su un settore non ricompreso nel mandato (accuse di frode, corruzione, in materia di appalti).

[692] La fase di *problem-solving* è regolata dai par. 54-68 del *Operations Manual Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012.

[693] Par. 56 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012

[694] Lo ritiene ammissibile perché i reclamanti hanno esperito tentativi di buona fede per risolvere la questione con i meccanismi esistenti, a livello di progetto o a livello di dipartimento.

[695] Il OSPF, nel valutare la praticabilità della riconciliazione, può esaminare la documentazione rilevante, effettuare interviste, organizzare incontri con i reclamanti o i clienti, consultare il team di progetto e stabilire visite in loco.

[696] Par. 108 e ss. della *Accountability Mechanism Policy* 2012 - Asian Development Bank.

[697] Par. 61 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012

[698] Se le Parti raggiungono un accordo, l'OSPF procede al monitoraggio sull'attuazione delle azioni correttive concordate, per un periodo non superiore ai due anni. Sui risultati del monitoraggio lo SPF riferisce al Presidente della ADB.

[699] Par. 65 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012. Questa fase ha lo scopo di accertare se il danno, effettivo o potenziale, lamentato dai reclamanti sia il risultato dell'incapacità della Banca di seguire le proprie politiche e procedure operative rilevanti, ossia quelle qualificate come tali nei *Operations* Manual della Banca. Sul punto si veda il paragrafo 30 e 31 del Operations Manual Bank Policies (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012.

[700] Così in *Operations Manual Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012, in *A Guidebook on the Compliance Review Function of the ADB's Accountability Mechanism* - For ADB Management and Staff-May 2018, in *The Compliance Review Function of the Asian Development Bank's Accountability Mechanism*, 2018, in *Accountability Mechanism Policy 2012 - Asian Development Bank.*

[701] Il procedimento è descritto minuziosamente anche attraverso la predisposizione di un sistema di termini perentori: la *compliance review* può durare al massimo 200 giorni, decorrenti dalla registrazione del reclamo e con *dies a quem* allorquando il Board esamina la relazione finale del CRP. Di questi 200 giorni, 70 sono riservati alla fase della decisione del Board di autorizzare la *compliance review*. Così al paragrafo 70 del *Operations Manual- Bank Policies.*

Il primo gruppo comprende le fasi preliminari all'*investigation* (la risposta del Management, la determina di ammissibilità (*determing eligibility*) della richiesta e l'autorizzazione del Board alla *compliance review*). Nel secondo gruppo rientra l'*investigation* vera e propria (l'indagine, la bozza di *report* e il *report* finale del CRP). Nel terzo gruppo figurano le fasi successive all'*investigation* (l'esame del *report* da parte del Board, le azioni correttive del Management e la decisione finale del Board).

Procedendo a esaminare le singole fasi, in base al gruppo di appartenenza, si rileva come il primo *step* della procedura di *compliance* preveda la ricezione del reclamo da parte del Presidente del CRP per accertare se esso rientri nella competenza dell'AM[702] e chiedere al Management di prendere posizione circa le contestazioni mosse entro i successivi ventuno giorni lavorativi[703].

Il Management[704] può fornire le prove circa il rispetto, a opera della Banca, delle proprie politiche operative rilevanti oppure esprimere l'intenzione di intraprendere azioni correttive degli errori commessi[705]. Ricevuta la risposta del Management, il CRP adotta la determina di ammissibilità del reclamo alla fase della *compliance*[706], verificando che sussista, *prima facie*, il mancato rispetto, da parte della Banca, delle proprie politiche, nonché l'esistenza di un danno, effettivo o potenziale, eziologicamente ricollegabile alla suddetta inottemperanza. Inoltre, il CRP deve, altresì, accertare che la non conformità sia sufficientemente grave da giustificare una *compliance review*[707].

Ove il CRP ritenga il reclamo ammissibile, trasmette al Board, per mezzo del BCRC, una raccomandazione circa la necessità di procedere alla fase di *compliance*.

La fase preliminare dell'*investigation* si chiude allorché il Board autorizzi la *compliance review*[708].

Si noti come, ancora oggi, sotto il vigore della nuova *policy* non possa affermarsi una totale indipendenza del Meccanismo: permane, infatti, la soggezione della funzione ispettiva al benestare del Board della Banca.

Quanto alla fase di *investigation*, entro dieci giorni dal ricevimento dall'autorizzazione del Board, il BCRC approva i *Terms of reference* (c.d. TOR) preparati dal CRP, i quali determinano le tecniche investigative[709], l'ambito di indagine, i membri del panel, nonché la necessità di una visita in loco con le correlate motivazioni. Al riguardo, si deve sottolineare come la nuova Policy non abbia risolto un problema, molto spesso ricorrente nella storia dell'AM. Negli anni si è riproposta ciclicamente la questione del diniego, da parte del Paese interessato, delle visite in loco[710]. Il risultato

---

[702] *A Guidebook on the Compliance Review Function of the ADB's Accountability Mechanism* - For ADB Management and Staff-May 2018, specifica che il presidente del CRP deve verificare che sussistano 5 condizioni: a) il reclamo deve riguardare un progetto della ADB; b) non devono essere trascorsi più di 2 anni dalla conclusione dell'operazione finanziata; c) la legittimazione attiva; c) sia stato esperito il tentativo di buona fede con il dipartimento operativo responsabile del progetto; d) il presunto danno deve essere, *prima facie*, collegato ad un'operazione della Banca.

[703] Par. 71 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012.

[704] La risposta del Management è elaborata dal dipartimento operativo competente.Così in *A Guidebook on the Compliance Review Function of the ADB's Accountability Mechanism* - For ADB Management and Staff-May 2018.

[705] Par. 71 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012.

[706] Par. 72 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012.

[707] Par. 72 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012.

[708] Par. 75 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012. del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012.

[709] Il CPR può esaminare la documentazione rilevante, consultare le parti interessate (denuncianti, Management, Cliente), effettuare visite in loco.

[710] PARK S., *Accountability Mechanism: Asian Development Bank*, in *Max PlanckEncyclopedias of International Law*, Article last updated: March 2019, rileva come in molti casi di reclami, i Paesi interessati avevano negato le visite in loco. Emblematico è il caso della Cina nel progetto di miglioramento ambientale di Fuzhou nel 2009.

del suddetto rifiuto era l'interruzione dell'*investigation* e del procedimento di *compliance* ad opera della funzione ispettiva[711].

Il tema è stato oggetto di dibattito e di valutazione durante la revisione del 2010. In quella sede, tuttavia, emerse l'impossibilità di stabilire l'obbligatorietà delle visite in loco, pena la violazione della sovranità nazionale del Paese interessato. Così la *Policy* del 2012 ha optato per la via della persuasione, in luogo di quella dell'obbligatorietà. Dunque, oggi, la facoltà di effettuare visite in loco poggia sul principio di leale collaborazione (*goodwill and collaboration*) tra lo Stato membro e il CRP[712]. L'unica differenza con il passato è che, oggi, è specificamente prescritto che il CRP, in presenza di un diniego dello Stato, deve completare la *compliance review* ed adottare il Report finale, ancorché non sia stata resa possibile la visita in loco[713].

Conclusa l'indagine, il CRP invia una bozza di *report* ai denuncianti, al Management e al cliente affinché questi possano fornire le proprie osservazioni[714].

Infine, il CPR valutate le osservazioni delle Parti interessate, adotta il *Compliance Review Report*[715], con cui determina se sussista o meno una violazione delle politiche operative da parte della Banca, nonché se essa abbia cagionato un danno ai reclamanti. Il *report* finale è trasmesso al Board[716] per l'approvazione, che deve avvenire nel termine di ventuno giorni[717]. Se il *report* del CRP conclude che non vi è stata alcuna inottemperanza da parte della Banca, il procedimento si interrompe in questa fase[718]. Ove, invece, ritenga che ci siano stati errori della Banca, forieri di danno, l'autorizzazione del Board è trasmessa al Management, affinché si proceda ad individuare le azioni correttive necessarie.

Poiché la titolarità del progetto fa capo al cliente, quest'ultimo ha il potere di apportare modifiche e correttivi; per questo motivo il Management deve elaborare un *Action Plan* (c.d. MAP), in consultazione con il Cliente[719].

Delineato il *Management Action Plan*, questo è trasmesso, insieme alle osservazioni del CRP, al Board, il quale è tenuto ad adottare la decisione finale circa l'attuazione delle misure correttive individuate[720]. Il procedimento di *Compliance Review* si conclude con la decima e ultima fase, consistente nel monitoraggio. Il CRP verifica che le misure correttive siano state adottate e riporta al Board su base periodica e al termine del monitoraggio[721].

3.2.2. Il Project-Affected People's Mechanism *dell'*Asian Infrastructure Investment Bank *(AIIB)*

3.2.2.1. L'evoluzione del meccanismo: dalla CEIU del 2016 al PPM del 2018

---

[711] In *op.ult.cit.*

[712] I par. 91-94 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012, regolano le visite in loco, stabilendo che il CRP può richiedere, per ottenere il consenso del Paese nel cui territorio deve svolgersi il sopralluogo, l'assistenza del membro del Board che rappresenta lo Stato Membro interessato.

[713] Par. 94 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012.

[714] *The Compliance Review Function of the Asian Development Bank's Accountability Mechanism,* 2018.

[715] Par. 79 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012.

[716] In *op.ult.cit*

[717] *A Guidebook on the Compliance Review Function of the ADB's Accountability Mechanism* - For ADB Management and Staff-May 2018.

[718] Par. 82 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012.

[719] Par. 82 in *op.ult.cit*.

[720] Si vedano i par. 83-84 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012.

[721] Il periodo di monitoraggio è fissato in relazione alle caratteristiche del singolo progetto. Tuttavia, il par. 86 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP Issued on 24 May 2012, stabilisce il termine massimo di tre anni.

In anni più recenti, si è assistito alla nascita di due ulteriori istituzioni finanziarie multilaterali: la *New Development Bank* (NDB)[722], nata nel 2014 e l'*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB)[723], nata nel 2015. Se, come già accennato in precedenza[724], la prima non ha dato vita ad un Meccanismo di controllo; la seconda, invece, ha provveduto ad istituire un proprio Meccanismo, il *Project-affected People's Mechanism (PPM)*[725], sebbene ciò sia avvenuto in tempi più recenti. Al fine di ricostruire l'evoluzione normativa del sistema di ricezione e trattamento dei reclami, è possibile distinguere due distinte fasi.

La prima fase ha preso avvio nel 2016, allorché l'AIIB ha provveduto ad istituire l'Unità di Denuncia, Efficacia e Integrità (*Complaints-resolution, Evaluation and Integrity Unit* - CEIU) con il compito di esercitare una funzione di controllo nelle suddette tre aree di interesse. Tale Unità è indipendente dal Management della Banca ed è presieduta da un Direttore Generale, il quale riferisce direttamente al Board of Directors dell'AIIB[726].

La seconda tappa dell'evoluzione della cornice normativa del PPM è stata segnata, dall'implementazione di un quadro ambientale e sociale[727]. In tale occasione, infatti, la Banca ha dato vita a un vero e proprio Meccanismo di *accountability*, strutturato su due livelli. Il primo livello consiste in un Meccanismo di reclamo a livello di progetto (*suitable Project level Grievance Mechanism*), preposto a valutare la conformità con le politiche e gli standard ambientali e sociali dell'AIIB applicabili[728]. Il secondo livello, invece, consiste in un Meccanismo centrale di gestione dei reclami[729]. Si tratta, a ben vedere, di un vero e proprio Meccanismo di *accountability*, istituito sul modello di quelli nati a partire dagli anni Novanta[730]. Il successivo sviluppo di questo Meccanismo si è avuto[731] con l'istituzione del Project-Affected People's Mechanism (PPM) nel dicembre del 2018[732].

---

[722] La New Development Bank o Banca dei BRICS nasce con l'obiettivo di contrapporsi alle istituzioni di Bretton Woods e, in particolar modo, alla IBRD. Cfr. SCISO E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 185.

[723] L'*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) è una Banca multilaterale di sviluppo che ha come scopo quello di favorire lo sviluppo delle infrastrutture e dell'interconnettività in Asia. Così in *Call for Public Consultation for the Proposed Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) *Complaints Handling Mechanism* - 27 April 2017.

[724] V. *infra* CAP. II, par. 3 *L'origine e l'evoluzione dei Meccanismi Indipendenti di Accountability (IAMs) interni alle Istituzioni finanziarie multilaterali.*

[725] Da qui in poi si farà riferimento al meccanismo con la sigla PPM vale a dire *Project-affected People's Mechanism.*

[726] AIIB organizational chart, pubblicata online sul sito web www.aiib.org.

[727] Framework Sociale ed Ambientale dell'AIIB (Febbraio, 2016), disponibile all'indirizzo https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/20160226043633542.pdf.

[728] È stato previsto che fosse una precisa responsabilità del Meccanismo (*grievance mechanism*) informare le persone interessate negativamente dagli impatti ambientali o sociali del progetto della possibilità di ricorrere allo stesso. Nell'informativa deve essere dato conto del mandato del meccanismo È, inoltre, prevista la tutela dei ricorrenti da ritorsioni e il diritto all'anonimato, se richiesto. Così in *Call for Public Consultation for the Proposed Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) *Complaints Handling Mechanism* - 27 April 2017.

[729] Il meccanismo consente alle persone che si sentono danneggiate o potrebbero essere danneggiate, da un progetto finanziato dall'AIIB, di esprimere le proprie preoccupazioni alla Banca stessa in merito alla non conformità dell'AIIB alle sue *environmental and social safeguards* e cercare aiuto per la risoluzione dei problemi correlati.

[730] Il riferimento è all'ICIM della Inter-american Development Bank, all'IRM dell'African Development Bank Group, al IPAM della European Bank for Reconstruction and Development, al CAO della IFC/MIGA, all'AM della Asian Development Bank nonché all'Inspection Panel della Banca mondiale.

[731] Lo sviluppo del meccanismo si è articolato in plurime fasi; avviatosi con l'invito a presentare proposte nell'aprile del 2017, è proseguito con due ulteriori fasi di consultazione: la prima tra aprile e giugno e la seconda tra agosto e settembre del 2017. Una bozza finale del Meccanismo avrebbe dovuto essere approvata nel dicembre dello stesso anno ma il processo è proseguito con ulteriori consultazioni. Così in https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/consultation/consultation_aiib.pdf. Per un approfondimento circa il calendario delle consultazioni intraprese al fine di addivenire alla creazione del meccanismo, si veda *Call for Public Consultation for the Proposed Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) *Complaints Handling Mechanism* - 27 April 2017.

[732] In https://www.aiib.org/en/policies-strategies/operational-policies/policy-on-the-project-affected-mechanism.html.

Analizzati i tratti salienti dell'evoluzione storica del Meccanismo, non resta che dar conto della sua attuale configurazione in base alla Policy, la Direttiva e le Rules of Procedures, le quali costituiscono la base normativa del PPM.

3.2.2.2. Il PPM: la governance*, la base normativa e la legittimazione attiva*

Il PPM costituisce uno strumento di revisione indipendente a cui possono ricorrere le persone che ritengano di aver subito un danno (attuale o potenziale) derivante dalla mancata attuazione delle politiche ambientali e sociali ad opera della AIIB.

Ebbene si deve precisare che, la facoltà di adire il Meccanismo ricorre solo ove i denuncianti ritengano che le loro preoccupazioni non possono essere affrontate in modo soddisfacente dal Meccanismo di reclamo a livello di progetto (il già menzionato, *Project-level GRMs*) o dai processi di gestione della AIIB (*AIIB Management processes*)[733].

Per quanto attiene la *governance*, il PPM è amministrato dall'Unità CEIU ed è sotto la supervisione del Managing Director CIEU (MD-CIUE)[734].

Inoltre, il Meccanismo è assistito da un Segretariato guidato da un membro del personale del CEIU (*Head-PPM Secretariat*), il quale opera sotto la supervisione del Managing Director CIEU. Infine, per ogni Compliance Review, il Managing Director nomina una *Project-specific Task Force*, presieduta dallo stesso MD-CIEU[735] e composta da uno o più specialisti esterni o del personale PPM[736]. Gli strumenti giuridici su cui si basa il Meccanismo di *accountability* sono: la *Policy* sul PPM; la Direttiva sul PPM e le Rules of Procedures.

La *policy*[737] attribuisce la legittimazione attiva a presentare un reclamo a due o più persone colpite dal progetto, le quali possono decidere di inviare direttamente una richiesta al PPM[738]. Possono, altresì, decidere di autorizzare un rappresentante all'interno del Paese (rappresentante autorizzato[739]) a presentare reclamo per loro conto[740].

3.2.2.3. Il procedimento di reclamo e le funzioni espletate dal PPM

[733] *Rules of Procedure of the Project-Affected People's Mechani.sm* - Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), Issued by the Managing Director, Complaints-resolution, Evaluation and Integrity Unit (CEIU), June 13, 2019, al paragrafo 5.1.6. stabilisce tra i criteri di ammissibilità del reclamo i tentativi effettuati dal reclamante di risolvere le proprie preoccupazioni con i suddetti meccanismi alternativi.

[734] Il Managing Director riporta direttamente al Board of Directors e sovrintende/monitora la gestione delle comunicazioni del Meccanismo, l'emissione dei rapporti, le attività di divulgazione, apprendimento e formazione del PPM. Così in https://www.aiib.org/en/policies-strategies/operational-policies/policy-on-the-project-affected-mechanism.html.

[735]Inoltre, per evitare conflitti di interesse effettivi o percepiti, il personale PPM che lavora sulle richieste per la revisione di *compliance* (*Compliance Review*) non può lavorare sulle *Project Processing Queries* o sulle richieste per la risoluzione delle controversie (*Dispute Resolution*). Così in https://www.aiib.org/en/policies-strategies/operational-policies/policy-on-the-project-affected-mechanism.html.

[736]Inoltre, per evitare conflitti di interesse effettivi o percepiti, il personale PPM che lavora sulle richieste per la revisione di *compliance* (*Compliance Review*) non può lavorare sulle *Project Processing Queries* o sulle richieste per la risoluzione delle controversie (*Dispute Resolution*). Così in https://www.aiib.org/en/policies-strategies/operational-policies/policy-on-the-project-affected-mechanism.html.

[737] AIIB *Policy on the Project-affected People's Mechanism*, Dec. 7, 2018, art. 3.

[738] Policy Section 3.1: https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-policy.pdf

[739] L'*Authorized Representative* può essere un parente, un individuo di fiducia o una organizzazione, così come specificato nella Rules of Procedures alla Sezione 3.2.

[740]Occorre precisare che il PPM non accetta "*anonymous submissions*". Così in Sezione 3.5 del Rules of Procedures. Ciò poiché lo stesso necessita di informazioni sufficienti per poter comunicare con le persone che ne fanno richiesta. In casi eccezionali, quando non è possibile ricorrere ad un rappresentante all'interno del Paese, i richiedenti possono designare come rappresentante autorizzato un individuo o una organizzazione al di fuori del Paese al fine di presentare la richiesta.

Il procedimento di reclamo prende avvio con la presentazione della richiesta ad opera dei soggetti legittimati. Le richieste possono essere di tre tipologie. In questa sede, giova premettere brevemente lo scopo delle stesse, con riserva di ritornare sul punto nel prosieguo ai fini di un'analisi maggiormente approfondita.

La prima *(Project Processing Queries* - PPQ) ha l'obiettivo di risolvere rapidamente i problemi che possono sorgere nella fase iniziale di progettazione, allorché si presume che le questioni da risolvere non siano complesse[741].

La seconda (*Request for Dispute Resolution* - RDR) mira a instaurare un dialogo tra la Banca, le persone interessate dal progetto e/o il cliente per concordare azioni di mitigazione dei potenziali impatti ambientali e sociali di un progetto[742].

La terza (*Request for Compliance Review* - RCR) è volta a vagliare la fondatezza delle accuse avanzate dalle persone colpite dai progetti finanziati circa il mancato rispetto, da parte della Banca, degli obblighi imposti dalla sua politica ambientale e sociale[743].

La *policy* PPM della Banca delinea parametri rigorosi per l'ammissibilità delle richieste. Per essere considerata ammissibile dal Meccanismo, una richiesta deve riguardare un progetto approvato per il finanziamento da parte dell'AIIB o in relazione al quale è stato divulgato almeno un *Project summary information* (PSI)[744]. Inoltre, la richiesta non può essere presentata in forma anonima[745] e non può sollevare accuse di frode, corruzione o altre pratiche vietate nonché riferirsi a gare di appalti[746].

Le clausole di ammissibilità includono la necessità, per i richiedenti, di compiere sforzi in buona fede volti a risolvere i loro problemi con il Management o attraverso i Meccanismi di ricorso per le controversie a livello di progetto (*Project-level GRM*), prima di presentare la loro richiesta[747].

---

[741] Paragrafo 2.1.1 delle *Rules of Procedure.*

[742] Paragrafo 2.1.2 delle *Rules of Procedure.*

[743] Paragrafo 2.1.3 delle *Rules of Procedure.*

[744] Paragrafo 5.1. delle *Rules of Procedure of the Project-Affected People's Mechanism* - Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), Issued by the Managing Director, Complaints-resolution, Evaluation and Integrity Unit (CEIU), June 13, 2019. Il PSI costituisce una sintesi delle informazioni rilevanti relative ad un Progetto divulgate da AIIB prima dell'approvazione del finanziamento. Si veda al riguardo il paragrafo 4.1. delle Procedures.

[745] Rules of procedures, paragrafo 9.1 prevede che pur non ammettendo la presentazione di richieste anonime, il PPM garantisce la riservatezza a tutti i richiedenti che ne fanno esplicita richiesta in modo da poter mitigare i rischi di azioni ritorsive nei loro confronti, verso le loro famiglie o dei rappresentanti autorizzati. In ogni caso, il Meccanismo verifica la veridicità delle informazioni ricevute, non permettendone la divulgazione a terzi, al Management, al Board o al cliente. La riservatezza in questione può essere garantita ai richiedenti se le loro motivazioni sono ritenute valide dal PPM. Inoltre tutti gli organi del PPM sono informati dei loro obblighi di garantire la riservatezza dei denuncianti. Tuttavia, se la necessità di riservatezza ostacola la procedura, il Meccanismo e i richiedenti devono raggiungere un accordo su come procedere; in mancanza di tale accordo la richiesta presentata non può condurre all'avvio di alcuna procedura. Si deve, ulteriormente, precisare come il PPM non sia un *enforcement mechanism*; pertanto questi non è in grado di proteggere fisicamente o salvaguardare le persone dalle possibili conseguenze. Cionondimeno il PPM, attraverso un'attività di sensibilizzazione o mediante la garanzia della riservatezza, opera al fine di mitigare tali rischi. A tal fine svolge un esame documentale di *due diligence* dell'ambiente di rischio e del rischio potenziale o effettivo di ritorsione. Infine, il PPM deve informare le parti in merito all'incapacità del meccanismo di fornire loro una protezione fisica e circa l'eventuale necessità di una richiesta ai fini dell'applicazione della garanzia della riservatezza.

[746] Paragrafo 5.1. delle *Rules of Procedures.* Si noti, inoltre, che tutte le richieste presentate al Meccanismo devono riguardare la politica ambientale e sociale (*ESP Policy*) e riferirsi alla conformità dei progetti alla stessa; non possono riguardare i progetti co-finanziati con altre Banche multilaterali di sviluppo o con organizzazioni di sviluppo bilaterale nel caso in cui l'AIIB abbia concordato l'applicazione delle politiche ambientali e sociali del co-finanziatore e, conseguentemente, di affidare eventuali casi al Meccanismo di *accountability* di quest'ultimo.

[747] Policy Section 5.1.8: https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-policy.pdf

In aggiunta, sono ritenute inammissibili le richieste relative a questioni che sono già state trattate dal Meccanismo, sempre che non emergano nuove prove o circostanze non note al momento della precedente indagine[748].

Infine, oltre a queste cause di ineleggibilità generali, nel caso di presentazione di una richiesta di *Compliance Review*, il PPM dichiara inammissibile la stessa se[749]:

a) concerne azioni o omissioni della Banca non tradottesi nell'inosservanza della Politica ambientale e sociale;

b) riguarda situazioni pregiudizievoli non direttamente imputabili alla AIIB perché cagionate da attività o da soggetti che esulano dal "ragionevole controllo della Banca"[750];

c) si riferisce a leggi, politiche o regolamenti di uno Stato membro della Banca.

Sono, altresì, inammissibili le richieste per la *Compliance Review* riferibili a questioni che sono sottoposte contemporaneamente a revisione arbitrale o giudiziaria, ad eccezione del caso in cui il Board of Directors ne autorizzi il trattamento o nel caso si riferiscano all'oggetto di un *Project Processing Query* o di una *Dispute Resolution*[751].

Inoltre, le *Rules* prevedono limiti temporali per il deposito della richiesta presso il Meccanismo[752]. Invero, per quanto riguarda il *Project Processing Queries*, è possibile presentare la richiesta solo dopo che la Banca AIIB abbia divulgato il *Project summary information* (PSI) e, in ogni caso, prima che il finanziamento venga approvato[753].

Per quanto riguarda la *Request for Dispute Resolution* (RDR) o *for Compliance Review* (RCR) bisogna fare una distinzione tra finanziamenti garantiti dallo Stato (*Sovereign-backed Financings)* e quelli non garantiti (*Non sovereign-backed Financings*). La RDR può essere presentata dopo la divulgazione del PSI e, nel caso di progetti con finanziamenti garantiti dallo Stato, prima della data di chiusura[754] indicata nel documento del progetto. Diversamente la RDR nel caso di progetti con finanziamenti non garantiti dallo Stato, può essere depositata entro 24 mesi dalla data dell'ultimo esborso dei fondi dell'AIIB[755].

La RCR deve essere presentata dopo l'approvazione del finanziamento del progetto (*Financing for the Project*) e, come nel caso della RDR, per i progetti con finanziamenti garantiti dallo Stato, prima della data di chiusura indicata nel documento del progetto o, per i progetti con finanziamenti non garantiti dallo Stato, entro 24 mesi dalla data dell'ultimo esborso dei fondi[756].

---

[748] Per una completa disamina delle cause di inammissibilità si veda paragrafo 5.1.delle *Rules of Procedure of the Project-Affected People's Mechanism* - Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), Issued by the Managing Director, Complaints-resolution, Evaluation and Integrity Unit (CEIU), June 13, 2019.

[749] Le cause di inammissibilità specifiche per la richiesta di compliance sono previste al paragrafo 5.2 delle *Rules of Procedure of the Project-Affected People's Mechanism* - Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), Issued by the Managing Director, Complaints-resolution, Evaluation and Integrity Unit (CEIU), June 13, 2019.

[750]Sezione 5.2.2: It relates to activities, parties or impacts beyond the reasonable control of AIIB (including the conduct of any Client or any third party, unless that conduct is directly relevant to assessment of AIIB's compliance with the ESP).

[751] Paragrafo 5.2.5 delle *Rules of Procedure*.

[752] Paragrafo 4 delle *Rules of Procedure*.

[753] Paragrafo 4.1 delle *Rules of Procedure.*

[754] Per i *Sovereign-backedloans*, la data di chiusura è la data specificata nel contratto di prestito, dopo la quale la Banca può porre fine al diritto del beneficiario di ritirare i proventi del prestito. Mentre, per i *Sovereign-backed guarantees* con il termine "closing date" si intende la data di completamento del progetto.

[755] Paragrafo 4.2 delle *Rules of Procedure.*

[756] Section 4.5: https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-RofP.pdf

I richiedenti possono indicare la funzione PPM in base alla quale la loro richiesta dovrebbe essere esaminata[757]. Tutte le comunicazioni con il Meccanismo si svolgono in lingua inglese, con una traduzione abbreviata fornita nella lingua nazionale del richiedente, se necessario[758].

Il Meccanismo, ricevuta la richiesta, individua la migliore opzione di elaborazione a seconda di vari fattori (contenuto, tempistica, ammissibilità, proposta del richiedente)[759] e la comunica al richiedente entro 10 giorni, nel caso di PPQ, ed entro 20 giorni se si tratta di una RDR o di una RCR[760].

Una volta informati i richiedenti, il Management e il Board of Directors, della presentazione della richiesta ne viene data pubblicità mediante il suo inserimento nel registro del PPM[761].

Analizzate le fasi preliminari del processo di reclamo, non resta che occuparsi del cuore del procedimento. A tal fine, è necessario svolgere talune considerazioni sull'oggetto delle richieste.

Come si avuto modo di sottolineare nelle premesse del presente paragrafo, le richieste presentate al Meccanismo possono essere di tre tipologie:

La richiesta di elaborazione del progetto (*Project Processing Queries*- PPQ) ha l'obiettivo di risolvere rapidamente i problemi che possono sorgere nella fase iniziale di progettazione e che non necessitano dell'attivazione della funzione di *Dispute Resolution*, in quanto ritenuti *prima facie* di agevole risoluzione[762]. Una volta ricevuta la richiesta, il PPM prepara il rapporto di ammissibilità (*Eligibility Report*) nel termine di dieci giorni e ne invia copia al Management. Quest'ultimo, entro quindici giorni, dovrà fornire una risposta (*Management Response*) al PPM, inviandone una copia anche al Cliente[763]. Nell'ambito della procedura attivata da questa tipologia di richiesta, il Meccanismo non valuta se la condotta della Banca sia conforme o meno alle politiche ambientali e sociali (ESP). Il PPM ha il compito di facilitare un dialogo costruttivo tra tutte le Parti interessate (Management, cliente, richiedenti e qualsiasi Parte interessata) al fine di identificare una possibile soluzione e affrontare le preoccupazioni sollevate[764]. Proprio nell'ottica di velocizzare il processo e ridurre i tempi, tale dialogo dovrà concludersi celermente e comunque prima dell'approvazione del finanziamento[765].

In qualsiasi fase del processo PPQ, i richiedenti possono chiederne l'interruzione e presentare una *Requests for Dispute Resolution*, ricorrendone i requisiti[766]. Se, al contrario, il processo PPQ

---

[757] Paragrafo 6.1. lett. e) delle *Rules of Procedure.*

[758] Policy Section 6.2: https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-RofP.pdf

[759] Paragrafo 6.4.2 lett. c) delle *Rules of Procedure.*

[760]Si veda la pagina web https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-RofP.pdf / Sections 6.5.3, 6.6.4 & 6.7.3

[761] Policy Section 6.4: https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-RofP.pdf. La *dispute resolution* si articola in diverse fasi (lo screening categorizzazione e valutazione dei rischi e degli impatti ambientali e sociali del Progetto come stabilito all'interno delle disposizioni ESP, nonché esame di richieste per affrontare qualsiasi disturbo ambientale come polvere, rumore o limitazioni alla mobilità riscontrate durante la preparazione del progetto).

[762] Paragrafo 2.1.2 delle *Rules of Procedure.*

[763] Il PPM una volta ricevuta la risposta da parte del Management, provvederà ad inoltrarla ai richiedenti. https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-RofP.pdf Section 6.5.3 / Subsection "b"

[764] Paragrafo 6.5. *Rules of Procedure of the Project-Affected People's Mechanism* - Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), Issued by the Managing Director, Complaints-resolution, Evaluation and Integrity Unit (CEIU), June 13, 2019, ove è specificato che la richiesta può aiutare il management a identificare e gestire i potenziali problemi in anticipo, quando gli stessi potrebbero essere ancora suscettibili di risoluzione. Tuttavia, la richiesta può diventare oggetto di dispute resolution se le questioni in oggetto si rivelano più complesse di quanto originariamente previsto.

[765] Per un'analisi delle relative tempistiche, si veda il paragrafo 6.5.3 delle *Rules of Procedure.*

[766] Si noti come la richiesta di elaborazione del progetto può diventare oggetto di *dispute resolution* se le questioni in essa rappresentate si rivelano più complesse di quanto originariamente previsto.

arriva ad un accordo tra le parti, il Meccanismo prepara una sintesi delle azioni da intraprendere, di cui deve darsi adeguata pubblicità (c.d. *Disclosure of a Summary)*[767].

La richiesta di risoluzione di una controversia (*Request for Dispute Resolution*- RDR) mira ad instaurare un dialogo tra la Banca, le persone interessate dal progetto e/o il cliente al fine di concordare azioni di mitigazione di potenziali impatti negativi di un progetto[768]. Dunque essa si prefigge come scopo quello di risolvere le controversie relative a impatti ambientali o sociali, conosciuti e quantificabili, potenziali o effettivi, lamentati dalle Parti[769] e sorti durante la *due diligence* di un progetto da parte della Banca o durante l'attuazione del progetto stesso. Anche in questo caso, come nella funzione precedente PPQ, il Meccanismo non valuta la conformità dell'operato della AIIB alle politiche ambientali e sociali (ESP), ma cerca di addivenire, attraverso la concertazione con le Parti interessate, a una risoluzione della controversia per mezzo di un *memorandum* d'intesa[770]. Nell'ambito di questa funzione il Meccanismo assume il ruolo di coordinatore e guida delle Parti ed è dotato di poteri eterogenei rivolti a tale scopo[771]: può nominare esperti, condividere informazioni, favorire il dialogo costruttivo, istituire un Meccanismo di mediazione o ricorrere ad altri metodi riconciliativi[772].

L'accordo di risoluzione delle controversie (*Dispute Resolution Agreement*) dovrà contenere un programma di attuazione vincolante contente specifiche azioni, concordate tra le Parti[773]. Inoltre, il PPM – oltre a facilitare la firma dell'accordo – monitora la sua attuazione e riferisce direttamente al Board of Directors. Nel caso in cui il raggiungimento di un accordo non risulti possibile[774], il processo di *Dispute Resolution* si conclude, per decisione del Meccanismo stesso. In ogni caso, le Parti sono libere di porre fine al processo in qualsiasi momento, presentando una richiesta di *compliance review*, fermo restando il rispetto dei relativi requisiti di ammissibilità[775].

La richiesta di un controllo di conformità (*Request for Compliance Review*– RCR) è volta a vagliare le accuse, avanzate dalle persone colpite dai progetti finanziati, circa il mancato rispetto delle politiche ambientali e sociali a opera della AIIB nella *due diligence* del progetto o durante la preparazione, supervisione o attuazione dello stesso[776].

Sulla base della richiesta, della risposta del Management e di eventuali visite in loco[777], il Meccanismo decide nel termine di trenta giorni se raccomandare al Board l'avvio della Revisione di

---

[767]Cfr. quanto indicato in https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-RofP.pdfSection 6.5.3 / Subsection "e".

[768] Paragrafo 6.6.1. *Rules of Procedure.*

[769] Le parti della controversia includono tipicamente il cliente, cioè il destinatario o il beneficiario del finanziamento AIIB o qualsiasi altra entità responsabile dell'attuazione del progetto e il Richiedente; ma possono anche coinvolgere il Management e/o gli appaltatori o altre parti coinvolte nell'elaborazione o attuazione del Progetto. Sezione 6.6.1 della Rules of Procedures.

[770] Paragrafo 6.6.2 delle Rules of Procedures.

[771] Anche in questo caso, una volta ricevuta la richiesta, il Meccanismo prepara il rapporto di ammissibilità nei successivi venti giorni e lo invia al Management, il quale – entro 15 giorni – dovrà rispondere (*Management Response*) al PPM.

[772] Paragrafo 6.6. delle Rules of Procedures.

[773] Tale accordo verrà divulgato dal PPM entro dieci giorni dalla sua firma se le Parti acconsentono a ciò. In caso contrario, il PPM predispone e pubblica un riassunto del processo di risoluzione. Sezione 6.6.4., lett. e).

[774] In questo caso, il PPM prepara un riassunto del processo di risoluzione della controversia e dei risultati raggiunti. Il documento è trasmesso al Board, nel termine di dieci giorni, e viene reso noto attraverso una successiva pubblicazione.

[775]Così in https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-RofP.pdf Section 6.7.3 / Subsection "h".

[776] Paragrafo 6.7. delle Rules of Procedures.

[777] Per una attenta analisi del caso, il Meccanismo può effettuare visite in loco nella zona del progetto per comprendere meglio le questioni sollevate. Sebbene in questa fase relativa alla visita in loco sia prevista l'assistenza da parte dei Membri dell'AIIB, essi possono rifiutare tale richiesta di visita nella zona interessata e, a quel punto, il PPM – una volta informato

conformità (*Compliance Review*). Il PPM può anche ritenere che, in luogo di una *Compliance review*, sia più appropriato attivare un'altra funzione (la PPQ o la RDR)[778].

Una volta che la richiesta sia stata approvata dal Board, il Meccanismo elabora i *Terms of Reference* (TOR) al fine di delineare l'ambito e la metodologia da applicare alla *Compliance Review*, le tempistiche, il budget nonché le competenze necessarie della *Project-specific task force*[779].

Al fine di condurre le opportune verifiche di conformità, il Meccanismo forma una *Project-specific Task Force* presieduta dal Managing Director del CEIU e composta da specialisti. Tutte le Parti interessate[780]possono essere ascoltate durante la verifica di conformità, nel termine di trenta giorni dall'approvazione della richiesta di *compliance* ad opera del Board[781].

Una volta terminata l'*investigation*, il Meccanismo predispone una bozza del Report finale sulla *compliance review*, insieme alla *Project-specific task force*. Tale bozza viene inviata ai richiedenti e al Management al fine di permettere loro di presentare osservazioni sui risultati a cui è giunto il PPM[782].

Ove il Meccanismo rilevi la mancata conformità dell'operato della Banca alle sue politiche ambientali e sociali (ESP), il Management – entro novanta giorni lavorativi dal ricevimento della bozza del rapporto di *Compliance Review* – predispone una proposta di *Action Plan* (MAP)[783].

Il *Management Action Plan* (MAP)[784] è revisionato, successivamente, alla luce dei commenti presentati dai richiedenti e dal PPM[785].

Infine, spetta al Meccanismo, insieme alla *Project-specific task force*, predisporre il Report finale di *compliance review*, tenendo in considerazione la risposta del Management nonché il MAP predisposto e revisionato[786]. Il Report finale viene sottoposto al Board of Directors, ai fini della sua approvazione e trasmesso ai richiedenti, al Management e ai Clienti[787].

Successivamente, il Meccanismo procede all'analisi dei rapporti di monitoraggio del Management e prepara – annualmente – un rapporto sullo stato di attuazione del MAP da sottoporre al Board[788].

---

il Board of Directors – condurrà la sua revisione sulla base di tutte le altre prove disponibili. si veda al riguardo il paragrafo 6.4.6 delle Rules of Procedures.

[778] Paragrafo 6.7.3 lett. a) delle Rules of Procedures.

[779] Se la richiesta di *compliance* è approvata dal Board nei successivi quindici giorni il Meccanismo predispone in forma di bozza i *Terms of Reference* (TOR) e li sottopone a eventuali commenti del Comitato Strategico del Consiglio dei Direttori (*Policy and Strategy Committee of the Boardof Directors*). Infine, una volta presentati i termini di riferimento al Board, questi vengono resi noti dal PPM nei successivi dieci giorni. Così in paragrafo 6.7.3 lett. b) delle Rules of Procedures.

[780] I richiedenti, il cliente, le autorità e le agenzie locali coinvolte nel progetto, il Board Director che rappresenta il Paese membro interessato, il Management e l'eventuale personale dell'AIIB.

[781]Cfr. https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-RofP.pdf Section 6.7.3 / Subsection i).

[782]_https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-RofP.pdf Section 6.7.3 / Subsection "m".

[783] https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-RofP.pdf Section 6.7.3 / Subsection "p"

[784] Il MAP contiene le azioni che il Management della Banca intende intraprendere per conformarsi alle politiche ambientali e sociali (ESP) violate dal progetto finanziato.

[785] Paragrafo 6.7.3 lett. o) delle Rules of Procedures.

[786] Ricevuto il Report finale, il Management invia il MAP finale al PPM entro 15 giorni includendo un riepilogo di come il Management ha tenuto conto del rapporto di conformità e degli eventuali commenti del Cliente, dei richiedenti e del Meccanismo di *accountability*. Così in https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-RofP.pdf Section 6.7.3 / Subsection "r".

[787] https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-RofP.pdf Section 6.7.3 / Subsections "s" e "t"

[788] Paragrafo 6.7.3 lett. s) delle Rules of Procedures.

Analizzate le principali funzioni del Meccanismo, non resta che dar conto delle sue attività sussidiarie di sensibilizzazione, di formazione e di apprendimento istituzionale[789].

L'attività di sensibilizzazione in senso stretto (c.d. di *outreach*)[790], avendo come obiettivo l'accrescimento della consapevolezza dei soggetti danneggiati circa l'esistenza e il mandato del PPM, contribuisce in misura rilevante al successo delle funzioni di *compliance review* e di *dispute resolution*. Accanto alla suddetta attività di *outreach*, il Meccanismo svolge anche una funzione di formazione, rivolta al personale della Banca e funzionale a migliorare la loro conoscenza sul funzionamento del PPM. Infine, vi è una funzione di apprendimento istituzionale: il PPM collabora con gli altri IAMs e le altre istituzioni finanziarie multilaterali al fine di condividere sistematicamente le lezioni apprese (*lessons learned*) e, per tale via, migliorare l'effettiva attuazione delle politiche ambientali e sociali.

3.2.2.4. Criticità del Meccanismo

Il funzionamento del Meccanismo non è andato esente da critica, soprattutto nelle fasi finali del suo sviluppo. Quattordici organizzazioni non governative nel marzo del 2018 hanno provveduto a sottoscrivere una lettera[791], in cui venivano evidenziate le carenze riscontrate nel funzionamento del PPM, in particolare con riferimento al profilo della accessibilità e della trasparenza.

Sotto il profilo dell'accessibilità del Meccanismo, è stato evidenziato come non sia conforme agli standard IAMs di traslare sulle comunità, lese dal progetto, l'onere di provare il danno subito. Sarebbe, infatti, più opportuno procedere alla conduzione di interviste preliminari dei denuncianti, da parte dello staff del Meccanismo, alla stregua delle prassi adottate dagli altri IAMs. In tal modo risulterebbe semplificato loro l'onere di raccogliere le prove circa il danno arrecato dai progetti finanziati dalla Banca.

La lettera ha, inoltre, evidenziato, l'irragionevolezza delle previsioni delle *Rules of Procedure*, nella parte in cui richiedono al denunciante, come condizione di procedibilità della richiesta, di rivolgersi alla Banca o di ricorrere a un Meccanismo di reclamo a livello di progetto. Tale onere potrebbe esporre a ritorsioni le comunità danneggiate dal progetto. Inoltre, si evidenzia, altresì come i reclami interni alla Banca o quelli previsti a livello di progetto, non di rado, non abbiano le competenze per rispondere in modo efficace alle richieste più complesse.

Inoltre, sempre sotto il profilo della accessibilità, la lettera rileva criticamente come il ricorso all'assistenza non locale, da parte del richiedente, sia limitato, dalle *Rules of Procedure*, a casi eccezionali[792]. Ebbene il rischio è che, data l'ampiezza del termine "assistenza", il limite dei casi eccezionali escluda qualsiasi forma di consulenza, finanziamento e sostegno da parte delle

[789] Paragrafo 11.4 delle Rules of Procedures.

[790] L'*outreach* viene intrapresa attraverso la pubblicazione di guide per l'utente, modelli, *brochures* informative e altri materiali in grado di fornire informazioni utili sul Meccanismo. Altre informazioni vengono divulgate attraverso il sito web del PPM o attraverso le autorità governative e autorità locali, ONG, società civile, settore privato, università e altre organizzazioni ed entità presenti nei Paesi in cui l'AIIB effettua investimenti. Inoltre, il personale conduce attività di sensibilizzazione online, audiovisive e di persona con le comunità locali, le organizzazioni non governative e con la società civile con l'obiettivo di aumentare la consapevolezza e la capacità di utilizzare il Meccanismo stesso. Il Meccanismo collabora con gli altri IAMs e le altre istituzioni finanziarie multilaterali nelle attività di sensibilizzazione, incluse quelle dell'*Independent Accountability Mechanisms Network* (IAMs Network). Così in Attachment 5, *PPM Outreach, Learning and Training*, Rules of Procedures, 2021.

[791] https://bankinformationcenter.org/en-us/update/comments-on-aiibs-draft-complaints-handling-mechanism/ Published on March 26, 2018.

[792] *Rules of Procedure of the Project-Affected People's Mechanism* - Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), Issued by the Managing Director, Complaints-resolution, Evaluation and Integrity Unit (CEIU), June 13, 2019, paragrafo 3.3.

organizzazioni della società civile (CSO) non locali. Ciò potrebbe tradursi in un tentativo di limitare la cooperazione e le attività delle CSO.[793]

Anche la nomenclatura della *policy* del Meccanismo è stata messa in discussione[794]. In particolare si è sottolineato come risulti poco chiara, se non addirittura artificiosa, la distinzione tra una richiesta di *Queries* e richiesta di *Dispute Resolution*; ciò poiché entrambe le richieste perseguono la stessa funzione (l'instaurazione di un dialogo)[795] e sono soggette alle medesime condizioni preliminari.

Per quanto riguarda la trasparenza, due sono i principali profili critici. *In primis*, sul registro del sito web sono visibili solo le sintesi dei risultati e delle valutazioni del PPM, vale a dire informazioni che permettono solo un monitoraggio minimo da parte dei richiedenti e delle Parti interessate dell'operato del Meccanismo[796]. Inoltre, si deve rilevare come a partire dal 4 febbraio 2022, i registri della Banca AIIB relativi alle richieste presentate al PPM non sembrano avere reclami di alcun tipo. Il sito ufficiale del "*PPM Submissions Registry*"[797] dichiara "*There are currently no registered submissions*". Si deve, al riguardo, sottolineare come il Meccanismo sia nelle sue prime fasi di esistenza, il che potrebbe spiegare la mancanza di richieste registrate[798]**.**

Un'ulteriore lettera di denuncia è stata predisposta dal *Bank Information Center Europe* nel settembre del 2019[799] allo scopo di invitare la AIIB a divulgare informazioni più complete sui propri prestiti agli intermediari finanziari. Tra i principali profili critici evidenziati, è stata rilevato come la politica dell'ESF porti ad una divulgazione tardiva delle informazioni. In particolare la divulgazione delle informazioni rilevanti può avvenire solo ove siano trascorsi 12 mesi dall''approvazione del finanziamento. Questo lasso di tempo risulta troppo ampio e finisce per pretermettere del tutto gli interessi dei soggetti potenzialmente colpiti dall'attuazione del progetto, i quali abbisognano delle informazioni rilevanti al fine di poter ponderare la decisione di presentare una richiesta di reclamo.

3.3. Il Mecanismo Indipendente de Consulta e Investigacion *della Banca Interamericana di Sviluppo (IDB)*

[793] https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/project-affected-peoples-mechanism/how-we-assist-you/rules/index-part3.html

[794] Il riferimento è alla distinzione tra Project Processing Queries, Request for Dispute Resolution e Request for Compliance Review.

[795] https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/project-affected-peoples-mechanism/how-we-assist-you/index.html

[796] https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/project-affected-peoples-mechanism/submission/registry.html

[797] https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/project-affected-peoples-mechanism/submission/registry.html

[798] *PPM Submissions Registry*: https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/project-affected-peoples-mechanism/submission/registry.html. In data 3 febbraio 2022, è stata mandata richiesta scritta per avere accesso a eventuali richieste presentate al Meccanismo. Inizialmente, era stata ricevuta la seguente risposta: "*Thank you. We acknowledge receipt of your request and will process it as soon as possible, in no more than 30 working days*." Una ulteriore comunicazione ha poi chiarito che il PPM non aveva ricevuto reclami alla data di fine febbraio 2022 (si riporta, per compiutezza, il testo della e-mail inviata dall'ufficio competente: "*Dear Mr.,Thank you for your message. Please note that the Project-affected People's Mechanism (PPM) has not received any eligible request as of end-February 2022.You are welcome to find more information about PPM on our website. Should you have any further questions, please feel free to contact us at AIIB*".

[799] https://www.accountabilitycounsel.org/wp-content/uploads/2019/09/9-13-19-aiib-fi-letter.docx

Una delle prime istituzioni ad adottare un Meccanismo di controllo è stata la Banca interamericana di sviluppo[800], la quale, nel 1994, ha istituito l'*Independent Investigation Mechanism* (IIM), antesignano dell'attuale *Mecanismo Indipendente de Consulta e Investigacion* (MICI)[801].

Nella configurazione del 1994, il Meccanismo operava attraverso un coordinatore permanente ("*permanent coordinator*") e alcuni *investigators*, indicati in un'apposita lista. Il Board dell'IDB procedeva, in relazione ai singoli reclami, alla nomina di un *panel* formato da non meno di tre membri. Il funzionamento dell'IIM non è stato esente da critiche. In particolare, l'*Office of Evaluation and Oversight* (OVE) ha rilevato la carenza di personale amministrativo e tecnico a supporto permanente dell'IIM, la mancata predeterminazione di termini perentori in relazione alle singole fasi del procedimento, nonché l'assenza di standard da osservare per verificare l'attuazione delle raccomandazioni suggerite all'esito delle indagini[802]. La principale criticità[803] riguardava la posizione di poca indipendenza dell'IIM, inserito nell'*Office of the Secretary* dell'IDB[804].

Alla luce di tali problematicità, l'IDB ha avviato un processo di revisione dell'istituto, culminato con la elaborazione di un nuovo quadro normativo (Policy ICIM 2010) e al mutamento della denominazione del meccanismo, ad oggi definito ICIM (o MICI).

Il MICI è stato concepito quale meccanismo rafforzato in grado di recepire e correggere i profili critici del precedente IIM. Esso è competente a ricevere e ad esaminare reclami presentanti da soggetti appartenenti alle comunità danneggiate da progetti finanziati dall'IDB. A partire dalla sua istituzione, formalizzata nel mese di settembre dell'anno 2010, il MICI ha esaminato soltanto 24 reclami su un totale di 83 istanze[805] riguardanti, tra gli altri, questioni di rilevante importanza per le popolazioni locali, quali l'inquinamento, la congestione stradale e il reinsediamento di comunità rurali e urbane. In sede di creazione del Meccanismo, il *Board of Governors* ha sottolineato la necessità che il MICI svolgesse le proprie funzioni in condizioni di autonomia e piena indipendenza dal Management[806], al

---

800 Fondata nel 1959 da diciannove Stati dell'America centrale e meridionale e dagli Stati Uniti, l'Inter-American Development Bank (IDB) ha subito un progressivo sviluppo, potendo attualmente contare su una *membership* di ventinove Paesi dei vari continenti. La IDB rappresenta la principale fonte di finanziamento per i progetti di sviluppo economico e sociale in America latina e nei Caraibi. Tra i compiti istituzionali della banca, figurano la riduzione della povertà, lo sviluppo delle infrastrutture sociali, la lotta al cambiamento climatico e la promozione della sostenibilità energetica (si veda *op. ult. cit*.).

801 Ovvero ICIM, secondo l'acronimo inglese della denominazione *Independent Consultation and Investigation Mechanism*.

802 OVE, *Mid-term Evaluation of IDB-9 Commitments, Evaluation of the Independent Consultation and Investigation Mechanism: Background Paper*, 2013, 9 ('OVE 2013').

803 TIGNINO M., *Inter-American Development Bank Independent Consultation and Investigation Mechanism*, in Max Planck Encyclopedias of International Law - Oxford public international law (consultabile in http://opil.ouplaw.com).

804 Per approfondimenti, si veda la pagina web dedicata al Meccanismo di *accountability* della *Inter-American Development Bank*, in https://www.iadb.org/en/about-us/departments/sec.

805 TIGNINO M., *Inter-American Development Bank Independent Consultation and Investigation Mechanism*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law - Oxford public international law* (http://opil.ouplaw.com) rileva che sotto il vigore della *policy* 2010 su un totale di 83 richieste solo 29 sono state registrate. I motivi del diniego di registrazione delle 54 richieste includevano il mancato avviso da parte dei richiedenti al Management dell'operazione prima della presentazione delle richieste all'ICIM o il fatto che le richieste trattassero questioni escluse dall'ambito di competenza del Meccanismo, quali frode, corruzione, gare non competitive e altre pratiche vietate (20). Inoltre, l'Autore sottolinea come solo 24 richieste registrate siano state ritenute ammissibili (14 in *Consultation Phase* e10 in *Compliance Review Phase*).

806 Al fine di comprendere i motivi del mandato del *Board of Governors*, giova descrivere la struttura istituzionale della IDB. Gli organi principali della IDB sono il *Board of Governors* e il *Management*. In *Cenni storici sulle banche e fondi di sviluppo -Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica – Relazione* (disponibile all'indirizzo: http://www.dt.mef.gov.it), si precisa che "Il Consiglio dei Governatori rappresenta il massimo organo decisionale dell'istituzione; ad esso spetta l'assunzione di tutte le decisioni più importanti, tra le quali l'approvazione annuale del bilancio e dei rendiconti finanziari della Banca (...). Il Consiglio dei Direttori Esecutivi (o Consiglio di Amministrazione) consta di 14 membri ed è l'organo responsabile delle operazioni della Banca: stabilisce le politiche operative che la Banca

fine di accrescere la *transparency* nelle indagini relative ai reclami di non conformità presentati dalle parti lese[807].

Una delle principali novità introdotte dalla *policy* del 2010 è stata l'istituzione di un processo bifasico, basato sulla *Consultation Phase* e sulla *Compliance Review Phase*, come descritto nel prosieguo di questo paragrafo.

Ancora una volta, il giudizio espresso dall'OVE sui risultati della Policy ICIM 2010 è stato negativo e ha evidenziato la mancata soddisfazione delle richieste dei ricorrenti danneggiati.

A seguito di un nuovo processo di revisione, l'IDB ha adottato la *policy* ICIM 2015, la quale ha ridisegnato la struttura e la *governance* dell'ICIM con l'obiettivo prioritario di correggere le disfunzioni occorse in fase di esame preliminare di ammissibilità delle richieste, nonché, in un'ottica di trasparenza ed efficienza, di favorire la divulgazione delle informazioni relative agli esiti delle richieste trattate[808].

La principale novità della politica ICIM 2015 è data dal considerevole ampliamento del mandato del Meccanismo: invero, esso è competente a ricevere i reclami relativi alle operazioni sostenute da una istituzione appartenente all'*Inter-American Development Bank Group* – non solo, dunque, dall'IDB, ma anche dall'*Inter-American Investment Corporation* (IIC)[809] e dal *Multilateral Investment Fund* (MIF)[810] –, a partire dalla data di approvazione del finanziamento e fino ad un anno dopo l'erogazione dello stesso.

Il Meccanismo di *accountability* si applica a tutte le politiche operative rilevanti delle istituzioni finanziarie nei seguenti ambiti: salvaguardia dell'ambiente, gestione del rischio di catastrofi naturali, servizi di pubblica utilità, reinsediamento involontario, parità di genere, popolazioni indigene[811].

La *policy* ICIM 2015 prevedeva una revisione a distanza di cinque anni dalla sua entrata in vigore. Conseguentemente, ad aprile del 2021 è stato definito un nuovo quadro regolatorio, connotato dalla previsione di due distinte *policies* ICIM: la MICI-IDB POLICY e la MICI-IIC POLICY, applicabili rispettivamente alle operazioni finanziate dall'IDB o dal MIF e a quelle dell'IIC[812].

---

deve adottare per svolgere le sue operazioni; approva i prestiti e le proposte di cooperazione tecnica ad esso sottoposte dal Presidente della Banca".

[807] *Policy of the independent Consultation and investigation mechanism of the* IDB (MICI-IDB POLICY) del 14 aprile 2021, p. 5.

[808] *Op.ult.cit.*

[809] L'IIC è una Banca di investimento multilaterale, istituita su indicazione della IDB, al fine di sostenere il settore privato. R. DANINO, "*The Inter-American Investment Corporation and Private Sector Development in Latin America*" in R.C. EFFROS, *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, Volume II, pubblicato da International Monetary Fund, sottolinea che l'IIC è giuridicamente autonoma; difatti, opera con proprie risorse e attraverso una gestione separata da quella dell'IDB. Essa si prefigge di promuovere lo sviluppo economico dei Paesi membri incoraggiando la creazione, l'espansione e la modernizzazione di imprese private, soprattutto di piccole e medie dimensioni, attraverso prestiti a lungo termine e servizi di consulenza. In fase di valutazione di un progetto, l'IIC applica una serie di criteri di sostenibilità, tra cui figurano lo sviluppo delle risorse materiali e umane, la creazione di nuovi posti di lavoro e l'impatto ambientale dell'operazione.

[810] Il MIF (o FOMIN in spagnolo) è un fondo indipendente amministrato dalla IDB, creato nel 1993 con lo scopo di sostenere lo sviluppo del settore privato in America latina e nei Caraibi. Esso rappresenta anche uno dei maggiori investitori della regione in microfinanza e fondi di capitale di rischio per le piccole imprese. Per un primo inquadramento della *mission* del fondo, si veda lo scritto di F. Seatzu, *The role of the Multilateral Investment Fund ('MIF') in the promotion of foreign private investments in the Latin American and Caribbean Region*, in *Journal of International and Comparative Law*, vol. 21, n. 3, 2015, pp. 535-554.

[811] *Policy of the independent Consultation and investigation mechanism of the* IDB (MICI-IDB POLICY) del 14 aprile 2021, lettera E "MICI scope". Le strategie, le linee guida, le procedure o gli standard approvati esclusivamente dal Management della Banca non rientrano nel campo applicativo del MICI, come evidenziato sul sito web della IDB (https://www.iadb.org/en/mici/operational-policies?open_accordion=1).

[812] Si deve, al riguardo, sottolineare come l'IIC abbia già da tempo avviato un processo autonomo funzionale all'istituzione di un meccanismo di *accountabilit*y proprio. La *Policy of the Independent Consultation and Investigation Mechanism* of

La prima (MICI-IDB POLICY), adottata il 14 aprile del 2021, si applica ai reclami relativi alle operazioni finanziate dalla IDB o dal MIF; la seconda (MICI-IIC POLICY), datata 27 aprile 2021, concerne i reclami relativi alle operazioni finanziate dall'IIC[813]. Prima di presentare formale reclamo al MICI, il richiedente è tenuto a contattare rispettivamente il *Board of Executive Directors* dell'IDB oppure quello dell'IIC[814]. Le due *policies* sono in larga parte sovrapponibili, sia con riguardo agli aspetti procedurali, sia sotto il profilo sostanziale della funzione complessivamente perseguita dal procedimento, tuttavia la prima risulta maggiormente rilevante ai fini di questa analisi, poiché presenta un livello di maggior dettaglio nella descrizione della procedura e nella disciplina degli obiettivi e della struttura della *governance* dell'ICIM.

La *policy* indica tre principali obiettivi[815]. In primo luogo, è compito dell'ICIM indagare in modo indipendente dal Management sui reclami relativi ai danni determinati dal mancato rispetto, da parte dell'istituzione finanziaria, delle politiche operative rilevanti[816]. In secondo luogo, l'ICIM deve fornire informazioni al Board circa le indagini condotte[817]. In terzo luogo, ruolo dell'ICIM è quello di assurgere a Meccanismo di ultima istanza, operante allorché i richiedenti abbiano esperito tutti i tentativi per portare all'attenzione del Management il loro reclamo.

Quanto alla struttura della *governance*, essa è fondata sulla figura del Director, il quale è coadiuvato, nell'espletamento del suo mandato, da due coordinatori di fase[818].

Il Director è nominato dal Board con l'assistenza del Dipartimento Risorse Umane sulla base di un elenco di candidati idonei selezionati da un panel *ad hoc* designato dal Board. Successivamente il Direttore ICIM, sempre con il supporto del Dipartimento Risorse Umane, nominerà il *Consultation Phase Coordinator* e il *Compliance Review Phase Coordinator.*

Al fine di preservare l'indipendenza del Meccanismo[819], è inoltre prescritto che il Direttore ICIM e i due coordinatori di fase siano scelti tra soggetti esterni alla IIC e alla IDB.

---

the IIC (MICI-IIC POLICY) del 27 aprile 2021 descrive il contesto storico di riferimento, precisando che nel 1999, il Management della IIC ha proposto al *Board of Executive Directors* di istituire un meccanismo di indagine. La proposta è stata formulata in modo analogo con il mandato che la IDB ha conferito nel 1994 al *Board of Governors*. Nel 2002 è stata approvata la relativa *policy*, modellata su quella dell'IDB e adattata alle peculiarità del settore privato. La MICI-IIC policy del 27 settembre 2021 sostituisce la *policy* IIC del 2002. Tuttavia, con l'approvazione della *policy* 2010 dell'IDB, tale processo ha subito una battuta d'arresto. In occasione delle consultazioni relative all'approvazione della *policy* del 2010, l'IIC ha partecipato in qualità di osservatore, al fine di poter adottare in futuro un meccanismo coerente con quello delll'IDB. Ad oggi, il Meccanismo di *accountability* resta unico e unitario, ma regolato da *policies* diverse.

[813] L'ICIM è indipendente dal Management di ciascuna delle istituzioni finanziatrici dei progetti a cui si riferiscono i reclami. Tuttavia, esso è tenuto a riferire del suo operato ai *Board of Executive Directors* dell'IDB e dell'IIC, nonché al *Donors Committee*, ossia all'organo di amministrazione del MIF.

[814] Il previo contatto del Management a opera dei ricorrenti risponde, in entrambe le *policies* (IIC e IDB), all'esigenza di consentire la risoluzione della questione direttamente tra le parti e prima dell'intervento dell'ICIM.

[815] *Policy of the independent Consultation and investigation mechanism* of the IDB (MICI-IDB POLICY) del 14 aprile 2021, pag.5.

[816] Preme evidenziare come, dall'analisi della suddetta disposizione così come dalla lettura dell'intera policy, emerga in maniera ricorrente la necessità di garantire l'indipendenza del meccanismo di *accountability* rispetto alla struttura di gestione dei progetti e delle operazioni foriere di reclamo. Il concetto di indipendenza è, infatti, ripreso nel successivo paragrafo della policy (paragrafo C in *op.ult.cit*.) assurgendo, in questo caso, a "principio guida" dell'operato dell'ICIM. La necessità dell'indipendenza dell'ICIM è ancora una volta ribadita nelle disposizioni relative alla struttura della governance, di cui si dirà nel prosieguo.

[817] La disposizione ben si comprende alla luce della circostanza per cui è il Board ad adottare la decisione finale della Compliance Review Phase, come si avrà modo di illustrare nel prosieguo.

[818] Il riferimento è al Consultation Phase Coordinator e il Compliance Review Phase Coordinator https://www.iadb.org/en/mici/our-mandate?open_accordion=1.

[819] La *Policy* del 14 aprile 2021 prevede, inoltre, un'articolata disciplina relativa alle incompatibilità e ai conflitti di interesse, funzionale a garantire, ancora una volta, l'indipendenza dei membri del meccanismo. A titolo esemplificativo la policy prevede che il personale della IIC e della IDB possono ricoprire incarichi nel MICI solo allorché siano decorsi almeno tre anni dalla fine del loro impiego nelle istituzioni finanziarie (lett. J, p. 20 "*Istitutional and Administrative*

Il Director può incaricare esperti esterni scelti, in collaborazione con il Dipartimento Risorse Umane, da appositi elenchi[820] di consulenti esterni specializzati in materia di mediazione, risoluzione delle controversie, *compliance*, *auditing*, reinsediamento, popolazioni indigene, politiche ambientali e sociali[821].

Per quanto concerne la procedura di reclamo, essa si articola in cinque diverse fasi[822]:

1. ricezione del reclamo (*receipt of complaint*);
2. registrazione del reclamo (*registration of complaint*);
3. ammissibilità della richiesta (*eligibility process*);
4. consultazione (*Consultation Phase*);
5. verifica della conformità (*Compliance Review Phase*).

La presenza di tutte le fasi entro una stessa procedura è solo eventuale; invero, all'atto di presentazione di reclamo, il ricorrente deve espressamente scegliere, in forma scritta, se accedere alla sola *Consultation Phase* oppure alla *Compliance Review Phase* ovvero a entrambe. In questo ultimo caso, alla *Consultation Phase* seguirà la *Compliance Review Phase*.

Per poter validamente presentare un reclamo, la *Policy* del 2021 richiede una specifica legittimazione attiva[823] e descrive due differenti situazioni in cui essa ricorre. In *primis*, può presentare reclamo, non il singolo individuo, bensì un gruppo di almeno due persone che abbiano la residenza nel Paese in cui è attuata l'operazione finanziata dalla Banca. È, altresì, necessario che tali soggetti lamentino che dalla suddetta operazione sia derivato o possa derivare un danno. In secondo luogo, la *policy* attribuisce la legittimazione a presentare reclamo anche al rappresentante comune di un gruppo, a condizione che questi indichi le persone per conto delle quali agisce, nonché fornisca la prova scritta della procura[824].

La *policy* non prevede requisiti di forma per la presentazione della richiesta[825], ma prevede che la stessa presenti, sotto l'aspetto sostanziale, un contenuto minimo, in assenza del quale non potrà essere registrata. Tra i contenuti obbligatori del reclamo figurano l'indicazione del soggetto ricorrente, legittimato a presentare la domanda, la descrizione del danno arrecato dall'operazione e il nesso causale tra lesione lamentata dal ricorrente e mancato rispetto delle politiche operative rilevanti ad opera dell'istituzione finanziaria. La richiesta deve, inoltre, contenere la scelta di una o a entrambe le fasi della procedura (*Consultation Phase* e *Compliance Review Phase*), nonché una descrizione dei tentativi compiuti fino a quel momento per affrontare la questione con il Management e i relativi risultati.

Consideration"). Inoltre, la policy prevede la disciplina del conflitto di interessi (par. 65 della lettera J), statuendo l'astensione di qualunque soggetto operante nel MICI, ivi incluso il Director, che sia stato coinvolto nella pianificazione, valutazione o attuazione di un progetto portato all'attenzione del MICI da un reclamo di danno.
Infine, giova evidenziare come la *policy* presenti tre allegati, i quali disciplinano nel dettaglio mansioni, responsabilità, requisiti, titoli di studio e esperienza lavorativa dei tre attori principali del meccanismo MICI: il Director, il Consultation Phase Coordinator e il Compliance Review Phase Coordinator. Il loro mandato ha durata di cinque anni.

[820] Sono disponibili sul sito web dell'IDB due elenchi relativi, rispettivamente agli esperti per la Compliance Phase e a quelli preposti alla Compliance Review Phase.

[821] Policy of the independent Consultation and investigation mechanism of the IDB (MICI-IDB POLICY) del 14 aprile 2021, paragrafo J,"Istitutional and Administrative Consideration".

[822] Si veda sul portale online dell'IDB la pagina all'indirizzo https://www.iadb.org/en/mici/how-file-complaint.

[823] *Policy of the independent Consultation and investigation mechanism of the IDB* (MICI-IDB POLICY) del 14 aprile 2021, lettera f.

[824] La procura è l'atto con cui i rappresentati conferiscono il potere di rappresentanza al rappresentante.

[825] La *Policy* del 14 aprile 2021 contiene un modello di reclamo nell'allegato I.

Una volta pervenuta la richiesta, l'ICIM procede a due distinte verifiche[826]. La prima verifica concerne la completezza della domanda: ove la stessa risulti mancante delle informazioni obbligatoriamente richieste dalla *policy*, il Director concede ai richiedenti un termine non inferiore a dieci giorni per completare la domanda. In caso di mancata integrazione del reclamo nel termine stabilito, il procedimento si intende concluso, ferma la possibilità per i richiedenti di presentare *ex novo* la domanda. La seconda verifica attiene, invece, all'assenza di una delle cause di esclusione[827], che derivano da situazioni tra loro eterogenee. In un'ottica sistematica, le stesse possono essere collocate in due distinti gruppi. Nel primo gruppo confluiscono i reclami che non rientrano nella competenza del MICI[828], ma dell'autorità giudiziaria (civile o penale), di un organismo arbitrale oppure di un diverso ufficio della IDB[829].

Nel secondo gruppo rientrano le domande che, per ragioni di opportunità, non possono essere esaminate, quali le richieste anonime e quelle già vagliate dall'ICIM, se non corredate da nuovi elementi e nuove prove. La suddetta valutazione, ben si comprende considerando che la *policy* garantisce a colui il quale, per timore di ritorsioni, voglia rimanere anonimo, la riservatezza necessaria. Orbene, la predisposizione della suddetta cautela giustifica l'obbligo di indicare le generalità[830] e la sua inottemperanza importa una valutazione di non credibilità del reclamo.

Dunque, ove ricorra una delle suddette cause, il MICI non può dare corso al procedimento ed esso deve intendersi concluso.

Qualora il reclamo superi positivamente entrambe le verifiche (completezza della domanda e assenza di una causa di esclusione), il Director dispone la registrazione, notificando il relativo avviso al Management, ai richiedenti e al Board. Contestualmente alla comunicazione, il Director richiede al Management di inviare entro ventuno giorni dalla ricezione dell'avviso di registrazione, le proprie valutazioni scritte circa le contestazioni mosse dai ricorrenti[831].

Entro ventuno giorni dalla ricezione di suddette valutazioni, l'ICIM è tenuto ad adottare una determina sull'ammissibilità della richiesta. Dunque, il Director, assistito dai due coordinatori, deve verificare che il reclamo soddisfi i requisiti di contenuto prescritti dalla *policy*[832].

A tale scopo, l'ICIM deve prendere in considerazione tutte le informazioni disponibili, comprese quelle fornite dai richiedenti, le valutazioni del Management, nonché la documentazione

---

[826] La fase della registrazione è puntualmente regolata dai par. 19 e ss. della *Policy of the Independent Consultation and Investigation Mechanism of the IDB* (MICI-IDB POLICY) del 14 aprile 2021.

[827] Le cause di esclusione sono annoverate al par. 19 della *Policy* del 14 aprile 2021.

[828] Il riferimento è alla lett. a) e d) del par. 19 della *Policy of the Independent Consultation and Investigation Mechanism of the IDB* (MICI-IDB POLICY) del 14 aprile 2021 che fa riferimento a denunce di frode, corruzione, azioni specifiche dei dipendenti dell'istituzione finanziaria, questioni soggette al controllo arbitrale o giudiziario in un paese membro della IDB, ecc.

[829] Ove emerga la sussistenza di una delle suddette cause, il Director trasmetterà la richiesta all'ufficio della IDB competente e il procedimento si intenderà concluso.

[830] Par. 15 della *Policy* del 14 aprile 2021.

[831] Si noti che il Management, in sede di riscontro, potrà chiedere al Director di sospendere la fase successiva del procedimento (sull'ammissibilità del reclamo) al fine di permettere di apportare le correzioni necessarie all'operazione contestata. Il Director può concedere, a tal fine, un termine di sospensione non superiore a 45 giorni e ciò purché il Management appronti un piano specifico e un calendario delle attività da porre in essere.

[832] Il paragrafo 22 indica cinque requisiti: a) la richiesta deve essere presentata da due o più soggetti che lamentino un danno, ancorché potenziale e che risiedano nel Paese in cui è realizzata l'operazione contestata. Se la richiesta è presentata da un rappresentante, deve essere indicata l'identità degli istanti rappresentati con contestuale deposito della prova della procura; b) la richiesta deve riferirsi chiaramente ad un'operazione finanziata dalla IDB approvata dal Board, dal President o dal Donors Committee; c) la richiesta deve descrivere il danno che potrebbe derivare dal mancato rispetto di una o più politiche operative rilevanti; d) la richiesta deve descrivere i tentativi che i richiedenti hanno compiuto per affrontare il problema direttamente con il Management e i relativi risultati oppure deve contenere una spiegazione del motivo per cui non è stato possibile contattare il Management.

sul progetto. L'ICIM potrebbe ritenere necessaria anche una visita nei luoghi dove l'operazione finanziaria è stata attuata.

Decorso il termine di ventuno giorni, l'ICIM adotta un *memorandum*, contenente la descrizione delle verifiche effettuate, un riepilogo dei fatti contestati e delle posizioni delle Parti, nonché la dichiarazione circa l'ammissibilità o meno del reclamo in relazione alla specifica fase della *consultation* o della *compliance* o di entrambe.

Ove il reclamo risulti inammissibile, il procedimento deve intendersi concluso. In caso, invece, di ammissibilità, si apre la *Consultation Phase* o la *Compliance Review Phase*, in base alla scelta del richiedente[833].

Qualora sia attivata la *Consultation Phase*, essa sarà condotta da un coordinatore, allo scopo di offrire alle Parti la possibilità di affrontare le questioni indicate nel reclamo per arrivare a una soluzione condivisa. La formazione dell'accordo tra le Parti sarà facilitata per mezzo del dialogo e attraverso l'uso di metodi flessibili[834] scelti dall'ICIM in fase di *assessment*, in base alle peculiarità del caso concreto[835].

La partecipazione alla *Consultation Phase* richiede il consenso di tutte le parti e non rappresenta una garanzia di soddisfazione per il richiedente. Inoltre, ciascuna delle Parti può in ogni momento abbandonare il tavolo di consultazione; nel qual caso l'ICIM, ove ritenga essenziale la partecipazione della Parte, potrà ritenere il procedimento concluso, sempre che lo stesso non debba proseguire con la *Compliance Review Phase,* in forza della scelta espressa dal richiedente in sede di presentazione del reclamo.

La *Consultation Phase* può chiudersi con il raggiungimento di un accordo tra le Parti[836] oppure con il rilievo, da parte dell'ICIM, circa l'inesistenza di una prospettiva riconciliativa. In quest'ultimo caso, l'ICIM trasmette il reclamo al *Compliance Review Coordinator* ove i richiedenti abbiano optato anche per l'attivazione della *Compliance Review Phase*[837].

La *Compliance Review Phase* si sostanzia in un procedimento di *compliance* in senso stretto, diretto alla verifica della mera conformità ad un dato parametro, funzionale a permettere di adottare misure correttive o preventive rispetto al caso concreto. Il par. 36 della *Policy* del 14 aprile 2021 sottolinea la natura meramente conoscitiva e non giudiziaria della procedura. Essa, difatti, si propone di indagare, in maniera imparziale sulle contestazioni formulate dai richiedenti circa il mancato rispetto, da parte della Banca, delle sue politiche operative. Il *Compliance Review Phase Coordinator* è tenuto a elaborare, sentite le Parti, una raccomandazione, nonché i c.c.d.d. *Terms of reference*

---

[833] Par. 18 della *Policy* del 14 aprile 2021. L'avvio della *Consultation Phase* o della *Compliance Review Phase* non comporta la sospensione dell'elaborazione o dell'esecuzione dell'operazione contestata. Tuttavia, il Director, ove ritenga che dal proseguimento dell'operazione possa derivare un danno grave e irreparabile, in un'ottica cautelare, può chiedere al Board una sospensione dello stesso.

[834] Tra i metodi utilizzabili vi rientrano la raccolta di informazioni, l'accertamento congiunto dei fatti, la negoziazione, la mediazione, ecc. La scelta tra questi dipende da diversi fattori, quali l'urgenza, il tipo di danno, i rimedi richiesti e la probabilità del loro accoglimento.

[835] A tal fine l'ICIM può organizzare incontri con i richiedenti, con il Management, nonché con il cliente del settore privato, effettuare visite sui luoghi di attuazione del progetto, analizzare la documentazione rilevante.

[836] La *Policy* del 14 aprile 2021, al par. 30 e ss., stabilisce che una volta determinate le modalità della *Consultation*, il MICI avrà a disposizione un anno di tempo, eventualmente prorogabile dal Director, per tentare la risoluzione consensuale della lite. Raggiunto l'accordo, il MICI, consultandosi con le parti, potrà approntare un piano di monitoraggio circa il rispetto dell'accordo e delle sue tempistiche. Infine, il MICI trasmetterà l'accordo al Board e riferirà a quest'ultimo, almeno una volta l'anno, del monitoraggio sull'attuazione dello stesso. Sia l'accordo, che l'eventuale piano di monitoraggio, saranno pubblicati in apposito registro.

[837] Se questa scelta non è stata esplicitamente manifestata nel reclamo, il procedimento si intenderà concluso.

(TOR)[838]. Gli atti del procedimento devono essere trasmessi al Board (o al *Donors Committee*). Mentre, con la raccomandazione, l'ICIM mira a far conoscere la sua posizione in merito all'opportunità o meno di condurre un'indagine di *compliance*, con i TOR procede alla determinazione degli obiettivi dell'*investigation* e della relativa tempistica, dei fatti da indagare, nonché dei consulenti da impiegare[839].

A seguito dell'approvazione della raccomandazione ad opera del Board (o il *Donors Committee*), il Director procede alla formazione del gruppo investigativo: si tratta di un *panel* presieduto dal *Compliance Review Phase Coordinator* e composto da due esperti indipendenti selezionati in base alle conoscenze specialistiche richieste per la specifica indagine[840].

Completata l'indagine ad opera del *panel*[841], l'ICIM elabora una bozza di *report* e la notifica ai richiedenti e al Management affinché possano, nel termine di ventuno giorni, presentare le loro osservazioni. Successivamente l'ICIM elabora il *report* finale (*Compliance Review report*)[842], contenente i rilievi del *panel* circa il rispetto o meno, ad opera della Banca, delle politiche operative rilevanti, nonché riguardo la sussistenza o meno di un danno agli istanti.

Infine, l'ICIM procede a monitorare l'attuazione delle azioni preventive o correttive indicate dal Board e il rispetto della relativa tempistica da parte del Management. Sui risultati del monitoraggio, l'ICIM riferisce al Board (o al *Donors Committee*).

Analizzate le due fasi principali del procedimento, è adesso possibile comprendere la funzione svolta dal Meccanismo di *accountability*. Se la *Compliance Review Phase* è orientata a favorire la *compliance*, nella *Consultation Phase* largo spazio è lasciato alle parti, che si relazionano per raggiungere un risultato condiviso. Ebbene il Meccanismo di *accountability* della IDB si connota per permettere ai richiedenti di scegliere la via più confacente ai propri interessi, avvicinando, ove lo ritengano opportuno, la strada riconciliativa con la via della *compliance*.

*3.4. L'*Independent Recourse Mechanism *della Banca Africana di Sviluppo (AfDB)*

Il c.d. *Independent Recourse Mechanism* (IRM) è il principale[843] Meccanismo di *accountability* della *African Development Bank Group* (AfDB)[844]. L'IRM è stato istituito dal Board of Directors

[838] Con la raccomandazione, l'ICIM mira a far conoscere la sua posizione in merito all'opportunità o meno di condurre un'indagine di *compliance*. I TOR, invece, permettono di determinare gli obiettivi dell'*investigation* e la relativa tempistica, nonché di individuare i fatti da indagare e i consulenti da impiegare nell'indagine.

[839] La disciplina di dettaglio è prevista dal par. 39 della *Policy* del 14 aprile 2021.

[840] L'elenco degli esperti per la *Compliance Review Phase* è reperibile sul sito web della IDB https://www.iadb.org/en/mici/about-us-our-structure?open_accordion=1.

[841] Il *panel* può anche effettuare visite nel luogo in cui l'operazione è attuata.

[842] Si tratta di uno strumento funzionale a fornire al Board (o al *Donors Committee*) gli elementi fattuali e tecnici per l'adozione della decisione finale. Infatti, con la suddetta decisione, il Board (o il *Donors Committee*) individua le azioni preventive o correttive relative all'operazione finanziaria oggetto di indagine. Si noti, inoltre, che *ex* par. 47 della *policy* del 14 aprile 2021 il Board, se lo ritiene opportuno, può incaricare il Management di elaborare, in consultazione con il MICI, un piano di azione da sottoporre al suo esame.

[843] Il sistema di *accountability* del Gruppo Bancario comprende, infatti, *l'Office of the Ombudsman*, il *Administrative Tribunal*, l'*Office of the Auditor General*, il *Integrity and Anti-Corruption Department*, il *Ethics Office*, e il *Independent Development Evaluation Department* (BDEV). Così in CONCEPT NOTE - The Third Review Of The Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank Group, January 2019.

[844] Il *African Development Bank Group* (AfDB) include la *African Development Bank*, *l'African Development Fund*, il *Nigeria Trust Fund* e altri fondi speciali amministrati dalla Banca. Così in *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 - Reviewed: June 2021. Per ulteriori approfondimenti sul tema si veda Cenni storici sulle Banche e fondi di sviluppo -Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica – Relazione in http://www.dt.mef.gov.it.

della AfDB nel 2004[845], con lo scopo di consentire a coloro che hanno subito o rischiano di subire un danno legato ad un progetto[846] finanziato dalla Banca Africana, di presentare un reclamo funzionale a far garantire il rispetto, da parte della Banca, delle proprie politiche operative rilevanti[847]. Il Meccanismo è divenuto operativo solo nel 2006 a seguito della nomina del primo *Director* della *Compliance Review and Mediation Unit* (BCRM)[848].

La risoluzione istitutiva dell'IRM ha previsto la necessità di procedere a revisioni periodiche[849] del quadro normativo; dunque, sono intervenute nel tempo, in conseguenza alla suddetta direttiva, tre revisioni dell'IRM[850].

Orbene, al fine di comprendere l'attuale configurazione del Meccanismo, si deve procedere all'analisi delle suddette revisioni, partendo dal primo riesame del quadro normativo, intrapreso nel 2009, a soli pochi anni dall'istituzione dello stesso.

Il primo riesame (*review*) del Meccanismo, avviatosi dopo tre anni dall'inizio della sua attività[851] non mirava precipuamente a modificare la disciplina in relazione alle criticità riscontrate. Infatti, a ben vedere l'IRM nei suoi tre anni di attività, aveva finito per ricevere solo quattro reclami[852]. Ebbene, proprio l'esiguità delle richieste presentate ha condotto all'introduzione di rilevanti modifiche al Regolamento del Meccanismo[853], volte ad aumentare la visibilità e l'accesso allo stesso[854]. Emblematica dell'obiettivo descritto è stata la previsione di significative semplificazioni nella presentazione del reclamo: è stato, ad esempio, concesso ai richiedenti la possibilità di presentare il reclamo con ogni mezzo a loro disposizione[855].

---

[845] L'istituzione è avvenuta con la *EnablingResolution B/BD/2004/9 - F/BD/2004/7* del *Boards of Directors* of the AfDB il 30 giugno 2004.

[846] Il mandato del IRM comprende i reclami attinenti a tutti i progetti finanziati dal Gruppo Bancario, siano gli stessi pubblici o privati.

[847] Cfr. https://www.afdb.org/fr/independent-review-mechanism/about-irm/who-are-we.

[848] La *Compliance Review and Mediation Unit* (BCRM) è la struttura portante del Meccanismo di *accountability*. Della sua composizione, nonché del suo funzionamento si dirà nel prosieguo.

[849]La necessità di rivedere il funzionamento del IRM risponde all'esigenza di valutare l'operato del meccanismo, comprenderne le criticità e apportare i necessari correttivi, al fine di migliorarne l'indipendenza, l'efficacia e la strategia di azione.

[850] Le revisioni sono avvenute, rispettivamente, nel 2010, nel 2015 e, infine, nel 2021.

[851] La Risoluzione istitutiva dell'IRM del 2004 al paragrafo 33 prevedeva la necessità di revisionare il quadro normativo decorsi tre anni dalla nomina del primo Director della BCRM. Le successive Risoluzioni hanno portato il termine a quattro anni.

[852] CONCEPT NOTE - The *Third Review of the Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank* Group, January 2019.

[853] La prima revisione ha portato all'adozione delle *Operating Rules and Procedurese della Resolution*del 16 giugno 2010 (B/BD/2010/10 – F/BD/2010/04) da parte dei *Boards of Directors*. Così in ANNEX 2: *Proposed Terms of Reference of the Consultant -The third review of the Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank Group*, December 2018.

[854]Al riguardo, in *op.ult.cit*., si rileva come le modifiche fossero volte al rafforzamento della funzione di sensibilizzazione alle regole IRM. L'obiettivo non era modificare le regole poiché le stesse non erano state ancora testate a sufficienza in ragione dell'esiguità del numero dei reclami; ciò che si voleva ottenere era un aumento della visibilità del meccanismo per far sì che, ad esso, sempre più persone vi ricorressero.

[855] CONCEPT NOTE - The *Third Review of the Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank* Group, January 2019. Un'analoga disposizione è oggi prevista al paragrafo 26 delle *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism*, *African Development Bank Group,*January 2015 -Reviewed: June 2021.

Giova, inoltre, sottolineare come lo scopo di implementare l'accesso al Meccanismo sia stato perseguito anche mediante la valorizzazione della funzione della sensibilizzazione (*outreach*) del Meccanismo[856], soprattutto nei suoi primi anni di vita[857].

La *Resolution* 2010[858] ha previsto, ancora una volta, la necessità di rivedere il quadro normativo[859], con conseguente adozione, nel gennaio 2015, di un nuovo Regolamento IRM[860].

Questa seconda revisione ha dato luogo a numerose novità. Tra queste, la principale è stata l'implementazione delle funzioni svolte dall'IRM[861].

Ulteriori novità sono state introdotte al fine di aumentare l'indipendenza del Meccanismo[862] e, soprattutto, di agevolare l'accesso allo stesso[863]. Le modifiche hanno portato ai risultati sperati: l'IRM ha visto negli anni un costante aumento del volume del suo lavoro[864].

Ultima tappa nell'evoluzione del Meccanismo è data dall'avvio della terza revisione nel 2019[865]: la stessa ha portato all'adozione dell'attuale quadro normativo nel 2021[866] e al mutamento del nome del Meccanismo[867] in IRM.

---

[856] La funzione di sensibilizzazione mira a far conoscere il più possibile la *mission* del IRM ai soggetti coinvolti nelle operazioni del Gruppo Bancario e, soprattutto, alle comunità danneggiate. A tal fine, l'IRM instaura apposite linee di comunicazione con le CSOs (Organizzazioni della società civile).

[857] Ciò in considerazione del fatto che molti progetti finanziati dall'AfDB sono attuati in aeree rurali, ove la maggior parte delle persone non ha accesso alle informazioni relative alle operazioni finanziate, alle politiche della Banca, nonché alla stessa esistenza dell'IRM e del relativo mandato[857]. Inoltre, molto limitato è l'accesso a Internet, mentre abbastanza frequente è la tendenza a non presentare reclami per timore di ritorsioni da parte del Governo o del soggetto promotore del progetto.

[858] Par. 32 della Risoluzione 2010 (B/BD/2010/10 – F/BD/2010/04).

[859] In questo caso, la revisione del quadro normativo era prevista a distanza di quattro anni dall'entrata in vigore del Risoluzione precedente.

[860] ANNEX 2: *Proposed Terms of Reference of the Consultant -The third review of the Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank Group*, December 2018 descrive la secondarevisione: intrapresanel 2014, la stessasi è conclusa il 28 Gennaio 2015.

[861] Prima del 2015, infatti, il Meccanismo esercitava le sole funzioni di *compliance*, di *problem-solving*, nonché di *outreach*; con la seconda revisione, alle suddette attività, se ne è affiancata un'altra: la funzione di *advisory.* finalizzata all'apprendimento istituzionale (*Institutional Learning*) delle istituzioni finanziarie (par. 80 delle *Operating Rules and Procedures del Independent RecourseMechanism*, *African Development Bank Group,*January 2015 -Reviewed: June 2021).

[862] CONCEPT NOTE - The *Third Review of the Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank* Group, January 2019 analizza le novità della seconda revisione: tra queste vi è l'introduzione di una disciplina ad hoc sul conflitto di interessi (obbligo di astensione del personale e del Director IRM) e sull'incompatibilità (divieto di assumere funzioni o incarichi nell'IRM ad opera di coloro che abbiano lavorato, a qualunque titolo, nel Gruppo Bancario).

[863] In *op.ult.cit*., sono indicate le tre modifiche apportate al fine di implementare l'accesso al meccanismo. In primo luogo, i reclamanti, oltre a non dover più fornire le prove su questioni complesse quali il nesso causale, non hanno neppure l'onere – ma solo la facoltà di adire il Management – prima di presentare reclamo all'IRM. In secondo luogo, il termine di prescrizione del reclamo è stato esteso a due anni dal completamento esecutivo del progetto. Infine, è stato introdotto un ampliamento del mandato IRM: se in precedenza il meccanismo operava in relazione ai progetti privati solo su date materie (agricoltura, istruzione, salute, ambiente), con la modifica 2015 l'IRM si occupa di qualunque progetto privato finanziato dal Gruppo.

[864] Si è passati dai 4 reclami analizzati sotto la vigenza del primo Regolamento alle 17 richieste presentate a seguito della seconda revisione (fino a giugno 2014). Così in CONCEPT NOTE - *The Third Review of the Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank Group*, January 2019. Dalla seconda revisione in poi si è assistita ad una crescita esponenziale del numero dei reclami presentati. Per approfondimenti si veda quanto pubblicato all'indirizzo https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/management-of-complaints/registered-requests (Registro IRM delle richieste registrate). Le tematiche affrontate nei reclami vanno dall'ambiente, allo sviluppo delle infrastrutture sociali fino al cambiamento climatico, la riduzione della povertà e la salute delle popolazioni indigene.

[865] La *Resolution* IRM del 28 gennaio 2015 (B/BD/2015/03-F/BD/2015/02; "IRM Resolution, asamended") imponeva ai Board di addivenire ad una revisione decorsi quattro anni.

[866] Il riferimento è alle *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 - Reviewed: June 2021.

[867] La risoluzione istitutiva faceva riferimento al *Independent Review Mechanism. le Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 - Reviewed: June 2021, fanno, oggi,

Sotto il profilo della *governance*, l'IRM si basa sulla *Compliance Review and Mediation Unit* (BCRM) e su un elenco di esperti. La BCRM, presieduta da un *Director*, è l'unità del Gruppo Bancario che gestisce l'IRM. Il *Director*[868] e il personale professionale di supporto dell'unità agiscono in modo indipendente dal Management e riferiscono direttamente al Board of Directors, tramite il *Committee in Operation and Development Effectiveness (*CODE)[869].

La BCRM forma un elenco composto da tre esperti[870], nominati dal *Board of Directors*[871], su raccomandazione del Presidente del Gruppo bancario e selezionati in base al loro *know-how*[872] in materia di sviluppo in Africa e di operazioni delle Banche multilaterali (con particolare riferimento alla materia del reinsediamento involontario)[873], nonché in relazione alla loro capacità di agire in modo indipendente.

L'IRM svolge quattro funzioni, ma solo tre di esse sono oggetto di "espressa considerazione"[874] nelle *Operating Rules and Procedures* del 2021.

La funzione di *Problem-Solving* (sezione VI) mira ad instaurare un dialogo tra le parti al fine di addivenire ad un accordo, senza che si debba individuare una colpa o gettare discredito sulla Banca[875]. La funzione di *Compliance Review* (sezione VII), svolta dagli esperti IRM e dal Director della BCRM, ha lo scopo di indagare sul rispetto o meno, a opera delle istituzioni finanziarie, delle politiche operative rilevanti[876]. La funzione di *Advisory* (sezione VIII) mira a fornire una consulenza

riferimento al *Independent Recourse Mechanism*. Cfr. *African Development Bank adopts new policy to strengthen accountability and support people affected by its operations*, Sept. 24, 2021 (https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/african-development-bank-adopts-new-policy-strengthen-accountability-and-support-people-affected-its-operations-45786).

[868] Il *Director* è selezionato da un panel composto dal Presidente del CODE, due rappresentanti del Senior Management e due consulenti esterni, uno dei quali in rappresentanza della società civile. L'aspirante Direttore non deve aver ricoperto funzioni ed incarichi nel Gruppo Bancario. Così in *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 - Reviewed: June 2021.

[869] Il *Boards Committee in Operation and Development Effectiveness (CODE)* opera quale intermediario tra l'IRM e il Board of Directors del Gruppo Bancario.

[870] In https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/the-roster-of-experts è pubblicato l'elenco degli esperti IRM, aggiornabile alla fine del loro mandato (5anni).

[871]ANNEX 2: *Proposed Terms of Reference of the Consultant -The Third Review of the Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank Group*, December 2018.

[872] Si veda https://www.afdb.org/fr/independent-review-mechanism/about-irm/who-are-we.

[873] La questione maggiormente ricorrente nei reclami è relativa al reinsediamento involontario. Così in *Annual REPORT 2020 del Compliance Review and Mediation Unit* (CRMU), Independent Review Mechanism e inCONCEPT NOTE - The *Third Review of the Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank* Group, January 2019.

[874] Le *Operating Rules and Procedures del Independent RecourseMechanism, African Development Bank Group*, January 2015 -Reviewed: June 2021, provvedono a disciplinare tutte e quattro le funzioni dell'IRM. Tuttavia, mentre alle attività di *compliance*, di *problem-solving* e di *advisory* il Regolamento IRM riservaun'apposita ed organicadisciplina (Sezioni VI- VII-VIII), la c.d. *outreach* (sensibilizzazione) è regolata nell'ambito delle "*General Provinsions*", al paragrafo 103.

[875] In https://www.afdb.org/fr/independent-review-mechanism/about-irm/what-we-do.

[876]MACKENZIE R., CESARE PR ROMANO, SHANY Y., SANDS P., "*The Manual on International Courts and Tribunals* "(2nd Edition), Part VI Inspection, Review, and Compliance Mechanisms in International Financial Institutions, Preliminary Material, in Oxford Public International Law, published in March 2010. Inoltre, le *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 - Reviewed: June 2021 definiscono le politiche operative rilevanti come le politiche decise di concerto tra IRM e Management e soggette a costante aggiornamento. Le materie più frequenti su cui si incentrano i reclami sono relative al reinsediamento involontario, lo sviluppo delle infrastrutture, il potenziamento del sistema idrico e il miglioramento delle fognature. Per un approfondimento si veda *Annual REPORT 2020 del Compliance Review and Mediation Unit* (CRMU), INDEPENDENT REVIEW MECHANISM.

indipendente su questioni sistemiche, nonché su progetti specifici del Gruppo Bancario in una prospettiva di *institutional learning*[877].

Accanto a esse, figura la funzione di comunicazione e di sensibilizzazione (c.d. *outreach*)[878],la quale è stata recentemente implementata e adattata, in conseguenza della pandemia di COVID-19[879].

Sul piano operativo, l'IRM esamina i reclami presentati da soggetti lesi da un progetto (c.d. *Persons who are adversely affected by any project* – PAPs[880]), pubblico o privato, finanziato da AfDB. Il reclamo deve essere presentato entro due anni dal completamento esecutivo dell'operazione finanziata, senza osservare particolari formalità e con ogni mezzo a disposizione[881]. Molto flessibile è anche la disciplina relativa al contenuto del reclamo[882], che non può, tuttavia, contenere questioni fuori mandato del Meccanismo o riferimenti a materie devolute alla competenza di altri Meccanismi di *accontability* del Gruppo Bancario[883].

Il contenuto obbligatorio del reclamo è molto ristretto, in un'ottica di facilitazione alla sua predisposizione. Il reclamante è tenuto ad indicare quale sia l'operazione foriera di danno, anche con un riferimento generico purché lo stesso risulti sufficiente a identificarla (ad esempio con il nome del progetto o della sua ubicazione). Deve, inoltre, descrivere i fatti rilevanti, ivi compreso il danno

[877] Attraverso le c.d. *advisory notes*, l'IRM può suggerire miglioramenti delle politiche operative rilevanti, delle linee guida e delle strategie del Gruppo, nonché fornire una consulenza in relazioni a problematiche emergenti durante la gestione dei reclami nelle fasi di *compliance* e di *problem-solving.*
La funzione consultiva dell'IRM può essere attivata o a seguito di una richiesta di parere tecnico formulata dal Presidente del Gruppo o dal Board of Directors oppure su iniziativa dello stesso Director dell'IRM, allorché questi ritenga necessario condividere le lezioni apprese nell'ambito della fase di *compliance* o di *problem-solving* in relazione a problemi sistemici, oggetto di plurimi reclami.

[878] Il par. 103 delle *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 Reviewed: June 2021, indica che il IRM deve intraprendere due tipi di attività di sensibilizzazione. La prima, di carattere interno, mira ad aumentare la consapevolezza e a diffondere le lezioni apprese dall'IRM presso il personale della Banca; l'obiettivo della sensibilizzazione interna deve essere perseguito mediante la formazione ordinaria del personale. La seconda sensibilizzazione ha carattere esterno: a tal fine devono essere tenute regolari attività di divulgazione e diffusione delle informazioni con lo scopo di migliorare le interazioni tra il IRM e le parti interessate.

[879] Obiettivo generale di tale funzione è aumentare la visibilità e la consapevolezza delle potenzialità del Meccanismo nei confronti dei suoi *stakeholder*, interni ed esterni. Come evidenziato dall' *Annual REPORT 2020 del Compliance Review and Mediation Unit* (CRMU), Independent Review Mechanism l'IRM ha adattato nuove tecniche per fronteggiare le restrizioni relative al COVID-19, provvedendo ad organizzare, dal lato della comunicazione "interna", webinar di formazione per il personale del Gruppo Bancario e, dal lato della sensibilizzazione verso l'esterno, sessioni online volte a permettere alle organizzazioni della società civile (CSOs) a miglior comprensione del mandato e dei processi dell'IRM.

[880] Il regolamento del Meccanismo (*Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 - Reviewed: June 2021) delinea una legittimazione attiva molto ampia, giacché permette di presentare reclamo non solo al singolo individuo o a un gruppo di persone che ritengano di essere lesi da un progetto finanziato dalla AfDB, bensì anche all'*Executive Director* del *Boards of Directors,* nonché, in casi particolari allo stesso Direttore del IRM (*ex* par. 75 delle *Operating Rules and Procedures,* quando a) sussista un rischio reputazionale per il Gruppo Bancario, b) vi sia un rischio di ritorsione per il denunciante; c) una *compliance review* possa fornire un importante occasione di apprendimento istituzionale). La legittimazione spetta anche al rappresentante, purché dia prova scritta del conferimento del potere di rappresentanza ad opera dei soggetti lesi (par. 15 delle *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 - Reviewed: June 2021).

[881] Il reclamo può essere presentato anche verbalmente innanzi all'IRM, il quale provvederà, nel qual caso, ad aiutare il richiedente nella redazione per iscritto della richiesta.

[882] *Operating Rules and Procedures del Independent RecourseMechanism, African Development Bank Group*, January 2015 -Reviewed: June 2021, specifica che i requisiti per la presentazione del reclamo, ivi comprese le informazione obbligatorie, saranno interpretati con la massima flessibilità.

[883] V. *supra* nota 1. Le *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 - Reviewed: June 2021, prevedono, tra le materie che non possono formare oggetto del reclamo, le accuse di frode o corruzione gestite dal *Integrity and Anticorruption Department* o i reclami dei fornitori di beni, lavori e servizi nell'ambito dei contratti di appalto di competenza dell'Unità Acquisti del Gruppo Bancario, ecc

potenziale o quello subito, nonché dare conto dei tentativi intrapresi per affrontare le questioni direttamente con il Management o con il suo Cliente[884].

Rientra, invece, nel contenuto facoltativo del reclamo la dichiarazione della preferenza del richiedente per la *Compliance Review*, per il *Problem-Solving* o per entrambe le funzioni. Ciò in quanto spetta al Direttore dell'IRM – e non al reclamante – decidere se sia possibile ed opportuno procedere con la *Compliance Review* e/o con il *Problem-Solving;* sul punto si tornerà nel prosieguo.

Molto interessante è la disciplina garantistica della riservatezza e del rischio di ritorsioni a seguito della presentazione del reclamo. Il reclamante può chiedere, nel reclamo, che la sua identità rimanga riservata, indicandone le ragioni, eventualmente, anche in relazione ai rischi di ritorsione[885].

Entro ventuno giorni dal ricevimento del reclamo, l'IRM procede a una valutazione preliminare: laddove il Director ritenga che la richiesta non sia completa delle informazioni necessarie[886] o non sia ammissibile[887], rifiuta la registrazione[888] dandone comunicazione ai reclamanti.

Ove, invece, ritenga che il reclamo sia ammissibile e completo, il Direttore procede alla sua registrazione, dandone notizia ai reclamanti, al Board of Directors, al Presidente del Gruppo Bancario, nonché al Management affinché quest'ultimo provveda, nei successivi ventuno giorni, a trasmettere una risposta circa le contestazioni mosse[889].

Il Management è tenuto a fornire la propria posizione in merito al reclamo: questi può asserire di aver rispettato o meno le politiche rilevanti e, in quest'ultimo caso, deve descrivere le misure che intende intraprendere per conformarsi ai parametri di riferimento. Esaurita la fase preliminare relativa all'ammissibilità e alla registrazione del reclamo, il procedimento prosegue con la fase di *Compliance Review* e/o di *Problem-solving*[890]. Il *Problem-solving* permette di attuare un dialogo efficace tra le Parti, al fine di raggiungere un accordo sulla questione oggetto di reclamo.

---

[884] Le *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 -Reviewed: June 2021 dettano una definizione di Cliente come "qualunque ente che riceve finanziamenti, ivestimenti o assistenza tecnica dalla Banca".

[885] Par. 20 e ss. delle *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 -Reviewed: June 2021. L'IRM effettua un'analisi dei rischi di ritorsione ed eventualmente, ove possibile, provvede a pianificare misure preventive tese a scongiurare pericoli di rappresaglia. Tuttavia, laddove il mantenimento della riservatezza necessaria a scongiurare il rischio di ritorsioni possa pregiudicare il regolare svolgimento del procedimento, il Direttore dell'IRM lo interrompe; ciò poiché il Meccanismo non ha alcun potere diretto nel proteggere l'incolumità fisica dei reclamanti. Si noti, tuttavia, come tale ipotesi rientri nel novero di quei casi particolari, al ricorrere dei quali il Regolamento conferisce la legittimazione attiva al Direttore dell'IRM (par. 75 delle *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 - Reviewed: June 2021).

[886] Il Director, ove ritenga insufficienti le informazioni fornite, può assegnare ai reclamanti un termine entro cui è possibile procedere all'integrazione; spirato infruttuosamente il termine il Director rifiuterà la registrazione, ferma la facoltà dei richiedenti di ripresentare nuovamente il reclamo.

[887] Ricorre la fattispecie di inammissibilità, ad esempio, allorché il reclamo non rientri nel mandato IRM.

[888]Il registro IRM delle Richieste Non Registrate è consultabile in https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/management-of-complaints/unregistered-requests.

[889] Par. 37 delle *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 - Reviewed: June 2021.

[890] *Ex* par. 27 delle *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 - Reviewed: June 2021, la presentazione, la valutazione o l'avvio della fase di *compliance* o di *problem-solving*, non ha l'effetto di sospendere l'erogazione dei finanziamenti ad opera del Gruppo Bancario al Cliente. Nei casi in cui i richiedenti abbiano presentato una richiesta per l'espletamento di entrambe le funzioni, il Director stabilisce quale delle due funzioni debba essere esercitata per prima o se, invece, sia possibile un esercizio contemporaneo delle stesse.

Il Direttore dell'IRM è tenuto ad effettuare una valutazione preliminare circa la possibilità di addivenire ad una risoluzione volontaria della controversia[891]. Tale valutazione, sfociante nell'adozione del *Problem-solving Assessment Report,* deve tener conto, prioritariamente, della volontà delle Parti di partecipare alla risoluzione.

Nell'espletamento della funzione conciliativa, il Director può avvalersi delle più svariate tecniche/metodi; nella scelta delle stesse, questi deve, tuttavia, considerare l'asimmetria informativa e di potere esistente tra le Parti.

Conclusa la fase della mediazione, il Director, nei successivi trenta giorni, è tenuto ad adottare il *Problem-solving Report,* il quale deve contenere una sintesi del reclamo, una descrizione del comportamento delle Parti e delle conclusioni rese durante la fase di mediazione, nonché gli esiti della stessa. La fase di *Problem-solving* può determinare due diversi esiti. *In primis* le Parti possono, in conseguenza alla mediazione, raggiungere un accordo; nel qual caso i suoi termini sono resi pubblici mediante registrazione. A questo punto, si apre la fase del monitoraggio sull'attuazione dell'accordo, di competenza dell'IRM, il quale procede periodicamente a verificare il rispetto degli impegni e delle relative scadenze. In secondo luogo, è possibile che le Parti, entro un anno dall'inizio della mediazione, non raggiungano l'accordo; nel qual caso, il Director dichiarerà non riuscita la mediazione e darà conto, nel *Problem-solving Report,* dei tentativi compiuti e delle ragioni del fallimento della riconciliazione. Il *Report* deve contenere, altresì, le raccomandazioni circa le misure che la Banca potrebbe intraprendere per affrontare le questioni rimaste irrisolte.

Trasmesso il *Report* al Board of Directors, quest'ultimo decide se conformarsi o meno alle raccomandazioni espresse dal Director dell'IRM; dell'eventuale mancata conformazione, il Board dovrà fornire una spiegazione da notificare a tutti i partecipanti alla mediazione[892].

Si deve, infine, precisare che, al termine della fase di *Problem-solving*, ove non sia stato raggiunto un accordo, il Direttore del Meccanismo può decidere, discrezionalmente, se il procedimento debba o meno proseguire con la fase di *Compliance Review*[893]. Essa può iniziare immediatamente, a seguito della ricezione del reclamo per una precisa decisione del Director[894] (eventualmente su richiesta dei reclamanti), oppure a seguito del fallimento della fase di *Problem-solving*. Ricevuto il reclamo e la risposta del Management sulle contestazioni mosse, il Direttore dell'IRM, con il supporto del personale addetto alla BCRM e degli esperti esterni, procede a valutare l'ammissibilità della richiesta in relazione alla fase della *Compliance Review.*

---

[891] Tale valutazione deve intervenire entro quaranta giorni dall'adozione della *Internal Review of compliant.* Al fine di comprendere lo scopo dello strumento della revisione interna del reclamo, è necessario svolgere un approfondimento sul punto. Ricevuta la risposta del Management, il Direttore del IRM adotta la *Internal Review of compliant,* il cui scopo è quello di stabilire se si debba procedere con la fase di *Compliance Review* e/o con la fase di *Problem-solving* o se, invece, si debba sospendere l'esame del reclamo. La sospensione dell'esame del reclamo è adottata allorché emerga che il reclamante non abbia compiuto un tentativo di buona fede per affrontare la questione con il Management e/o con il cliente, prima di rivolgersi al IRM. Scopo della stessa è permettere l'espletamento di tale tentativo.

[892] Le *Operating Rules and Procedures del Independent RecourseMechanis, African Development Bank Group*, January 2015 -Reviewed: June 2021, prescrivono, inoltre, l'obbligo di pubblicaresulsito web del IRM una sintesidelladecisionedei Boards of Director, nonchéil*Problem-solving Report.*

[893] La fase della *compliance* è analiticamente disciplinata dalla sezione VII delle *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanims, African Development Bank Group*, January 2015 -Reviewed: June 2021. Scopo della *Compliance Review* è verificare se il Gruppo Bancario abbia rispettato o meno le proprie politiche operative rilevanti e, in caso di mancato rispetto, se tale inottemperanza abbia cagionato o meno un danno o un pericolo di danno.

[894] Il Director potrebbe, infatti, ritenere che il tentativo di mediazione non possa essere proficuamente esperito per ragioni legate al caso concreto. Per un approfondimento, si rinvia ai par. 45-49 delle *Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanims, African Development Bank Group*, January 2015 - Reviewed: June 2021.

L'IRM adotta il c.d. *Eligibility Assessment Report*, con il quale procede a valutare se esistano, *prima facie*, prove circa l'esistenza di un danno o di un pericolo di danno per i reclamanti; ove tale verifica dia esito positivo, il Director deve, altresì valutare, sempre sommariamente, se il suddetto danno sia eziologicamente riconducibile al mancato rispetto, da parte del Gruppo Bancario, delle sue politiche operative rilevanti[895].

Dunque, ove il Meccanismo ritenga che il reclamo sia idoneo a essere esaminato nella fase di *Compliance*, l'*Eligibility Assessment Report* dovrà contenere il mandato ispettivo, le relative tempistiche, nonché una descrizione delle competenze tecniche necessarie, sulla base della quale dovranno essere selezionati, per l'appunto, due esperti esterni da apposita lista. Durante l'*investigation,* l'IRM può consultare i reclamanti, il Management, il team del progetto contestato e il relativo Executive Director, nonché effettuare visite in loco. Entro trenta giorni dal completamento dell'indagine, l'IRM trasmette una bozza di *report* ai reclamanti e al Management assegnando loro un termine di ventuno giorni per presentare osservazioni e commenti. Scaduto il suddetto termine, il Meccanismo adotta il *Compliance Review Report* con il quale descrive le metodologie usate nell'indagine ed espone i risultati della stessa.

Laddove l'IRM abbia rilevato il mancato rispetto, ad opera del Gruppo Bancario, delle proprie politiche rilevanti, indica nel Report eventuali modifiche correttive alle procedure operative, nonché azioni specifiche che, nel caso concreto, possano permettere all'istituzione finanziaria l'ottemperanza[896]. Il *report* è trasmesso al Management, il quale è tenuto a predisporre un *Action Plan* basato sulle raccomandazioni dell'IRM.

Infine, sia il Report dell'IRM, sia l'*Action Plan* del Management sono sottoposti all'attenzione del Boad of Directors, per il tramite del *Committee in Operation and Development Effectiveness.* Il Board, ricevuta la documentazione, può decidere se adeguarsi o meno alle raccomandazioni dell'IRM e se attuare il Piano di azione del Management. Ove scelga di conformarsi, l'IRM sarà tenuto ad effettuare il monitoraggio sull'attuazione del piano[897] e sul rispetto delle relative tempistiche. La fase della *Compliance Review* si conclude con un rapporto finale di monitoraggio (*Monitoring Report*).

[895] Tale valutazione avviene a seguito di una serie di attività condotte dal Direttore con il supporto del personale della BCRM e degli esperti esterni. Questi ultimi esaminano il reclamo, valutano se nella risposta del Management vi sia un'indicazione circa il mancato rispetto delle politiche operative rilevanti, organizzano colloqui con i richiedenti per ottenere informazioni aggiuntive, intervistano il *team* di progetto del Cliente della Banca, effettuano visite sul luogo dove il progetto finanziato è stato attuato.

[896] In tali casi indica, altresì, un eventuale piano di monitoraggio sull'attuazione, ad opera dell'istituzione finanziaria inottemperante, delle raccomandazioni formulate dal IRM.

[897] Dei risultati del monitoraggio il IRM riferisce annualmente ai Boards of Directors.

CAPITOLO IV

I DIVERSI MECCANISMI INDIPENDENTI DI *ACCOUNTABILITY* (IAMs) A CONFRONTO

SOMMARIO. 1. *Principali differenze e analogie tra i vari IAMs in analisi* 1.1 *L'obiettivo di accessibilità come primo principio ispiratore* 1.2 *Efficacia, indipendenza e imparzialità come ulteriori obiettivi di analisi* 2. *L'esame della prassi: lacune e mancanze circa gli obiettivi degli IAMs. 2.1 La prassi dell'*Inspection Panel *della Banca mondiale 2.1.1 I casi in cui l'*Inspection Panel *non ha richiesto l'*investigation *2.1.2 I reclami inammissibili e motivazione sottese 2.1.3 I casi in cui l'*investigation *non è stata approvata dall'Executive Board della Banca mondiale 2.2 La prassi del* Compliance Advisory Ombusdman *(CAO) di IFC/MIGA 2.2.1 I casi in cui non si riscontrano anomalie 2.2.2 I casi in cui si riscontrano anomalie 2.3 La prassi dell'Independent Project Accountability Mechanism (IPAM) della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS): i reclami inammissibili 2.3.1 I casi ammissibili 2.4 La prassi del* Compliants Mechanism *(CM) del Gruppo Bancario BEI e dell'*European Ombusdman *(EO) 2.4.1 La casistica per fasi:* admissibility*,* assessment*,* compliance *e* follow up *2.4.2 I casi dell'*European Ombusdman *(EO) 2.5 La prassi dell'*Accountability Mechanism *(AM) della Banca Asiatica di Sviluppo (ADB) 2.6 La prassi del* Mecanismo Indipendente de Consulta e Investigacion *(MICI) della Banca Interamericana di Sviluppo (IDB) 2.6.1 I casi non registrati e i casi non ammissibili 2.7 La prassi dell'Independent Review Mechanism (IRM) della Banca Africana di Sviluppo (AfDB) 3. Le politiche a sostegno dei profili virtuosi dei Meccanismi di accountability analizzati. 3.1 La struttura in ossequio ai principi di indipendenza, imparzialità e prevedibilità. 3.2 Il processo di reclamo in ossequio ai principi di accessibilità, trasparenza e sicurezza. 3.3 Il mandato e le funzioni in ossequio ai principi di efficacia e indipendenza. 3.3.1. La funzione di Compliance Review alla luce dei principi di efficacia e indipendenza. 3.3.2 La funzione di Problem-Solving alla luce dei principi di flessibilità ed eguaglianza tra le Parti. 3.3.3 La funzione di Advisory alla luce del principio di trasparenza e indipendenza. 3.4 La funzione di sensibilizzazione (outreach) alla luce dei principi di accessibilità e trasparenza. 4. L'ipotesi di un possibile modello universale come idealizzazione funzionale del Meccanismo.*

1. Principali differenze e analogie tra i vari IAMs in analisi

Analizzati i Meccanismi di *accountability*, non resta che sottolinearne analogie e differenze, con lo scopo di verificare quanti degli obiettivi individuati nel secondo capitolo[898] si siano tradotti in principi ispiratori della disciplina degli IAMs nell'ambito delle rispettive *policy*.

Scopo dei successivi paragrafi è valutare il raggiungimento degli obiettivi di accessibilità e di efficacia, indipendenza e imparzialità.

1.1 Obiettivo di accessibilità come primo principio ispiratore

Il raggiungimento dell'obiettivo di accessibilità si fonda sulla predisposizione di un'adeguata disciplina che, da un lato, assicuri, un'ampia legittimazione e dall'altro, garantisca la predisposizione del reclamo in tempi consoni e con modalità agevoli.

La legittimazione attiva costituisce uno dei profili maggiormente rilevanti ai fini del rispetto del principio di accessibilità: tanto più la stessa risulta circoscritta dalla *policy* del Meccanismo tanto più l'accesso allo stesso risulterà difficile o impossibile per i soggetti danneggiati. Rispetto ai Meccanismi di natura internazionale, si deve rilevare una certa eterogeneità di disciplina sotto il profilo della titolarità del potere di reclamo. In particolare, da un confronto delle diverse *policy* emerge come, i Meccanismi costituiti in tempi più remoti, su modello dell'*Inspection Panel* istituito

[898] Tra i principali obiettivi individuati vi è quello dell'accessibilità, dell'indipendenza, dell'imparzialità, della trasparenza-prevedibilità.

nel 1993[899], si caratterizzino per una legittimazione più circoscritta rispetto a quelli istituiti più di recente, a partire dal 1999. Infatti, in tutti gli IAMs dei primi anni Novanta (*Inspection Panel* della WB[900], *Accountability Mechanism* dell'ADB, *Mecanismo Indipendente de Consulta e Investigacion* dell'IDB[901]) vi è il riconoscimento della titolarità di proporre un reclamo in capo al gruppo e non al singolo individuo. Ciò poiché le relative *Policy* non considerano la circostanza che l'impatto di un progetto, sebbene di regola, si produca su estese comunità territoriali, non di rado è fatto valere da un singolo individuo, per una pluralità di ragioni eterogenee, quali ad esempio il timore di ritorsioni o il deficit di informazioni circa l'esistenza stessa di un Meccanismo di *accountability*.

Di tale circostanza tengono, invece, conto le *policy* sia dei Meccanismi internazionale costituiti successivamente al 1999, sia degli IAMs nazionali[902].

Si registra, a partire dall'istituzione del CAO di IFC/MIGA nel 1999[903] e successivamente con quella dell'IRM di AfDB nel 2004[904], il riconoscimento della legittimazione a proporre reclamo anche al singolo individuo, direttamente inciso dal progetto finanziato dalla Banca di riferimento[905].

Del tutto peculiare, in questo contesto, è la *policy* dell'IPAM della EBRD. La legittimazione attiva è stata oggetto di un progressivo ampliamento negli anni, a partire dall'istituzione del Meccanismo nel 2003 e fino al 2019, anno della sua ultima revisione. La *Policy* IPAM prevede una legittimazione attiva ampissima: può adire il Meccanismo non solo un *Affected Group* (come nel MICI e nell'*Inspection Panel*) e un singolo individuo interessato (come nell'IRM e nel CAO), bensì anche le organizzazioni[906]. Addirittura possono presentare reclamo anche soggetti non direttamente

---

[899] Si ricordi come il primo modello di *accountability* ad essere istituito fu l'Inspection Panel della Banca mondiale; per tale motivo lo stesso è assurto a modello di riferimento di tutti i Meccanismi successivamente costituiti. Per approfondimenti si veda CAPITOLO III - *I meccanismi indipendenti di accountability (IAMs) delle principali MFIs: composizione, competenze, procedure e funzioni*. - 1. L'Inspection Panel *della Banca mondiale.*

[900] Si deve sottolineare come la policy dell'Inspection Panel riconosca la facoltà di proporre reclamo ad un gruppo di soggetti (*affected parties*) e ad un loro eventuale rappresentante, nonché a specifici soggetti qualificati vale a dire un singolo Direttore esecutivo o anche il Consiglio dei Direttori esecutivi nel caso di presunte gravi violazioni delle politiche e delle procedure operative della Banca.

[901] In modo analogo all'Inspection Panel l'accesso al MICI, la cui nascita risale al 1994, risulta ristretto ad un gruppo di due soggetti portatori di un interesse qualificato e ad un loro eventuale rappresentante. Anche la legittimazione prevista dalla policy del Meccanismo di *accountability* della *Asian Development Bank* (ADB) istituito nel 1995 è strutturata in modo in modo analogo all'Inspection Panel. Si veda al riguardo CAPITOLO III – *3.2.1. L'*Accountability Mechanism *della Banca Asiatica di Sviluppo (ADB) per* il Meccanismo di *accountability* della *Asian Development Bank* (ADB) e *3.3. Il* Mecanismo Indipendente de Consulta e Investigacion *della Banca Interamericana di Sviluppo (IDB).*

[902] In particolare, si veda, a titolo di esempio, l'*Environment and Social Complaint Mechanism* della *French Development Agency* (Agence Française de Développement, *Environmental and Social Complaints-Management Mechanism Rules of Procedure*, 14 March 2019, par. 3 *Who can file an E&S Complaint?*, p. 6, https://www.afd.fr/sites/afd/files/2019-03-02-22-05/AFD%20-%20Rules%20of%20procedure_E%26s%20complaint%20mechanism.pdf) e l'*Indipendet Complaints Mechanism* (ICM) della *Deutsche Investitionsund Entwicklungsgesellschaft* (DEG) e della *Entrepreneurial Development Bank* (FMO) (*Independent Complaints Mechanism*, 1 January 2017, par. 3.1 *Complaint and admissibility*, p. 8, https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/Responsibility/170101_Independent-Complaints-Mechanism_DEG.pdf) in cui la legittimazione spetta anche ad un singolo soggetto portatore di un interesse qualificato.

[903] CAPITOLO III - *I meccanismi indipendenti di accountability (IAMs) delle principali MFIs: composizione, competenze, procedure e funzioni*. - *2. Il Meccanismo di controllo delle altre istituzioni del Gruppo della Banca mondiale.*

[904] CAPITOLO III - *I meccanismi indipendenti di accountability (IAMs) delle principali MFIs: composizione, competenze, procedure e funzioni*. - *3.4. L'*Independent Recourse Mechanism *della Banca Africana di Sviluppo (AfDB).*

[905] In questo contesto appare peculiare il PPM della AIIB, che è uno dei Meccanismi di più recente istituzione. La relativa *policy*, revisionata da ultimo nel 2018, prevede una legittimazione attiva ristretta: la stessa è riconosciuta solo ad un gruppo composto da almeno due persone e ad un eventuale rappresentante. Per approfondimenti si veda CAPITOLO III - *3.2.2. Il* Project-Affected People's Mechanism *dell'*Asian Infrastructure Investment Bank *(AIIB)*.

[906] Così in Paragrafo 2.1 lett. d) della *Project Accountability Policy* (PAP) - EBRD, April 2019.

lesi in un loro interesse, purché sussista un danno o un pericolo di danno all'ambiente[907]. Si tratta, a ben vedere, di un tratto identitario dell'IPAM, in quanto non presente nel quadro normativo di nessun altro Meccanismo analizzato. Il riconoscimento della legittimazione al *quisque de populo* permette di ritenere come la Policy dell'IPAM, lungi dall'accogliere una visione antropocentrica, persegua una tutela oggettiva dell'ambiente come ecosistema e non quale contesto di vita dell'uomo.

Dall'analisi fino a questo momento svolta emerge come, ad oggi, la maggioranza delle istituzioni finanziarie multilaterali, in recepimento alle buone prassi internazionali, abbiano provveduto a revisionare le policy dei rispettivi Meccanismi di *accountability* in un'ottica di favorire l'accesso al reclamo da parte del singolo individuo. Tuttavia, l'ampliamento della legittimazione attiva risulta essere, un traguardo ancora da raggiungere per taluni Meccanismi anche se di recente istituzione[908].

Un'analisi *ad hoc* sulla legittimazione attiva merita di essere svolta in relazione al Meccanismo di *accountability* della *Banca Europea per gli Investimenti (BEI)*. Infatti, l'esame della relativa *policy* permette di introdurre la tematica della legittimazione attiva sotto un diverso profilo, quello della obbligatorietà o meno del legame con il territorio.

Al riguardo giova premettere come il Gruppo BEI dispone, oggi, di un Meccanismo inedito per il trattamento delle denunce, articolato su due livelli, uno interno ed uno esterno[909].

La *policy,* con riferimento al primo livello che costituisce il Meccanismo di *accontability* in senso stretto, riconosce la legittimazione[910] oltre che ai c.d. titolari interni anche al singolo individuo e ciò a prescindere da un collegamento geografico e dalla lesione di un proprio interesse diretto e personale (i c.d. denuncianti esterni).

Si noti, invece, come il Mediatore, che rappresenta il secondo livello del Meccanismo, può avviare indagini o di propria iniziativa oppure a seguito di denuncia da parte di soggetti che vantino uno specifico legame con il territorio[911]. Ebbene, una delle principali criticità ravvisate nel Meccanismo di *accountability* era data dall'impossibilità per le persone prive di un simile

---

[907] CAPITOLO III - *I meccanismi indipendenti di accountability (IAMs) delle principali MFIs: composizione, competenze, procedure e funzioni - 3.1.1. Il* Project Complaint Mechanism *della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS).*

[908] Il riferimento è al Meccanismo nazionale di *accountability* della JICA, istituzione finanziaria di recente nascita (2003) e al Meccanismo internazionale della AIIB (PPM). Anche quest'ultima è un'istituzione finanziaria di recente costituzione: il relativo IAM è stato finalizzato nel 2018; per approfondimenti si vedano rispettivamente il team di esaminatori per le linee guida ambientali (EEG) della *Japan International Cooperation Agency* (JICA) (https://www.accountabilityconsole.com/iams/examiner-for-environmental-guidelines2/) e il CAPITOLO III- *3.2.2. Il* Project-Affected People's Mechanism *dell'*Asian Infrastructure Investment Bank *(AIIB).*

[909] Il sistema su due livelli rende il Meccanismo del Gruppo BEI unico nel suo genere e, pertanto, rende necessaria una trattazione separata dello stesso rispetto agli altri IAMs. Si ricordi che il primo livello è la Divisione CM-BEI vale a dire la struttura, appartenente alla BEI sebbene dalla stessa funzionalmente indipendente, preposta ad esaminare le denunce di cattiva amministrazione presentate contro la Banca o il Fondo. Il secondo livello è il Mediatore europeo (o in inglese *European Ombudsman*). Quest'ultimo è un organo monocratico indipendente dell'Unione europea, istituito dal Trattato di Maastricht e nominato dal Parlamento Europeo. Lo *European Ombudsman* (EO) ha il potere di condurre indagini in merito ai casi di cattiva amministrazione imputabili a tutte le istituzioni dell'UE, fatta eccezione per la Corte di Giustizia e per il Tribunale di primo grado Dunque, mentre il primo livello (Divisione CM-BEI) si occupa solo delle denunce riguardanti le istituzioni finanziarie del Gruppo BEI, il secondo attua, in un'ottica più generale, una protezione dalla *mala gestio* di tutte le istituzioni europee, ivi compresa la BEI. Per approfondimenti si veda CAPITOLO III - *3.1.2. Il* Compliants Mechanism *(CM) del Gruppo Bancario BEI e l'*European Ombusdman *(EO).*

[910] La *policy* distingue due categorie di denuncianti: quelli interni e quelli esterni. In primis il procedimento può essere avviato su richiesta di soggetti interni al Gruppo BEI, vale a dire il Presidente, il Management della BEI/FEI e l'Ispettore Generale, il quale può agire o di sua iniziativa oppure in base ad una proposta motivata del Capodivisione del CM-BEI. In secondo luogo il procedimento può essere avviato da soggetti esterni alla Banca. Per approfondimenti si veda *ult.op.cit*

[911] Il riferimento è ai cittadini dell'UE e di ogni altra persona fisica o giuridica residente o avente sede legale in uno degli Stati membri

collegamento geografico, di presentare denuncia al Mediatore europeo. Al fine di rimediare a tale criticità la BEI e il Mediatore europeo hanno stipulato nel 2008 un Protocollo d'Intesa[912], il cui obiettivo è stato proprio quello di estendere la protezione ai soggetti la cui denuncia era, di regola, inammissibile per difetto di collegamento geografico. Dunque, in base al suddetto quadro regolamentare, la denuncia presentata dai non-cittadini e non-residenti rimane comunque inammissibile; tuttavia, il Mediatore europeo in questi casi è tenuto ad avviare un'indagine d'ufficio[913].

Ebbene, si deve sottolineare come la maggior parte delle policy degli IAMs non richiedano la necessità di un collegamento geografico del denunciante con il territorio ai fini del riconoscimento della legittimazione[914]. Fanno eccezione alla regola le discipline dell'Inspection Panel della Banca mondiale, del MICI dell'IDB e dell'*Accountability Mechanism* dell'ADB. Le *policy* dei suddetti IAMs attribuiscono la legittimazione al reclamo, con discipline più o meno omogenee[915], solo a colui che abbia un legame con il territorio interessato dal progetto.

Si è analizzato fin ad ora l'obiettivo dell'accessibilità solo sotto il profilo della legittimazione. Non resta che occuparsi dello stesso con riguardo alle modalità e ai tempi di presentazione del reclamo. Infatti, l'accessibilità del Meccanismo è data dalla possibilità, per il ricorrente, di manifestare le proprie preoccupazioni in relazione ad un dato progetto in tempi consoni, mediante modalità semplici e senza incorrere in ostacoli procedurali. Al fine di vagliare punti di forza e criticità dei vari Meccanismi analizzati deve farsi riferimento, in primo luogo, al termine entro cui può essere presentato reclamo.

Si noti come molto spesso accade che il denunciante abbia bisogno di tempo per ottenere le informazioni rilevanti al fine di ponderare l'opportunità di presentare reclamo. Al riguardo le *policy* dei Meccanismi prevedono termini piuttosto omogenei ai fini della presentazione della richiesta. Si va, ad esempio, dai 15 mesi previsti nell'Inspection Panel fino ai 2 anni dell'IRM, del MICI e del Meccanismo di *accountability* della ADB.

Inoltre, solo due dei Meccanismi analizzati prevedono la possibilità per il ricorrente di agire in via preventiva e cioè già dalle prime fasi della progettazione dell'operazione finanziaria. Il riferimento è alla policy del PPM, la quale prevede la *Project Processing Queries*- PPQ[916] e a quella del CM-BEI che stabilisce la procedura di prevenzione[917].

---

[912] *Protocollo d'intesa tra il Mediatore europeo e la Banca per gli Investimenti* - Luglio 2008.

[913] Tali osservazioni permettono di evidenziare l'importanza della tematica della legittimazione attiva sotto il profilo della necessità di un collegamento geografico. Si noti come richiedere che il denunciante si trovi sul territorio del Paese in cui è attuato il progetto contestato, se da un lato, circoscrive la possibilità di accesso al Meccanismo, dall'altro ha una sua giustificazione dal punto di vista empirico. Nella maggior parte dei casi, infatti, il progetto finanziato produce i suoi impatti materiali nel territorio dello Stato mutuatario.

[914] Così la *policy* del CAO, dell'IPAM, dell'IRM, del PPM, del CM-BEI.

[915] Mentre nel MICI e nell'Inspection Panel è espressamente richiesto un legame con il territorio, la necessità del collegamento geografico sembra attenuarsi nella policy dell'AM dell'ADB. Al paragrafo 26 del Operations Manual viene stabilito che possono proporre reclamo, oltre che le persone che si trovano nel territorio in cui è attuato il progetto finanziato, anche i soggetti che hanno un legame con il territorio di un paese membro della MDB adiacente al Paese mutuatario. Tale formulazione permette al soggetto danneggiato di proporre reclamo anche se ad esempio è cittadino di un paese al confine con quello nel cui territorio è attuato il progetto.

[916] Il ricorrente può, infatti, presentare una richiesta di elaborazione del progetto (*Project Processing Queries*- PPQ) volta a risolvere rapidamente i problemi che possono sorgere nella fase iniziale di progettazione. Si veda al riguardo CAPITOLO III - *3.2.2. Il* Project-Affected People's Mechanism *dell'*Asian Infrastructure Investment Bank *(AIIB)*.

[917] La policy del CM-BEI prevede un'apposita procedura di prevenzione, volta ad evitare i possibili e futuri casi di *mala gestio*. Si veda al riguardo CAPITOLO III - *3.1.2. Il* Compliants Mechanism *(CM) del Gruppo Bancario BEI e l'*European Ombusdman *(EO)*.

Inoltre, fondamentale ai fini dell'accessibilità al Meccanismo sono le modalità di presentazione e la forma che il reclamo deve rivestire, in base alla *policy*. Nella maggior parte dei casi, il reclamo deve essere presentato per iscritto e deve avere un contenuto minimo obbligatorio[918]. Del tutto peculiare sotto questo profilo è la disciplina prevista dalla *policy* dell'IRM, improntata all'esigenza di semplificazione- accessibilità. Il Regolamento IRM non richiede alcun specifico formato del reclamo, potendo lo stesso essere presentato anche verbalmente di fronte al Meccanismo, il quale provvederà ad aiutare il richiedente nella redazione per iscritto della richiesta. Inoltre, il reclamo può essere presentato con ogni mezzo a disposizione. Molto flessibile è anche la disciplina relativa al contenuto del reclamo. Infatti, il contenuto obbligatorio del reclamo – diversamente che negli altri Meccanismi – è molto ristretto, in un'ottica di facilitazione alla sua predisposizione. Il reclamante è tenuto ad indicare soltanto il presunto danno e l'operazione contestata; rispetto a quest'ultima è sufficiente anche un riferimento generico (ad esempio il nome del progetto o della sua ubicazione) [919].

Nonostante la disciplina dell'IRM si connoti per un deciso atteggiamento di *favor* all'accesso, questa risente dello stesso ostacolo procedurale che connota gli altri Meccanismi. In tutti gli IAMs analizzati è riscontrabile una sorta di condizione di procedibilità: il denunciante, prima di presentare un reclamo deve dimostrare di aver intrapreso un tentativo in buona fede per risolvere la questione direttamente con il Management o con un Meccanismo istituito a livello di progetto, ove esistente[920].

1.2 Efficacia, indipendenza e imparzialità come ulteriori obiettivi di analisi

La credibilità e, in ultima analisi, l'efficace funzionamento di un Meccanismo di *accountability* dipendono essenzialmente dai poteri attribuiti agli IAMs, nonché dalla fiducia che i ricorrenti in essi ripongono.

L'analisi delle *policy* dei Meccanismi di *accountability*, mostra come le funzioni espletate dagli stessi siano essenzialmente quattro. Le principali (la *compliance review* e il *problem solving*) sono previste da tutte le *policy* degli IAMs. Diversamente deve concludersi per le funzioni sussidiarie di *outreach* e di *advisory*.

Mentre il MICI è deputato ad espletare solo le funzioni principali, il Meccanismo di *accountability* dell'ADB e il PPM dell'AIIB perseguono, in aggiunta alle sopra citate attività, anche una funzione di sensibilizzazione.

---

[918] Così è, a titolo esemplificativo, per Inspection panel, per il MICI e per l'AM dell'ADB, ove è richiesto di indicare il progetto contestato, il danno effettivo o potenziale, il nesso causale, le politiche violate, la scelta della funzione da attivare, di aver effettuato tentativi di buona fede per risolvere il problema con il management.

[919] Più complesso è, ad esempio, il contenuto obbligatorio del reclamo richiesto dalle policy del MICI e dell'Inspection Panel. Infatti, mentre la richiesta presentata al MICI deve contenere l'adesione ad una o a entrambe le fasi della procedura (*Consultation Phase* e *Compliance Review Phase*), nel caso dell'IRM il reclamante può anche non manifestare alcuna preferenza per la funzione da attivare. Si noti che anche le *policy* dei Meccanismi nazionali richiedono un dettagliato contenuto obbligatorio del reclamo. A titolo di esempio, si veda L'*Indipendet Complaints Mechanism* (ICM) della *Deutsche Investitionsund Entwicklungsgesellschaft* (DEG) e della *Entrepreneurial Development Bank* (FMO); la relativa *policy* prevede, nell'ambito del contenuto obbligatorio del reclamo, l'indicazione della politica violata dalle istituzioni finanziarie nel caso concreto e una chiara e dettagliata descrizione dell'operazione finanziata (*Independent Complaints Mechanism*, 1 January 2017, par. 3.1.2, p. 8, https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/Responsibility/170101_Independent-Complaints-Mechanism_DEG.pdf).

[920] I Meccanismi a livello di progetto sono previsti dalle *policy* del PPM dell'AIIB e dell'AM dell'ADB.

L'Inspection Panel, invece, svolge le funzioni di *compliance*, di *problem solving* e di *advisory* ma non quella di *outreach.* Infine, il CAO, l'IRM, il CM-BEI e l'IPAM risultano essere i Meccanismi più efficaci sotto questo profilo, svolgendo gli stessi tutte e quattro le citate funzioni[921].

Poste tali premesse sulle funzioni espletate, non resta che rammentare come fondamentale al fine di favorire la fiducia del reclamante sia il suo coinvolgimento nell'ambito del procedimento e, in particolare il riconoscimento di una libertà di scelta circa la funzione da espletare.

Ebbene, non tutte le *policy* analizzate permettano al reclamante di scegliere, nel merito, quale sia la funzione più confacente ai propri interessi. Se la regola - stabilita nella quasi totalità dei casi - è la libertà di scelta[922], l'eccezione, costituita dalla disciplina dell'Inspection Panel, è data dalla previsione per cui il denunciante può decidere solo se dar luogo alla *dispute resolution*, non avendo alcun ruolo nell'avvio della *compliance review.*

Al fine di una maggior comprensione, può dirsi che dall'analisi delle *policy* dei vari IAMs emergono due distinti modelli. Il primo, fatto proprio dalla quasi totalità delle *policy*, massimizza la libertà di scelta del richiedente, permettendogli di scegliere o la sola *compliance* o soltanto il *problem-*

---

[921] Si deve rilevare come le funzioni in commento, pur essendo nel loro contenuto identiche in tutti gli IAMs, assumono diverse intensità e sfaccettature nelle varie policy. In questa sede preme è necessario occuparsi delle funzioni sussidiarie, rinviando un approfondimento sulle funzioni principali nel testo del presente lavoro. La maggior parte dei Meccanismi (CAO, PPM, IRM, IPAM e CM-BEI) svolge un'attività di sensibilizzazione di due tipi. La prima, quella di carattere esterno, si realizza nei confronti delle comunità danneggiate, delle organizzazioni della società civile, dei clienti dell'istituzione finanziaria e ha lo scopo di migliore l'accesso al Meccanismo. La seconda, di carattere interno, si attua attraverso la formazione continua e ha l'obiettivo di garantire che il personale del Meccanismo conosca, al meglio, il mandato e le funzioni dell'IAM in cui opera. Ebbene, si deve sottolineare come l'attività di *outreach* assuma un'ulteriore dimensione nella *policy* del Meccanismo dell'ADB. Infatti, è previsto che l'attività di sensibilizzazione al pubblico venga attuata anche a livello di progetto: il personale che lavora con il Cliente, all'inizio del progetto, è tenuto a diffondere informazioni circa l'esistenza e il funzionamento del Meccanismo. In particolare, la *policy* dell'AM dell'ADB prevede tre diverse tipologie di sensibilizzazione. La prima, di carattere interno, si rivolge al personale della Banca e avviene attraverso regolari corsi di formazione. La seconda avviene nei PVS, Stati membri della Banca e, si attua mediante la designazione, in ogni Stato, di un membro del personale preposto a fornire, in forma semplice e magari illustrata, materiale informativo. In tale contesto un ruolo fondamentale è svolto dalle organizzazioni non governative (ONG) e dalle organizzazioni della società civile (CSOs), alle quali l'AM può decidere di esternalizzare l'attività di sensibilizzazione presso le comunità locali. La terza è attuata a livello di progetto: il personale che lavora con il Cliente, all'inizio del progetto, si preoccupa di diffondere informazioni circa l'esistenza e il funzionamento del Meccanismo. Così in CAPITOLO III - *3.3. Il* Mecanismo Indipendente de Consulta e Investigacion *della Banca Interamericana di Sviluppo (IDB).* Quanto alla funzione di *advisory*, si è accennato alla circostanza che numerosi meccanismi (IPAM, CM-BEI, IRM, CAO, Inspection Panel) svolgano un'attività di consulenza tesa a migliorare, attraverso l'apprendimento istituzionale (*Institutional Learning)*, le politiche e le procedure dell'istituzione finanziaria di riferimento. Di regola ciò avviene attraverso la formulazione di pareri, su richiesta di organi della Banca e raccomandazioni che traggono origine dalle lezioni apprese dal Meccanismo nell'ambito della *compliance review* o del *problem solving*. Si noti come peculiare sotto questo profilo sia il PPM dell'AIIB: in tal caso, l'obiettivo di apprendimento istituzionale è, altresì, perseguito mediante la collaborazione del Meccanismo con gli altri IAMs e le altre istituzioni finanziarie.

[922]Il riferimento è all'IRM, al CAO, all'IPAM, all'AM dell'ADB, al CM-BEI, al PPM, al MICI. Di regola il soggetto danneggiato, all'atto della formulazione della denuncia, manifesterà la sua preferenza per la *compliance review*, per il *problem-solving* o per entrambi, a seconda di come siano strutturati i rapporti tra le varie funzioni ad opera della policy. Ebbene si deve sottolineare come, sotto questo profilo, due siano i Meccanismi particolari: l'IRM e il CAO. Mentre nell'IRM la scelta della funzione nell'ambito del reclamo è meramente facoltativa, dipendendo lo svolgimento della *compliance* o del *problem solving* da una decisione discrezionale del Director, nel caso del CAO la scelta del denunciante assume le fattezze di una fattispecie a formazione progressiva. Ciò poiché questi è chiamato a manifestare la propria preferenza nel corso del procedimento, dapprima, nell'ambito del c.d. *Assessment Process* e successivamente al termine della *dispute resolution*. Infatti dopo la declaratoria di ammissibilità del reclamo, il CAO svolge un'attività istruttoria funzionale a comprendere quali siano le preoccupazioni del richiedente nonché i rimedi da questi auspicati. In tal modo, il CAO può determinare nel *Assessment Report* se avviare la *dispute resolution* o se, invece, inviare il reclamo direttamente alla fase della *compliance.* Se si opta per la ADR, fallito il relativo tentativo richiesto nell'ambito del *Assessment Process,* il reclamante può decidere di far proseguire il procedimento con la *compliance review*. Per approfondimenti si veda CAPITOLO III- *2. Il Meccanismo di controllo delle altre istituzioni del Gruppo della Banca.*

solving o entrambi[923]. Il secondo modello che assurge ad eccezione essendo previsto solo nella *policy* dell'Inspection panel, circoscrive la libertà di scelta del denunciante. Il reclamante conserva una facoltà di scelta circa l'espletamento del *problem-solving*, tuttavia non può in alcun modo evitare che la sua richiesta sia oggetto di *compliance revie*w. Per tali motivi può dirsi che la fase della *compliance* è, nell'Inspection Panel, sempre necessaria, mentre quella del *problem-solving* ha carattere meramente eventuale.

Analizzato il profilo della libertà di scelta del reclamante, non resta che sottolineare come, in linea astratta, le *policy* di tutti gli IAMs trattati mirino a garantire lo svolgimento di un effettivo ed efficace tentativo di *Dispute Resolution*, prescrivendo la tecnica di facilitazione dell'accordo più adatta al caso, anche con riferimento all'asimmetria informativa e di forza contrattuale esistente tra i litiganti[924].

Anche per quanto attiene la *compliance review*, si rileva una generale omogeneità di disciplina, salvo taluni casi particolari. In via generale, la disciplina del procedimento di *compliance* della maggioranza degli IAMs è mutuata da quella dell'Inspection Panel e si articola in tre grandi fasi[925]: la fase preliminare all'*investigation*, l'indagine vera e propria e la fase successiva. Non resta, dunque, che illustrare la disciplina del procedimento nei tratti comuni a tutti i Meccanismi (modello generale o di maggioranza) per poi individuare quali *policy* si discostino dalla stessa. L'individuazione di analogie e differenze sarà anche in questo caso uno strumento necessario per comprendere quali *policy* abbiano predisposto una funzione di *compliance* effettiva, efficace e, soprattutto indipendente.

La fase preliminare consiste nell'*Assessment Compliance Process*[926] vale a dire un sub-procedimento che mira a determinare se il reclamo appaia *prima facie* idoneo a dar luogo ad un'indagine[927]. Si noti come la gran parte delle *policy* analizzate preveda il potere del Board di

[923] In base a questo modello generale possono verificarsi in astratto due ipotesi. Nella prima ipotesi il denunciante opta per entrambe le funzioni; una volta espletato il tentativo di *problem-solving,* il reclamo è oggetto di *compliance review* in una logica sequenziale. Nella seconda ipotesi, il reclamante opta per una sola funzione; espletata la *compliance* o il *problem-solving* il procedimento si chiude. Si noti come in tali casi le fasi-funzioni hanno carattere meramente eventuale: le stesse saranno espletate dal Meccanismo solo se richieste espressamente dal denunciante nel reclamo.

[924] Al di là della nomenclatura utilizzata nei diversi quadri normativi degli IAMs (*problem solving* o *dispute resolution*) - ad esempio nel CAO, nell'Inspection panel e nel PPM si parla di *Dispute Resolution*; nel MICI di *Consultation Phase*, negli altri di *Problem-solving* -, le varie *policy* stabiliscono che la base fondante della risoluzione delle controversie è data dal consenso delle Parti; inoltre la stessa prescrive di scegliere, tra le plurime tecniche di facilitazione dell'accordo quella che in concreto sia più adatta al caso, anche con riferimento all'asimmetria informativa e di forza contrattuale esistente tra i litiganti. Tra le tecniche di risoluzione più ricorrenti vi è il dialogo consultivo, la mediazione, la condivisione delle informazioni, e indagini congiunte. Per un approfondimento si veda CAPITOLO III- *3.2.1. L'*Accountability Mechanism *della Banca Asiatica di Sviluppo (ADB).*

[925] Si noti che la *policy* dell'AM-ADB prevede un iter molto articolato suddivisibile, in base a tutti i documenti ufficiali, in ben 10 fasi. Si veda sul punto CAPITOLO III- *3.2.1. L'*Accountability Mechanism *della Banca Asiatica di Sviluppo (ADB).*

[926] CAPITOLO III- *3.1.1. Il* Project Complaint Mechanism *della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS).* Tale subprocedimento prende il nome di *Compliance Appraisal Process* per il CAO. Si veda CAPITOLO III - *2. Il Meccanismo di controllo delle altre istituzioni del Gruppo della Banca mondiale.*

[927] Esso prende avvio allorché il Management invii una risposta circa le contestazioni mosse nel reclamo. Sulla base della documentazione rilevante e della *Management Response*, il Meccanismo adotta la propria decisione e la trasmette al Board ai fini dell'approvazione.

approvare la decisione dell'IAM di avvio dell'indagine, vulnerandone in tal modo l'indipendenza. Fanno eccezione al modello generale appena descritto il CAO[928] e, soprattutto, l'IPAM[929].

Si rileva, inoltre come nel modello di maggioranza, una volta conclusa l'*investigation*[930], spetta alla decisione esclusiva del Meccanismo l'adozione del *Compliance review report* con il quale vengono formulate le raccomandazioni sui correttivi da apportare nei confronti della Banca.

Ebbene, le norme procedurali del CM-BEI stabiliscono che, l'Ispettore Generale può, ove lo ritenga opportuno, anche sulla base delle osservazioni rese dal Management, chiedere al CM-BEI di rivedere il proprio rapporto conclusivo[931]. Si tratta di un vero e proprio potere di ingerenza, esercitato da un organo della Banca sull'operato del Meccanismo, che rende la *policy* del CM-BEI meno virtuosa delle altre.

Andando avanti nella descrizione del procedimento in base al modello di maggioranza, si sottolinea come il Management, ricevute le raccomandazioni del Meccanismo, adotta il MAP, il quale è successivamente oggetto di approvazione ad opera del Board. Il procedimento si chiude con la fase del monitoraggio, di competenza del Meccanismo di *accountability*, durante la quale ove il IAM rilevi inadempienze del Management circa l'attuazione del piano, segnalerà la suddetta circostanza al Board.

Si ricordi che un simile potere di segnalazione non è previsto nella *policy* del CM-BEI, ragion per cui il Management è di fatto libero di non attuare le raccomandazioni del Meccanismo[932]. Ancora una volta si registra il mancato raggiungimento dell'obiettivo dell'indipendenza così come descritto nel capitolo II[933].

---

[928] Il Direttore del CAO dispone di poteri discrezionali circa la decisione di avvio dell'indagine[928]. Il Direttore del CAO adotta la *Appraisal decision* con cui determina se sia necessario aprire un'*investigation* oppure rinviare o chiudere il procedimento. Tuttavia, il carattere dell'indipendenza del Meccanismo risulta parzialmente ridimensionato dalla previsione secondo cui il Management ha la facoltà di richiedere al Board una revisione della decisione adottata dal Direttore del CAO. Si noti come, in modo analogo, la *policy* dell'ICM del DEG/FMO/PROPARCO preveda che la decisione circa l'idoneità del reclamo per un audit di conformità spetti agli esperti del Panel, senza prevedere l'intervento alcuno di organi delle istituzioni finanziarie di riferimento.

[929]L'IPAM, invece, trasmette, ai fini meramente informativi, la propria decisione di avviare l'indagine al Board, qualora ritenga di dar ulteriore corso al procedimento. L'approvazione del Board è necessaria soltanto ove l'IPAM ritenga di dover chiudere il caso senza dar luogo all'*investigation*. Ne deriva che la policy dell'IPAM risulta essere molto più attenta a salvaguardare l'indipendenza del Meccanismo, rispetto a quella del CAO: la stessa permette, infatti, un intervento del Board solo nell'ottica dell'implementazione del controllo sulla Banca. Nella prospettiva opposta ove, invece, il Direttore dell'IPAM comunichi la propria decisione di avviare l'indagine sull'operato dell'istituzione finanziaria, il Board non può fare alcunché se non prenderne atto. In definitiva, a differenza del modello generale, la policy IPAM non prevede un potere paralizzante dell'attività del Meccanismo, esercitabile dal Board.

[930] Una volta approvata l'indagine ad opera del Board, il Meccanismo fissa i c.c.d.d. TOR e forma la squadra investigativa, attingendo ove occorra a liste di esperti esterni. Svolta l'*investigation* attraverso principalmente controlli documentali, visite in loco e incontri con i soggetti coinvolti, il Meccanismo adotta il *Compliance review Report* con il quale formula raccomandazioni sui correttivi da adottare.

[931] CAPITOLO III - *3.1.2. Il* Compliants Mechanism *(CM) del Gruppo Bancario BEI e l'*European Ombusdman *(EO).*

[932]Il Management ha di fatto la possibilità di rifiutare di attuare le raccomandazioni del CM-BEI, senza che ciò comporti l'intervento di alcun organo apicale, come ad esempio del Board of Directors. Si tratta, per l'appunto, di un'anomalia di disciplina; come si è avuto modo di sottolineare, negli altri Meccanismi, infatti, il Management opera in collaborazione con il Meccanismo di *accountability*, al fine di attuarne le raccomandazioni e sotto la supervisione del Board of Directors, il quale viene periodicamente informato sulle attività svolte del primo, ad opera del secondo. CAPITOLO III - *3.1.2. Il* Compliants Mechanism *(CM) del Gruppo Bancario BEI e l'*European Ombusdman *(EO)*

[933] Un *vulnus* all'indipendenza del meccanismo si registra anche sotto il profilo della governance. Sebbene la policy di CM-BEI contenga numerose disposizioni statuenti il carattere dell'indipendenza, le stesse sembrano risolversi in mere dichiarazioni di principio. Ciò per tre ordini di ragioni. Delle prime due si è detto nel testo. Sotto il profilo della governance, si sottolinea come la Divisione CM-BEI faccia parte organicamente dell'Ispettorato Generale, il quale altro non è che un Dipartimento della BEI.

Infine, strettamente connessa con il profilo dell'indipendenza, è la disciplina del conflitto di interessi e della prevenzione della *revolving door*[934], volta ad assicurare l'imparzialità del Meccanismo.

In relazione al primo profilo, le *policy* analizzate prevedono l'obbligo per il personale del Meccanismo di segnalare prontamente la situazione di conflitto di interessi e di astenersi, contestualmente, dal trattare il reclamo interessato[935]. Inoltre, si deve notare come tutte le *policy* stabiliscano un divieto di *revolving door*[936] funzionale ad evitare che il personale del Meccanismo possa, una volta cessate le funzioni, trovare impiego nell'ambito dell'istituzione finanziaria. Le differenze tra le varie *policy* si appuntano unicamente sotto il profilo temporale del divieto. Ad esempio, il periodo vietato, nell'Inspection Panel è di soli 2 anni, mentre si allunga a 3 anni nel MICI e a 5 nell'IRM[937].

2. L'esame della prassi: lacune e mancanze circa gli obiettivi previsti dagli IAMs

Fino a questo momento si sono analizzati i fallimenti e i traguardi raggiunti dalle *policy* degli IAMs, in termini di accessibilità, indipendenza, imparzialità-equità ed *effectiveness*. Dunque, non resta che comprendere, attraverso l'analisi della prassi dei Meccanismi di *accountability*, quanti e quali dei predetti traguardi/fallimenti attestati dalla carta[938], trovino effettivo riscontro nella casistica concreta.

2.1 La prassi dell'*Inspection Panel* della Banca mondiale

L'analisi della prassi non può che iniziare con lo studio dell'*Inspection Panel*, giacché lo stesso, sorto per primo, costituisce un modello di riferimento per tutti i Meccanismi di *accountability* oggi operanti.

A quasi 30 anni dalla sua creazione, il Panel ha ricevuto ben 160 richieste di ispezione (*Inspection Request*)[939] di cui 117 registrate e solo in 48 casi, il Panel ha raccomandato l'avvio dell'indagine. Dunque, nei casi in cui il Panel ha raccomandato l'avvio dell'*investigation* solo in 4

[934] Per un approfondimento si veda la parte sui profili virtuosi – struttura dei meccanismi del presente capitolo.
[935] Si veda al riguardo, a titolo esemplificativo, le politiche del CAO-IFC/MIGA e del MICI-IDB.
[936] Il divieto della "porta scorrevole", a ben vedere, opera in due direzioni. Il primo luogo evita che il personale impiegato nell'istituzione finanziaria possa trovare impiego successivamente nel IAM; ciò al fine di evitare che colui che abbia, in qualsiasi modo contribuito, alla decisione di approvazione dell'operazione finanziaria, possa successivamente svolgere un ruolo di controllo sulla stessa come membro dello staff del Meccanismo. In secondo luogo il divieto di porta scorrevole vieta al personale del meccanismo di essere assunto nello staff della Banca, una volta cessate le sue funzioni. Dunque in questa seconda prospettiva il divieto evita che il personale del meccanismo possa essere maggiormente indulgente nel controllo su un progetto finanziato dalla Banca, nella prospettiva di trovare in essa una futura occupazione. Si noti come tutte le policy dei meccanismi analizzati stabiliscano questo doppio divieto di revolving door.
[937] CAPITOLO III -*1. L'*Inspection Panel *della Banca mondiale* e *3.2.1. L'*Accountability Mechanism *della Banca Asiatica di Sviluppo (ADB)* e *3.3. Il* Mecanismo Indipendente de Consulta e Investigacion *della Banca Interamericana di Sviluppo (IDB)* e *3.4. L'*Independent Recourse Mechanism *della Banca Africana di Sviluppo (AfDB).*
[938] Il riferimento è alla policy dei vari IAMs, la quale definisce in astratto le regole sulla legittimazione, sul procedimento di reclamo, sulle funzioni espletate dal Meccanismo nonché sui poteri del Board. Tali regole, in linea di principio, dovrebbero influire sul raggiungimento degli obiettivi di piena accessibilità, di indipendenza/imparzialità, di efficacia del IAM. L'analisi che si vuole condurre ha l'obiettivo di verificare se il fallimento o il successo delle regole dettate nella policy – così come descritto nel paragrafo precedente - abbia un riscontro nell'esperienza empirica. Potrebbe accadere, ad esempio, che al termine dell'analisi, si arrivi alla conclusione che quello che appariva, in sede descrittiva, un fallimento della policy, in verità dal punto di vista pratico non sia tale. Al contrario potrebbe accadere che ciò che è stato descritto come un successo della policy sia in realtà, dal punto di vista casistico, un fallimento.
[939] Il numero dei casi è misurato dal 1993 al 2 maggio del 2022.

casi il Board non ha approvato la decisione del Meccanismo[940]. Si tratta di dati su cui si tornerà nel prosieguo, in quanto funzionali alla conduzione di un'analisi critica della prassi del Panel.

I casi analizzati attengono ai progetti finanziati dalla BIRS (66 casi), dall'IDA (68 casi) ma anche a progetti cofinanziati da entrambe le istituzioni (9 casi). Inoltre, dallo studio dei casi emerge che 17 reclami si riferiscono a operazioni finanziate da altri fondi connessi.

Nel periodo 1995-2022 le principali violazioni per le quali veniva presentato un reclamo riguardavano la non conformità da parte della Banca con riferimento alle sue politiche sul reinsediamento volontario, sull'accesso alle informazioni, sulle popolazioni indigene, sulla gestione delle risorse naturali (soprattutto idriche) e culturali[941].

Si noti come, sotto il profilo dell'accessibilità, si riscontra nella casistica del Panel un deciso attivismo delle organizzazioni (OSC e ONG)[942], che rende il Meccanismo significativamente più accessibile, nonostante le restrizioni relative alla legittimazione al reclamo previste dalla *policy*[943].

Poste tali premesse, non resta che analizzare l'operato del Panel, sotto un triplice profilo. *In primis*, l'esame si orienterà sui motivi che hanno storicamente spinto il Panel a non raccomandare l'indagine. In seconda battuta, si procederà al vaglio delle motivazioni sottese al rifiuto di registrazione delle richieste inammissibili da parte del Panel. In entrambi i casi si è deciso di prendere in considerazione una casistica decennale relativa al periodo 2012-2022[944]. Infine, si vuole comprendere il perché, nei casi in cui il Meccanismo ha ritenuto necessaria un'*investigation*, il Board non ha condiviso la suddetta valutazione. In tal caso si è provveduto ad analizzare l'intera casistica (1993-2022).

2.1.1. I casi in cui l'Inspection Panel non ha richiesto l'*investigation*

Dei 41 casi analizzati in cui il Panel ha qualificato la richiesta come ammissibile[945], in 22 il Meccanismo ha deciso di non raccomandare l'*investigation* al Board.

---

[940] I suddetti dati sono ricavati dalle informazioni reperibili al link https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/data. Ne deriva che: a) le richieste ritenute inammissibili ammontano a 43 su 160; b) 48 sono i casi in cui il Panel ha richiesto l'i*nvestigation*; degli stessi solo in 4 casi il Board non ha approvato la decisione del Panel. In media ogni anno il Panel riceve 8 reclami (dato misurato a partire dal 2012).

[941] Le materie sulle quali si appuntavano i reclami sono in quest'ordine: *Environmental Assessment, Investment Project Financing, Involuntary Resettlement, Policy on Access to Information, Indigenous Peoples, Natural Habitats, Physical Cultural Resources, Forests, Water Resource Management, Poverty Reduction, Environmental Health and Safety Guidelines Projects on International Waterways.* Per un approfondimento si consulti il grafico reperibile al link https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/data. Sempre allo stesso link è consultabile la distribuzione geografica dei casi nel periodo 1995- 2022: la maggior parte in Africa (44) a seguire Sud Asia (35) e America latina (31), minori sono in Europa e in Asia centrale (28) e nelle restanti parti del mondo (19).

[942] Nel periodo 1995-2022, sebbene la maggior parte dei reclami provenga dalle comunità locali danneggiate (76), in molti casi si riscontra il supporto delle organizzazioni della società civile locali (45) o internazionali (2). In altri casi il reclamo è presentato direttamente dalle CSOs locali (33) o da quelle internazionali(1). Si tratta di dati ricavati dal sito consultabile al link https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/data.

[943] Si ricordi come la *policy* dell'*Inspection Panel* riconosca la facoltà di proporre reclamo ad un gruppo di soggetti (*affected parties*) e ad un loro eventuale rappresentante, nonché a specifici soggetti qualificati vale a dire un singolo Direttore esecutivo o anche il Consiglio dei Direttori esecutivi nel caso di presunte gravi violazioni delle politiche e delle procedure operative della Banca. Dunque, la *policy* non riconosce la legittimazione attiva al singolo, il cui reclamo viene qualificato per ciò come inammissibile.

[944] I casi analizzati sono in totale 72 e tutti relativi al decennio 2012-2022.

[945] Sono i casi relativi al decennio 2012-2022 e ricomprendono: a) casi in cui si è proceduto ad una *Dispute Resolution*; b) casi in cui l'indagine chiesta ed approvata dal Board è ancora in corso; c) casi in cui vi è stata una *compliance review* seguita dalla predisposizione del c.d. MAP e dal monitoraggio sulla relativa attuazione; d) casi in cui il Panel si è limitato a rinviare la decisione circa la necessità di un'indagine.

Prima di analizzare le motivazioni sottese alla mancata raccomandazione dell'indagine, giova esaminare le sorti dei restanti 19 casi, al fine di comprendere in quanti degli stessi è stata accertata una mancata conformità dell'operato della Banca rispetto alle sue politiche operative rilevanti. Si noti come in alcuni casi il Panel ha sospeso la *compliance review* perché le parti hanno fatto ricorso al *Dispute Resolution Service*[946]. In altri l'indagine risulta ancora in corso[947] trattandosi di reclami presentati piuttosto di recente. Infine, vi sono casi in cui, espletata l'*investigation*, il Panel ha ritenuto sussistere una *non conformità* della Banca rispetto alle sue politiche operative rilevanti. In tali ipotesi,

[946] I casi in commento sono 3: *Uganda: Second Kampala Institutional and Infrastructure Development Project (KIIDP-2) (P133590) (CASE – 151) del 2021.* Si tratta del primo caso di *Dispute Resolution* portato avanti dal Panel. Si ricordi che la funzione in commento è stata istituita di recente (2020). Il Panel terrà in sospeso il suo processo di compliance fino alla conclusione del processo. Se, alla fine del processo, le Parti raggiungeranno un accordo, il Panel emetterà un *memorandum* che chiuderà il caso e non intraprenderà ulteriori azioni. In caso contrario il Panel inizierà la sua indagine. La durata massima del processo di DR è di un anno da quando il Segretario dell'AM raccoglie la volontà delle Parti di perseguire la risoluzione della controversia. (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/second-kampala-institutional-and-infrastructure-development-project-kiidp-2-p133590). *Nepal: Nepal-India Electricity Transmission and Trade Project (P115767) and its Additional Financing (P132631)CASE – 154 del 2021.* Anche in questo caso, il Panel tiene in sospeso l'indagine fino alla conclusione del processo di DRS. https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/nepal-india-electricity-transmission-and-trade-project-p115767-and-its-additional. Lo stesso si dica per il caso *Kenya: Electricity Expansion Project -CASE - 97 del 2014* . Al link di seguito è possibile consultare il terzo report relativo al MAP. (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/electricity-expansion-project)

[947] Si tratta di 3 casi: *India: Rural Water Supply and Sanitation Project for Low Income States (P132173) -Second Request (CASE – 129) del 2018* Il Panel ha ricevuto 2 richieste di ispezione sullo stesso progetto di approvvigionamento idrico rurale e servizi igienici per gli stati a basso reddito (RWSSP) in India. Il Management ha riconosciuto il mancato rispetto delle politiche operative da parte della Banca nell'ambito della progettazione e della supervisione del progetto, nella conduzione delle consultazioni, nella divulgazione dei documenti del progetto. Il Panel dopo aver effettuato visite sui luoghi del progetto, incontrato i funzionari ministeriali, il management e le comunità locali, ha presentato il suo rapporto di ammissibilità al Board, raccomandando un'indagine sul progetto. Nel raccomandare un'indagine, il Panel ha sottolineato l'impegno del Management circa l'identificazione e l'attuazione delle misure correttive. Pur accogliendo con favore questo impegno, il Panel ha dichiarato che non è ancora chiaro quali misure correttive specifiche saranno attuate per affrontare le preoccupazioni delle comunità, considerata la fase avanzata dell'attuazione del progetto. Infine, Il Board ha approvato la raccomandazione del Panel il 1º marzo 2019 e, ad oggi, l'investigazione è ancora in corso. https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/rural-water-supply-and-sanitation-project-low-income-states-p132173-second-request. Nello stesso senso si veda *Uganda: North Eastern Road-corridor Asset Management Project (NERAMP) (P125590) - CASE - 149 del 2020* ((https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/north-eastern-road-corridor-asset-management-project-neramp-p125590) ; *Brazil: Piaui Pillars of Growth and Social Inclusion Project (P129342)-CASE - 146 del 2019* (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/piaui-pillars-growth-and-social-inclusion-project-p129342) .

a seguito della predisposizione del MAP, si riscontra come sia lo stesso Management a pubblicare i progressi compiuti circa l'attuazione dei correttivi direttamente sul sito web dell'*Inspection Panel*[948].

Si noti come, al fine di rendere il Meccanismo maggiormente credibile ed efficace agli occhi dei potenziali reclamanti, sarebbe stata opportuna la presenza, nell'ambito della documentazione presente sul sito web, accanto ai Report del Management, di un documento relativo alla valutazione del Panel circa la corretta attuazione del MAP.

Analizzati i casi di *Dispute Resolution* e quelli in cui si è proceduto ad espletare un'indagine di *compliance*, non resta che occuparsi delle vicende relative ai 22 reclami rispetto ai quali il Panel ha deciso di non raccomandare un'indagine al Board.

Si noti come in molti casi la decisione di non indagare è stata presa a seguito di diversi rinvii della stessa da parte del Meccanismo; ciò in quanto il Panel ha ritenuto di concedere al Management il tempo necessario ad attuare talune misure correttive. In altri termini, in tutti i casi di rinvio della decisione circa l'avvio dell'indagine, il Management, nella sua risposta alle contestazioni mosse, ha finito per riconoscere la fondatezza dei reclami e, pertanto, si è impegnato nell'adozione di misure correttive che potessero risolvere le preoccupazioni dei denuncianti[949].

Inoltre, anche nei casi in cui il Panel – senza ricorrere ad atti di rinvio – ha sottoposto all'approvazione del Board la decisione di non indagare, la motivazione sottostante risultava essere la stessa: "*a seguito degli sforzi compiuti dal Management nelle more della decisione del Meccanismo*

---

[948] Si tratta di 12 casi tra cui *Brazil: Teresina Enhancing Municipal Governance and Quality of Life Project Additional Financing (P146870)-CASE - 140 del 2019.* La scoperta chiave dell'indagine del Panel è stata la mancanza di un'applicazione sistematica e completa della politica della Banca sul reinsediamento involontario. Il panel ha, inoltre, riconosciuto che il Management dopo il ricevimento della richiesta di ispezione, nonché durante e dopo l'indagine del panel, ha agito tempestivamente per correggere le debolezze del progetto. (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/teresina-enhancing-municipal-governance-and-quality-life-project-additional-financing). Al collegamento di seguito può analizzarsi il report del Management relativamente alle azioni che sta intraprendendo per correggere gli "errori" riscontrati dal Panel (https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/cases/documents/140-First%20Management%20Progress%20Report-17%20December%202021.pdf pagina 7); *Congo, Democratic Republic of: High Priority Roads Reopening and Maintenance (2nd Additional Financing) (P153836) - CASE - 120 del 2017.* Al link di seguito sono pubblicati i tre Management Progress Report. https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/high-priority-roads-reopening-and-maintenance-2nd-additional-financing-p153836. Lo stesso è avvenuto nei casi *Uganda: Private Power Generation (Bujagali), Water Management and Development, and Energy for Rural Transformation III Projects (Second Request) -CASE - 113 del 2016 (*https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/private-power-generation-bujagali-water-management-and-development-and-energy-rural) e *Uganda: Private Power Generation (Bujagali), Water Management and Development, and Energy for Rural (*https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/private-power-generation-bujagali-water-management-and-development-and-energy-rural-0) e *Kosovo: Proposed Kosovo Power Project and Second Additional Financing Energy Sector Clean-up and Land Reclamation Project -CASE - 103 del 2015 (*https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/proposed-kosovo-power-project-and-second-additional-financing-energy-sector-clean-and) e *Uganda: Transport Sector Development Project - Additional Financing -CASE - 98 del 2014 e Nepal: Power Development Project* -CASE - 87 DEL 2013; *Egypt, Arab Republic of: Giza North Power Project*-CASE - 85 DEL 2013 *e Kenya: Natural Resource Management Project* - CASE - 84 DEL 2013; *Ethiopia: Protection of Basic Services Program Phase II Additional Financing and Promoting Basic Services Phase III Project - CASE - 82 DEL 2012* (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/protection-basic-services-program-phase-ii-additional-financing-and-promoting-basic) e *India: VishnugadPipalkoti Hydro Electric Project -CASE - 81 DEL 2012* (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/vishnugad-pipalkoti-hydro-electric-project)

[949] A titolo di esempio si veda *Kenya: Nairobi Metropolitan Services Improvement Project (P107314) - CASE - 132 del 2019 (*https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/nairobi-metropolitan-services-improvement-project-p107314)

e dei connessi impegni assunti per il futuro, il Panel ha ritenuto che tali misure potessero di per sé essere già satisfattive degli interessi dei reclamanti"[950].

Si noti, tuttavia, come il sito non riporti alcuna valutazione da parte del Panel circa l'adeguata ottemperanza del Management agli impegni presi. Anche in tal caso, a parere di chi scrive, sarebbe stato opportuna la pubblicazione, ad opera del Meccanismo di controllo, di una documentazione riportante la sua opinione sull'operato del Management.

2.1.2. I reclami inammissibili e motivazione sottese

Al fine di valutare l'efficace funzionamento dell'*Inspection Panel* è stato selezionato un campione di 31 casi dichiarati inammissibili, relativo al periodo 2012-2022. Nei suddetti casi, la declaratoria di ineligibilità è stata supportata da 7 diversi ordini di ragioni, espressamente previsti dalla *Policy* del Meccanismo in commento. Se alcune motivazioni appaiono, a chi scrive, ragionevoli e rispondenti ad esigenze di economicità; altre risultano eccessivamente restrittive e, pertanto, si traducono in un *vulnus* al principio di accessibilità.

Le motivazioni più frequenti sono quelle relative all'assenza di un nesso causale e/o di un danno anche potenziale[951] . In molti casi, il Panel ha emesso un avviso di "non registrazione" ritenendo che, nel caso di specie, le preoccupazioni dei reclamanti fossero già state soddisfatte dall'esistenza di un

[950] Si tratta di 12 casi in cui il Panel, facendo affidamento agli impegni assunti dal Management, ha ritenuto non necessaria un'indagine. *Lebanon: Greater Beirut Water Supply Project (CASE – 71) del 2010; Peru: Cusco Transport Improvement Project (P1325059 -CASE - 148 del 2020; Poland: Odra-Vistula Flood Management Project (P147460)-Ninth Request -CASE - 144 del 2019 ; Poland: Odra-Vistula Flood Management Project (P147460)-Ninth Request -CASE - 144 del 2019; Kenya: Transport Sector Support Project (P124109) and its Additional Financing (P146630)- CASE - 130 del 2018; Mongolia: Mining Infrastructure Investment Support and Mining Infrastructure Support – Additional Financing - CASE - 125 del 2018; Cameroon: Lom Pangar Hydropower Project -CASE - 122 del 2017; India: Amaravati Sustainable Infrastructure and Institutional Development Project (P159808) -CASE - 119 del 2017; Colombia: Rio Bogota Environmental Recuperation and Flood Control Project (P111479)- CASE - 108 del 2016; Armenia: Irrigation System Enhancement Project (Second Request)- CASE - 107 | RECEIVED: MAY 03, 2016 | REQUEST: 16/02; Armenia: Irrigation System Enhancement Project (First Request) -CASE - 106 | RECEIVED: MARCH 18, 2016 | REQUEST: 16/01; Mongolia: Mining Infrastructure Investment Support and Mining Infrastructure Support – Additional Financing -CASE - 102 del 2016.*

[951] La declaratoria di inammissibilità del reclamo per assenza del nesso causale è intervenuta in 13 casi su 31. Si tratta dei casi *Bangladesh: Modern Food Storage Facilities Project(P120583) - CASE - 116, 2016* in cui il panel ha ricevuto una richiesta di ispezione inviata da 26 persone dal Bangladesh. La decisione del panel si basa: a) sullo stato di sicurezza confermato del prototipo di silo PPCP e sull'accettabilità dei PPCP a livello mondiale come tecnologia sicura; b) sul fatto che tali sili sono utilizzati con successo in Bangladesh. (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/modern-food-storage-facilities-projectp120583); *India: Second Tamil Nadu Road Sector Project (Proposed) -CASE - 99 del 2014.*Il panel osserva che, se in futuro le strade oggetto della richiesta saranno sostenute da finanziamenti della Banca, questi sarà in grado di valutare nuovamente l'esistenza di un legame plausibile tra un progetto sostenuto dalla Banca e i presunti danni. Pertanto, i richiedenti mantengono il loro diritto di ripresentare una richiesta di ispezione relativa alle questioni sollevate (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/second-tamil-nadu-road-sector-project-proposed). Lo stesso nel caso *Malawi: Second National Water Development Project - Additional Financing (Not Registered)* -CASE - 86 DEL 2013; *Togo: Integrated Disaster and Land Management - CASE - 101 | RECEIVED: FEBRUARY 04, 2015 | REQUEST: 15/02; Serbia: Floods Emergency Recovery Project (P152018) -CASE – 104 del 2015; Togo: Integrated Disaster and Land Management - CASE - 101 | RECEIVED: FEBRUARY 04, 2015 | REQUEST: 15/02; India: Proposed Amaravati Sustainable Capital City Development Project -CASE - 114 DEL 2016; Uganda: Securing Uganda's Natural Resource Base in Protected Areas Project (P174337)CASE - 155 del 2021; Tajikistan: Private Sector Competitiveness Project (P130091)- CASE - 126 del 2018; Peru: Boosting Human Capital and Productivity Development Policy Financing with a Deferred Drawdown Option - CASE - 121 del 2017; Mexico: Urban Transport Transformation Project -CASE - 109 del 2016; India: Andhra Pradesh & Telangana Road Sector Project and National Highways Interconnectivity Improvement Project -CASE – 105 del 2015; India: Andhra Pradesh & Telengana Road Sector Project and National Highways Interconnectivity Improvement Project -CASE - 112 del 2016.*

altro rimedio (impegno del Management[952], rimedio giudiziario[953] e DRS[954]). In altri casi, ancora, il reclamo è stato ritenuto ineligibile giacché meramente ripropositivo del contenuto di altro precedentemente rigettato. In sostanza, il reclamante nel riproporre le medesime censure, non ha addotto nuove ragioni e nuove prove che giustificassero una diversa valutazione del Panel[955].

Se le motivazioni appena esposte appaiono ragionevoli e ispirate ad esigenze di economicità dell'azione del Panel, in altri casi le ragioni giustificative dell'avviso di non registrazione non risultano altrettanto fondate. In particolare, il riferimento è a quattro ordini di ragioni. *In primis*, appare discutibile la mancata registrazione del reclamo a fronte dell'intervenuta chiusura del progetto[956]. Ciò in quanto nell'ambito dei Report di inammissibilità predisposti dal Panel non viene dato conto della necessità di tener comunque conto delle censure mosse nel reclamo, in un'ottica di *institutional learning*, e ai fini del miglioramento futuro delle *policy* della Banca.

In secondo luogo, la *policy* dell'*Inspection Panel*, trovando un precipuo riscontro nella prassi, non assicura, a parere di chi scrive, un'adeguata accessibilità al Meccanismo. Ciò avviene nei casi di mancata registrazione della richiesta per difetto di ricorso al Management prima della presentazione

[952] Si tratta di 3 casi *Bangladesh: Trade and Transport Studies RETF Project - CASE - 111 del 2016.* Data la decisione del Management di non portare avanti alcuna attività per quanto riguarda il progetto contestato (collegamento tra *Thegamukh* e il porto di *Chittagong*), il panel non ha registrato la richiesta (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/trade-and-transport-studies-retf-project). In modo analogo *Egypt, Arab Republic of: Upper Egypt Local Development Program for Results (P157395) - CASE - 131 del 2019; Bangladesh: Trade and Transport Studies RETF Project - CASE - 111 del 2016.*

[953] *Sri Lanka: Road Sector Assistance Project - Second Additional Financing (Not Registered) - CASE - 92 DEL 2014.*Il panel d'ispezione ha deciso di non registrare la richiesta, dato che le attività di costruzione finanziate dal progetto che possono avere luogo nella proprietà del richiedente saranno determinate in base alla decisione della Corte d'appello (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/road-sector-assistance-project-second-additional-financing-not-registered).

[954] Si tratta di 2 casi. *Paraguay: Sustainable Agriculture and Rural Development Project (Pilot - Not Registered -CASE - 95 del 2014*. I richiedenti hanno espresso la loro preferenza per una soluzione rapida e semplice, piuttosto che per un'indagine potenzialmente lunga. Dopo strette consultazioni con il Panel, sia i ricorrenti che il Management hanno concordato di trattare questo caso secondo l'approccio pilota (DRS) per consentire l'attuazione del piano d'azione del Management (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/sustainable-agriculture-and-rural-development-project-pilot-not-registered) e *Nigeria: Lagos Metropolitan Development and Governance Project (Pilot - Not Registered -CASE - 91 del 2013.*

[955] *Kenya: Secondary Education Quality Improvement Project (SEQIP) (P160083) and Kenya Climate Smart Agriculture Project (KCSAP) (P154784)- CASE – 152 del 2021.* Nel suo avviso di non registrazione, il panel spiega come i richiedenti abbiano sollevato preoccupazioni simili a quelle già evidenziate in un precedente reclamo non registrato nel 2019 e che, cionondimeno, non abbiano fornito nuove prove per modificare la precedente decisione del panel. Il panel non ha registrato la precedente richiesta a causa della mancanza di un collegamento plausibile tra le richieste di danni e il KCSAP e non lo ha fatto neanche ora, nel 2021. (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/secondary-education-quality-improvement-project-seqip-p160083-and-kenya-climate-smart)*;* Così anche in *Lebanon: Water Supply Augmentation Project (P125184); Greater Beirut Water Supply Project (P103063) and its Additional Financing (P165711) -Second Request -CASE - 134 del 2019 e* in *India: VishnugadPipalkoti Hydro Electric Project (P096124) - (Second Request)- CASE – 156 del 2022.*

[956] *Kenya: Transport Sector Support Project (P124109) and its Additional Financing (P146630) - (Second Request)- CASE - 157 del 2022.* Il panel, dato che il progetto era stato chiuso il 31 dicembre 2019, non ha registrato la richiesta. **(**https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/transport-sector-support-project-p124109-and-its-additional-financing-p146630-second**).** Nello stesso senso *Kenya: Natural Resource Management Project (P095050); Kenya Climate Smart Agriculture Project (P154784) & Kenya Urban Support Program (P156777) - CASE - 133 del 2019* e *Romania: Mine Closure, Environment and Socio-Economic Regeneration Project (Not Registered) - CASE - 88 DEL 2013***.**

del reclamo[957], per estraneità della materia trattata al mandato del Panel e, infine, per carenza di legittimazione.

Inoltre, si noti come l'onere gravante in capo al reclamante di esporre le proprie preoccupazioni al Management, prima di presentare la richiesta al Panel, si traduce in un ostacolo all'accesso al Meccanismo stesso per ben due ordini di motivi: primo fra tutti perché ciò comporta una declaratoria di inammissibilità della richiesta, in caso di suo mancato adempimento e, successivamente perché il denunciante che ritiene inutile un previo confronto con i soggetti responsabili del finanziamento del progetto contestato, potrebbe ritenere inefficace l'intero sistema di *accountability* e, dunque, non presentare il reclamo.

Infine, si noti come il mandato del Panel sia oggi circoscritto all'operato della IBRD e IDA, nonché alla cognizione di violazioni relative a specifiche *policy*; sotto questo profilo risulta auspicabile una sua estensione all'azione dei Fondi connessi alla Banca mondiale, nonché ad ulteriori interessi che, pur ritenuti meritevoli di tutela, non sono tutelati dalle attuali *policy*[958].

Da ultimo, la *policy* dell'*Inspection Panel* non garantisce il principio di accessibilità nella parte in cui non consente di registrare i reclami, pur ritenuti fondati dal Meccanismo, per il solo fatto che gli stessi siano presentati dal singolo o da soggetti che non abbiano un collegamento con il territorio[959].

---

[957] *Nepal: Enhanced Vocational Education and Training Project (Not Registered)* - CASE DEL 2013. La richiesta sosteneva che il Progetto (finalizzato a rafforzare il sistema di istruzione e formazione tecnica e professionale in Nepal), permettendo solo uomini e donne di fare domanda per i corsi di formazione, discriminava la comunità LGBTI che, a causa del loro orientamento sessuale, preferiva essere classificata come "altro" allorché vi fosse un'opzione di genere. Il Management della Banca ha concordato con il Ministero la circostanza che i successivi bandi di concorso prevedessero rettifiche sotto questo profilo. Tuttavia, il Panel evidenzia come i richiedenti non avessero indicato quando e come le loro preoccupazioni fossero state portate all'attenzione del Management della Banca per cercare una soluzione ai loro problemi, prima della presentazione della richiesta. Alla luce di quanto sopra, compresa in particolare la rapida azione intrapresa dal Management, il Panel non ha registrato questa richiesta di ispezione (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/enhanced-vocational-education-and-training-project-not-registered).

[958] *Vietnam: Livestock Competitiveness and Food Safety(P090723) and Additional Financing to Livestock Competitiveness and Food Safety Project(P151946)- CASE - 118 del 2017.* Il Panel ha ricevuto una richiesta di ispezione inviata da due organizzazioni per la protezione degli animali in Vietnam. Il panel, pur riconoscendo la meritevolezza degli interessi sottesi nella richiesta, ha deciso di non registrarla, data l'assenza di una politica e procedura operativa della Banca mondiale attualmente applicabile relativa al benessere degli animali rispetto alla quale il Panel potrebbe determinare la conformità del progetto (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/livestock-competitiveness-and-food-safetyp090723-and-additional-financing-livestock). In *Haiti: Mining Dialogue Technical Assistance - CASE - 100 del 2015,* il Panel, nel suo avviso di non registrazione, ha osservato che le preoccupazioni sollevate nella richiesta sono di grande importanza nonché serie e legittime. Tuttavia, il Panel non ha potuto registrare la richiesta perché l'operazione era finanziata da un *Bank-Executed Trust Fund* (BETF) al quale non sono applicabili le politiche e le procedure operative della Banca mondiale. Infatti, i BETF sono disciplinati dal manuale amministrativo che non rientra nel mandato di indagine del Panel (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/mining-dialogue-technical-assistance)

[959] *Serbia: Floods Emergency Recovery Project (P152018) - CASE - 117 del 2017.* La richiesta di ispezione attiene agli espropri avvenuti senza un adeguato risarcimento e la mancanza di una qualunque consultazione. Il Panel registra la richiesta perché uno dei richiedenti ha, nel frattempo, ritirato il reclamo in seguito alla stipula di un accordo di compensazione in tribunale. Poiché uno dei due querelanti non vuole più portare avanti il caso, la richiesta manca delle due firme richieste dalle procedure del Panel(https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/floods-emergency-recovery-project-p152018); nello stesso senso in Kazakhstan: *South-West Roads: Western Europe-Western China International Transit Corridor - CAREC-1b & 6b (2014) (Third Request) (Not Registered)* CASE - 96 DEL 2014. In *Afghanistan, Kyrgyz Republic, Pakistan, Tajikistan: Central Asia South Asia Electricity Transmission and Trade Project (CASA-1000) (Not Registered)* - CASE - 93 del 2014, Il Panel ha deciso di non registrare la richiesta perché i richiedenti non si trovano nei paesi in cui si trova il Progetto (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/central-asia-south-asia-electricity-transmission-and-trade-project-casa-1000-not).

2.1.3. I casi in cui l'*investigation* non è stata approvata dall'Executive Board della Banca mondiale

Dallo studio delle *policy* degli IAMs analizzate nel capitolo precedente, inclusa quella dell'*Inspection Panel*, è emerso come il Board dell'istituzione finanziaria detiene un vero e proprio potere decisionale relativo all'approvazione o meno del rapporto presentato dal Meccanismo di controllo riguardante l'avvio dell'indagine. Questo, in linea di principio, si traduce in un *vulnus* al principio di indipendenza.

Tuttavia, da un'attenta analisi della prassi dell'*Inspection Panel* – dalla sua creazione fino ad oggi – emerge che il Board non ha approvato la decisione relativa all'avvio dell'indagine in soli 4 casi[960]. Di questi, in 2 casi il Board – sebbene non abbia approvato la raccomandazione relativa all'avvio dell'*investigation* – ha comunque ordinato al Panel di intraprendere un'indagine, seppur più snella se comparata a quella ordinaria di *compliance*[961] .

Negli altri 2 casi, invece, si sono riscontrate delle anomalie giacché il Board – nella sua decisione di non approvare l'avvio dell'*investigation* – non ha fornito alcuna motivazione al riguardo. In altri termini, sebbene il Panel abbia riscontrato una violazione delle politiche della Banca, nonché l'inadeguatezza delle misure proposte dal Management per porre rimedio alla non conformità, il Board ha negato l'indagine non prendendo posizione, neppure sulle proposte offerte dai vari Dipartimenti operativi[962]. In particolare, il caso *Brazil: Itaparica Resettlement and Irrigation Project del 1997* risulta particolarmente emblematico poiché il Board non ha preso alcuna posizione relativamente all'interpretazione del par. 14 lett. c della Risoluzione del Panel, dal quale dipendeva l'inammissibilità della richiesta[963].

---

[960] Si tratta di 4 casi su oltre 160 reclami analizzati nel periodo tra la creazione del Panel (1993) fino al 2 Maggio 2022.

[961] *Brazil: Rondônia Natural Resources Management Project (CASE – 4) del 1995.* Il Board non ha autorizzato l'avvio dell'indagine, sebbene il Panel l'avesse raccomandata. Tuttavia, poiché non risultava chiara l'entità del presunto danno, il Board ha incaricato il Panel di condurre uno speciale esame fattuale (*special factual review*) della questione. Il secondo rapporto del Panel ha accertato l'esistenza di ingenti danni ambientali nell'area interessata dal progetto. Ha inoltre sottolineato come l'incapacità del Management di supervisionare adeguatamente il progetto avesse senza alcun dubbio contribuito a cagionare il danno (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/rondonia-natural-resources-management-project). *Argentina, Paraguay: Yacyretá Hydroelectric Project (CASE – 7) del 1996.* Sebbene il Panel avesse raccomandato al Board di autorizzare l'avvio dell'indagine, questi invece ha ordinato di intraprendere una revisione dei problemi esistenti (*review of the existing problems*) sul progetto *Yacyretá* relativi dell'ambiente e del reinsediamento involontario con l'obiettivo di fornire una valutazione dell'adeguatezza del piano d'azione concordato tra la Banca e i due Paesi *borrower* (Argentina e il Paraguay). Il Panel ha rilevato come uno dei fattori centrali del problema era determinato dalla strategia adottata dal Paese mutuatario. Così, il Panel ha ritenuto che fosse essenziale per un completamento positivo del progetto: 1) coinvolgere maggiormente la popolazione interessata nella pianificazione e nell'esecuzione delle opere; 2) garantire che le politiche della Banca fossero rispettate indipendentemente dalla proprietà formale e dalla gestione del progetto *Yacyreta* in futuro; 3) continuare la supervisione della Banca sulle azioni attuali e future. Il Management si è impegnato a garantire una maggior supervisione del progetto nel futuro (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/yacyreta-hydroelectric-project).

[962] *India: Ecodevelopment Project (CASE – 11) del 1998* il Panel ha ricevuto la risposta del Management in cui sostiene di aver rispettato tutte le politiche e le procedure pertinenti nella preparazione del progetto. Il Panel ritiene che alcuni profili fondamentali, alla base della fase di progettazione nel sito di *Nagarahole*, non siano stati considerati (mancata predisposizione del piano di sviluppo delle popolazioni indigene- *Indigenous Peoples' Development Plan)* e, di conseguenza, vi sia un potenziale significativo grave danno. Pertanto, il Panel raccomanda al Board di avviare l'indagine su questo caso. Dal sito del Panel (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/ecodevelopment-project) non si evince cosa abbia fatto il Board. Il progetto non risulta essere stato realizzato).https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/ecodevelopment-project.

[963] *Brazil: Itaparica Resettlement and Irrigation Project (CASE – 9) del 1997.* Sebbene il Panel avesse raccomandato al Board di autorizzare un'indagine sul progetto di reinsediamento e irrigazione di *Itaparica*, la raccomandazione non è stata approvata. Ciò in quanto il Management e il personale del dipartimento responsabile hanno ritenuto che la richiesta non potesse essere presa in considerazione perché più del 95% del prestito era stato erogato alla data di ricezione del reclamo. Nel rapporto il Panel sottolinea, tuttavia, come il Board avesse inteso la cifra del 95% di esborso come un indicatore del

In conclusione, l'analisi fin qui condotta si proponeva di verificare se ciò che era stato affermato in relazione ai traguardi e fallimenti della *policy* dell'*Inspection* Panel trovi un riscontro nella realtà empirica. Ebbene, se dall'analisi della *policy* emergeva come il potere del Board di approvare l'avvio dell'indagine costituisse un *vulnus* all'indipendenza del Meccanismo, l'esame della casistica smentisce in parte tale preoccupazione. Su oltre 160 reclami portati all'attenzione del Panel, solo in 4 non hanno ricevuto l'autorizzazione dal Board all'avvio dell'indagine o meglio, sono solo 2 i casi in cui il Board non ha permesso che si espletasse alcun tipo di indagine sul caso.

2.2. La prassi del *Compliance Advisory Ombusdman* (CAO) di IFC/MIGA

I dati reperibili sul sito web del CAO registrano come il Meccanismo di *accountability*, in oltre 20 anni di attività (1999-2021), abbia gestito più di 200 casi[964].

Nonostante le fisiologiche oscillazioni[965], il CAO riceve in media 20 reclami ogni anno; di questi circa la metà risultano inammissibili[966]. Il motivo più frequente per cui un reclamo è stato ritenuto inammissibile è legato alla circostanza che lo stesso non verteva su un progetto finanziato da IFC/MIGA. Le richieste presentate sono state, inoltre, qualificate come ineligibili perché non attinenti a questioni ambientali e sociali o perché nei casi concreti non veniva rappresentato un danno, neppure potenziale[967].

Si deve rilevare, tuttavia, come il sito web CAO riporti solo la documentazione dei reclami ritenuti ammissibili; ne consegue l'impossibilità di procedere ad un'analisi effettiva sul buon funzionamento del Meccanismo[968].

I reclami vertono soprattutto su questioni attinenti al reinsediamento involontario, all'ambiente, alla salute e sicurezza delle comunità indigene e alla materia laburistica[969]. Inoltre, la maggior parte

completamento del progetto finanziato. In realtà il progetto era lontano dal completamento (meno del 50% delle opere di irrigazione erano state completate). Per tale motivo il Panel richiedeva al Board di chiarire la questione se la limitazione del par. 14, lett. C (95%) della risoluzione si riferisse solo alla percentuale di esborso del prestito, indipendentemente dallo stato di esecuzione del progetto. Da ciò dipendeva l'ammissibilità della richiesta di indagine. Secondo il rapporto del Panel, vi sono chiaramente effetti negativi diretti sui richiedenti ed è possibile che vi siano state violazioni gravi delle politiche della Banca. Inoltre, – data l'assenza di impegni formali e misure concrete – il Panel ritiene che le preoccupazioni dei richiedenti non siano state soddisfatte dal Management. Ebbene, non risulta dal link seguente alcun documento con cui il Board motivi il rifiuto di indagine; Non risulta dal sito neppure la risposta alla questione interpretativa posta dal Panel (https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/itaparica-resettlement-and-irrigation-project).

964 https://www.cao-in-numbers.org.

965 Si registrano picchi in aumento nei numeri di reclami presentati nel 2005 e nel 2015 (con 17 reclami) e picchi in diminuzione nel 2003 (solo 2 reclami). Così in https://www.cao-in-numbers.org/complaints. Si noti, inoltre, come a seguito della revisione delle regole procedurali del CAO, avvenuta nel 2003, sono prima aumentate e, successivamente, diminuite le richieste per la *compliance*. Dalle 9 denunce del 2008 si è passati alle 14 del 2014 e, infine, alle 5 del 2021. Così in https://www.cao-in-numbers.org/compliance.

966 Il numero di 20 è ricavato dal https://www.cao-in-numbers.org., ove è specificato che il CAO riceve in media 10 nuovi reclami ammissibili ogni anno e da https://www.cao-in-numbers.org/compliance ove è, invece, si evidenzia che circa la metà dei reclami presentati è inammissibile.

967 Si noti come l'attinenza del reclamo a progetti finanziati da IFC/MIGA e a questioni ambientali e sociali, nonché la necessità di un danno sono i tre requisiti di ammissibilità del reclamo richiesti dalla policy del CAO. I recami ritenuti inammissibili perché non riguardanti progetti finanziati da IFC/MIGA sono il 58%, quelli non attinenti a questioni ambientali e sociali sono il 28%; quelli per entrambe le cause raggiungono il 12%. Infine i reclami inammisssibili perché privi di un riferimento al danno ammontano solo il 2%. Così in https://www.cao-in-numbers.org/complaints

968 https://www.cao-ombudsman.org/cases

969 La maggior parte dei casi (68%) attiene alla materia "*Land",* ricomprensiva della tematica del reinsediamento involontario, della proprietà, dell'inquinamento dei terreni; segue la materia "*water*" intesa come inclusiva di questioni relative alla quantità e qualità dell'acqua, l'uso sostenibile delle risorse e l'inquinamento. Seguono nell'ordine i reclami attinenti alla salute e sicurezza delle comunità, alla biodiversità, a donne e bambini, la lavoro ed eredità culturale (nelle ultime tre materie il numero di reclami è in percentuali bassissime). Per approfondimenti si veda https://www.cao-in-numbers.org/complaints.

attengono ai progetti finanziati dall'IFC, mentre molto rari sono i reclami relativi alle operazioni gestite dalla MIGA[970].

Poste queste generali premesse, non resta che procedere all'analisi della prassi del CAO, sotto il profilo dell'accessibilità, della parità di trattamento-equità delle parti nell'ambito della *Dispute Resolution* nonché della reattività dell'operato della Banca alle raccomandazioni formulate. Infine, si procederà ad un'analisi casistica al fine di vagliarne l'*effectiveness,* vale a dire l'efficace funzionamento del Meccanismo in commento.

Come è stato in precedenza sottolineato, uno dei principali ostacoli all'accesso agli IAMs è dato dalla mancata conoscenza della stessa esistenza del Meccanismo di *accountability*; inoltre un ruolo importante è svolto dal fatto che, molto spesso, i reclamanti, non sono dotati dell'istruzione necessaria alla valutazione dell'opportunità di presentare reclamo. I descritti ostacoli sono superati, non di rado, dai denuncianti per il tramite delle organizzazioni della società civile (CSOs). Anche nel caso del CAO, i dati registrano come in oltre la metà delle denunce presentate, i denuncianti abbiano ricevuto il sostegno delle CSOs per sollevare le loro preoccupazioni[971].

Molto interessante in termini di accessibilità, sebbene non del tutto imparziale, risulta essere il sondaggio condotto dal CAO in relazione alle difficoltà incontrate dai reclamanti nel presentare reclamo. Tre quarti dei denuncianti hanno ritenuto più facile presentare un reclamo al CAO piuttosto che accedere ad altri metodi alternativi che hanno preso in considerazione al fine di ottenere una riparazione del danno subito (discussione con i rappresentanti della società-cliente di IFC/MIGA, Meccanismo di reclamo aziendale istituito a livello di progetto, petizione, campagna mediatica, tribunali o altri)[972] .

Un altro importante aspetto sotto il profilo dell'accessibilità è il timore di minacce e rappresaglie. Il CAO ha documentato un costante aumento delle preoccupazioni dei denuncianti circa le minacce e le rappresaglie[973], provenienti tanto dalle società-clienti, quanto dalle autorità pubbliche[974].

Analizzato il profilo dell'accessibilità, non resta che occuparsi della parità di trattamento nell'ambito della *Dispute Resolution*.

---

[970] Oltre il 90% dei reclami attiene ai progetti dell'IFC. Nel corso degli anni, il CAO ha ricevuto 10 reclami relativi a progetti finanziati esclusivamente dalla MIGA e altri 14 reclami relativi a progetti supportati sia dall'IFC che dalla MIGA. Questi casi insieme rappresentano l'11% dei casi totali del CAO nel tempo. Così in https://www.cao-in-numbers.org/complaints.

[971] Nella maggior parte dei casi, questo supporto è stato fornito dalle organizzazioni della società civile (CSOs) locali o nazionali (73% dei casi), nei restanti i denuncianti si sono avvalsi di CSOs internazionali. Le risposte ai sondaggi condotti dal CAO mostrano come le comunità di regola vengano a conoscenza del CAO per il tramite delle CSOs o delle ONG (organizzazioni non governative). La presenza di una società civile vivace e dotata di risorse può essere una delle ragioni per cui in alcuni paesi si registra un accesso maggiore al CAO rispetto ad altri. In ogni caso sempre più spesso, i denuncianti accedono a CAO senza l'assistenza di organizzazioni. Così in https://www.cao-in-numbers.org/complainants.

[972] Ricorrere al CAO è stato per il 59% dei reclamanti più facile rispetto all'accesso ad altri canali; per il 2% è stato uguale. Per approfondimenti sul sondaggio si veda https://www.cao-in-numbers.org/complainants.

[973] Il CAO ha documentato un costante aumento delle preoccupazioni e per tale motivo ha sviluppato una specifica disciplina al riguardo. Gli elementi fondamentali della stessa includono l'attenzione alla prevenzione, l'impegno alla riservatezza, la partecipazione dei denuncianti e il consenso informato a qualsiasi misura adottata in risposta alle minacce. Così in https://www.cao-in-numbers.org/complainants.

[974] Il CAO si è impegnato a riferire annualmente i dati relativi a minacce e rappresaglie. I dati mostrano un rischio crescente: i denuncianti in quasi il 45% dei casi trattati nel 2020 e nel 2021 hanno condiviso preoccupazioni al riguardo, rispetto al 36% nel 2019 e al 23% nel 2018. I denuncianti hanno riferito che queste minacce e rappresaglie provenivano dalle autorità pubbliche (funzionari e forze di polizia) per il 31%, dall'azienda per il 32% e per il 25% sia dalle autorità pubbliche che dall'azienda; il restante non si è pronunciato sul punto. Così in https://www.cao-in-numbers.org/complainants.

Al riguardo si deve premettere come i dati registrano una netta preferenza delle Parti per la funzione di *compliance* piuttosto che per quella riconciliativa[975]. Tuttavia, nei casi in cui si è proceduto con la funzione di *dispute resolution,* le Parti hanno riferito, nell'ambito dei sondaggi, che il CAO ha agito in modo imparziale e neutrale rispetto agli interessi coinvolti[976]. Si tratta di un elemento molto importante, giacché uno dei principali deterrenti nell'accesso al CAO è l'esistenza di una forte asimmetria informativa e di forza contrattuale tra le Parti.

Inoltre, elemento fondamentale ai fini della valutazione dell'efficacia dell'intero sistema di *accountability* è dato dalla reattività della Banca rispetto alle raccomandazioni formulate dal Meccanismo. In particolare, il CAO valuta annualmente l'adeguatezza della reattività dell'operato di IFC e MIGA alle indagini di *compliance*. La reattività può essere misurata tanto in relazione al singolo progetto quanto in riferimento al sistema delle politiche, procedure e linee guida rilevanti[977]. Nel caso del CAO, la reattività è migliore, in media, sotto il profilo del sistema, piuttosto che a livello di progetto[978].

Analizzati i profili dell'accessibilità, dell'equità e dell'efficacia nell'ambito dei dati statistici forniti dalla documentazione di sintesi predisposta dallo stesso CAO[979], non resta che valutare se gli stessi trovino un effettivo riscontro anche nella casistica. A tal fine, non potendosi procedere all'analisi dei reclami dichiarati inammissibili, si è deciso di orientare la suddetta verifica su un diverso binario.

Il criterio selettivo utilizzato ha portato all'esame dei reclami che, seppur dichiarati ammissibili, non sono stati ritenuti meritevoli di una *compliance audit*. Si tratta di 50 casi in cui il CAO, con la c.d. *Appraisal decision*, ha ritenuto non fosse necessaria un'*investigation* nel caso concreto[980].

Nell'ambito dei casi archiviati dal CAO, ad avviso di chi scrive, si possono distinguere due macro-gruppi: nel primo gruppo confluiscono tutti i casi in cui, dall'analisi della documentazione

---

[975] Dal 2012 il CAO ha iniziato a tracciare i dati relative alle preferenze espresse dalle parti. Si registra una netta preferenza per la conformità. Nei casi in cui si è proceduto alla risoluzione delle controversie, è emerso come sia più spesso l'azienda a rifiutare di continuare nella *dispute resolution* piuttosto che il reclamante. Tuttavia, a partire dal 2018, si è notato come sempre più aziende hanno scelto di proseguire nella strada riconciliativa. I casi che passano per la DR sono risolti in questa fase nella percentuale del 45%. Il 13% dei casi è parzialmente risolto e poi trasferito alla *compliance* mentre il 42% è direttamente trasferito alla *compliance* perchè non risolto in riconciliazione. Così in https://www.cao-in-numbers.org/dispute-resolution.

[976] Dal 2015 il CAO pone ai rappresentanti della comunità locali e dell'aziende-clienti domande relative all'equità e alla parità di trattamento. Già, al termine del processo di valutazione, le Parti interessate hanno risposto che il CAO è stato imparziale ed equilibrato rispetto agli interessi coinvolti. In particolare, dei 123 denuncianti intervistati: il 6% riferisce che il CAO è in parte imparziale e il 94% lo definisce totalmente equo. Invece, delle 46 società interpellate, il 7 % afferma che il CAO non è imparziale, il 26% lo definisce solo in parte imparziale e il 67% totalmente imparziale. Così in https://www.cao-in-numbers.org/complainants.

[977] Al collegamento https://www.cao-in-numbers.org/compliance è presente un grafico che mostra la reattività dell'operato della IFC/MIGA alle raccomandazioni del CAO.

[978] In https://www.cao-in-numbers.org/compliance, si sottolinea come le indagini di *compliance* abbiano portato a cambiamenti sistemici significativi. Si cita, come esempio, il caso *Honduras Dinant del 2012*, a seguito del quale, la IFC ha risposto migliorando la sua guida sulla sicurezza (*Guidance on the use Security forces*); si veda al riguardo https://www.cao-ombudsman.org/cases/honduras-dinant-01cao-vice-president-request. Altri esempi sono dati dai *FI Audit 2012*, visionabile al collegamento https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0c781f86-b4b2-4ed2-a4ac-439278d4b190/Improving-IFCs-+Approach-to-ES-Risk-Management-Updated-April-2017.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lJpFrHy e dal caso *Guatemala CIFI/Hidro Santa Cruz del 2015* al link https://www.cao-ombudsman.org/cases/guatemala-cifi-01-hidro-santa-cruz.

[979] Il riferimento è al documento interattivo di cui al link https://www.cao-in-numbers.org.

[980] I 50 casi sono stati selezionati dalla banca dati del CAO, la quale ricomprende tutti i casi ammissibili (casi trattati nell'ambito della *dispute resolution*, casi trattati nell'ambito della *compliance,* casi oggetto di monitoraggio, casi in corso o conclusi, casi in *appraisal*). Per approfondimenti si veda https://www.cao-ombudsman.org/cases..

rilevante[981], non si è riscontrata alcuna anomalia; nel secondo, al contrario, chi scrive ha ritenuto che la valutazione del CAO non possa andare esente da censura.

Si deve al riguardo precisare che, nell'ambito dei 50 casi analizzati, solo 32 sono stati ritenuti significativi; ciò poiché gli stessi hanno permesso di mettere in luce i profili che un Meccanismo di *accountability* dovrebbe tenere in considerazione, secondo l'opinione dello scrivente, allorché adotti la *appraisal decision*.

2.2.1. I casi in cui non si riscontrano anomalie

La decisione di *Appraisal* del CAO è stata ritenuta legittima in 12 casi su 30, in quanto supportata da una valida motivazione, riconducibile in una delle tre categorie che ci si accinge a descrivere.

Nella prima categoria rientrano quei casi in cui il CAO non ha ritenuto plausibile la responsabilità di IFC/MIGA per difetto di imputabilità, per la mancanza di un danno sistemico ed effettivo ancorché potenziale, nonché per l'assenza del nesso causale.

Vi sono reclami in cui l'archiviazione è motivata in base alla circostanza che il danno sia riferibile ad una decisione discrezionale del governo, non imputabile in alcun modo alla IFC[982].

In altri casi, il CAO ha archiviato non ritenendo che vi fosse un danno neppure potenziale[983] per i reclamanti oppure motivando circa la sussistenza di un danno in capo ad un solo individuo e, dunque, non involgente l'operato generale dell'istituzione finanziaria (danno non sistemico)[984].

In altri casi ancora, il CAO ha valutato come non necessaria l'*investigation,* poiché in concreto non risultava sussistere un nesso eziologico tra il danno e l'operato dell'IFC[985].

---

[981] La documentazione rilevante analizzata è costituita da 3 principali elementi: a) un report di sintesi dell'intera vicenda, in cui il CAO descrive la società cliente, l'ambito in cui essa opera, il progetto e la vicenda che ha seguito il reclamo (ad esempio, se vi è stato un tentativo di *dispute resolution*); b) la risposta fornita dal Management sulle contestazioni mosse nel reclamo; c) la c.d. *Appraisal decision/Assessment Report*. Quest'ultimo documento è stato esaminato con attenzione soprattutto nei casi in cui si sono riscontrate anomalie; nella maggior parte delle ipotesi il documento si è rilevato avere un contenuto meramente ricognitivo delle posizioni delle parti (denunciante e cliente); il che ha condotto a ritenere che la motivazione fornita dal CAO circa l'archiviazione fosse apodittica e nella sostanza inesistente.

[982] In tale categoria rientrano due casi: *Chad: Chad-Cameroon Pipeline-03/Doba 2011* e *Papua New Guinea: PNG SEZ-01/Madang Province 2011.* In *Chad: Chad-Cameroon Pipeline-03/Doba 2011* il CAO rileva che il reclamo relativo all'inquinamento e all'impoverimento del suolo, cagionato da progetti relativi ad oleodotti per il passaggio del petrolio, siano pertinente. Tuttavia, il Meccanismo archivia il caso ritenendo che i suddetti problemi, da un lato, fossero di responsabilità del governo e, dall'altro, la politica – all'epoca vigente – non era adeguata a garantire la corretta esecuzione del progetto ad opera del cliente. Il CAO archivia motivando, inoltre, sulla base dell'impegno dell'IFC di rivedere successivamente la sua politica in materia e tenendo conto della circostanza che l'operazione finanziaria contestata fosse già conclusa al momento dell'*audit*. In *Papua New Guinea: PNG SEZ-01/Madang Province 2011* il CAO archivia ritenendo che le ricadute ambientali e sociali del progetto, a cui ha partecipato solo mediante una consulenza, siano direttamente imputabili alla decisione del governo di individuare la *Pacific Marine Industrial Zone* (PMZI) nella zona dove abitavano i reclamanti.

[983] Il riferimento è a due casi: *South Africa: Tsodilo-01/Badplaas 2013* e *Albania: Enso Albania-02/Mat 2019.* Nel primo caso il reclamo denunciava la messa in pericolo della biodiversità e del patrimonio naturalistico di un'area protetta ad opera di una società operante nel settore della ricerca di diamanti. Il CAO archivia il caso, riservandosi di valutare nuovamente il progetto in seguito alla sua implementazione. In *Albania: Enso Albania-02/Mat 2019***,** Il CAO archivia essendo il progetto in una fase preliminare di studio e a fronte della possibilità che lo stesso non venga mai posto in essere.

[984] In *Ghana: Meridian PSL-01/Tema 2018*, CAO ha archiviato ritenendo che 1 solo soggetto era interessato dal progetto e che il suo danno fosse stato adeguatamente compensato da un tribunale coerentemente con le politiche rilevanti di IFC. Il Meccanismo inoltre sottolinea come le preoccupazioni sollevate non costituiscano un problema sistemico del progetto tale da richiedere un audit di conformità.

[985] *Argentina: Pan American Energy-01 2020*. Nel caso di un lavoratore ingiustamente licenziato da PAE (cliente IFC), il CAO ha ritenuto plausibile la violazione delle politiche da parte dell'IFC e ha accertato l'esistenza di un danno, ma ha deciso di non avviare la *compliance* perché non ha ritenuto esistente alcun collegamento tra la violazione e il danno stesso.

Esaurita l'analisi della prima categoria, non resta che riferirsi alle restanti due motivazioni di archiviazione, basate rispettivamente sull'esistenza di un rimedio alternativo all'audit di conformità e sul venir meno dell'attualità delle preoccupazioni dei reclamanti per disinvestimento.

La seconda motivazione di archiviazione si basa, quindi, sull'esistenza di un rimedio alternativo all'audit di conformità, quale un accordo di compensazione tra le Parti[986], la trattazione della questione mediante la funzione di *advisory*[987] o un impegno formale dell'IFC e del relativo cliente circa la risoluzione delle preoccupazioni espresse dai reclamanti[988].

Infine, il CAO ha archiviato legittimamente il reclamo in tutti quei casi in cui o la Banca ha disinvestito nel progetto oppure ove l'operazione finanziata risulti sospesa o già conclusa[989].

2.2.2. I casi in cui si riscontrano anomalie

Ad avviso di chi scrive la decisione di *Appraisal* di CAO appare in 18 su 30 casi analizzati poco nitida o comunque mal motivata.

I principali profili critici si appuntano sull'assenza di una vera e propria motivazione di archiviazione, su rilevanti carenze nell'istruttoria, nonché sulla mancanza di una fase di follow-up sugli impegni presi.

In primo luogo, la prassi del CAO appare criticabile in tutti quei casi in cui il Meccanismo abbia deciso di non avviare un'*investigation*, non dando alcuna motivazione al riguardo. In tali ipotesi si è notato come l'*Assessment Report* avesse un contenuto meramente ricognitivo delle posizioni delle Parti (denunciante e cliente). In altri termini il CAO, nel documento, si limita a riportare il contenuto del reclamo e la risposta del cliente, senza prendere alcuna posizione nel merito; il che conduce a ritenere, ad avviso di chi scrive, che la motivazione fornita dal Meccanismo circa l'archiviazione risulti apparente e nella sostanza inesistente[990].

---

[986] Due casi: *Uganda: Bujagali Energy-05/Bujagali 2011* e *Georgia: Trans-Anatolian Pipeline-01/Vale 2011*. Nel primo caso il reclamo denunciava la perdita dei mezzi di sussistenza a causa della distruzione delle cascate, il forte impatto sul turismo, nonché le esplosioni danneggianti abitazioni e bestiame, causate dalla costruzione di una diga. Il reclamo era stato risolto con un accordo di compensazione monitorato dal CAO. Una volta eseguito l'integrale pagamento a favore dei denuncianti, il CAO ha chiuso il caso a fronte dell'impegno della società di collaborare in futuro con i reclamanti per risolvere i problemi. *Georgia: Trans-Anatolian Pipeline-01/Vale 2011*. A seguito di 33 denunce sulla costruzione di oleodotto impattante sulle comunità locali, è stato raggiunto un accordo in DR; dunque il CAO ha archiviato il caso.

[987] In *Malaysia: Bilt Paper-02/Sipitang 2015*, il CAO archivia il reclamo, nonostante il riconoscimento dell'avvenuta restrizione della libertà sindacale. Ciò, poiché nelle more vi era stato un trasferimento della proprietà dell'azienda ad altro cliente. Il CAO ritiene di poter supervisionare l'eventuale mancato rispetto delle politiche rilevanti, ad opera del nuovo cliente, attraverso la funzione di *advisory*.

[988] In *Uganda: Bujagali Energy-05/Bujagali 2011,* il reclamo denunciava la perdita dei mezzi di sussistenza a causa della distruzione delle cascate, il forte impatto sul turismo, nonché le esplosioni danneggianti abitazioni e bestiame causate dalla costruzione di una diga. Il reclamo era stato risolto con un accordo di compensazione monitorato dal CAO. Una volta eseguito l'integrale pagamento a favore dei denuncianti, il CAO a chiuso il caso a fronte dell'impegno della società a collaborare in futuro con i reclamanti per risolvere i problemi.

[989] In *Azerbajian: TANAP-02/Garajemirli 2018*, il CAO archivia il reclamo attinente agli impatti sulla popolazione locale derivante dalla costruzione di un oleodotto, a fronte della circostanza che la MIGA avesse provveduto ad annullare la garanzia prestata. Analogamente in *Papua New Guinea: AES-01/Roku Village 2014***,** Il CAO archivia il caso per disinvestimento. In *Philippines: Mindoro Resources-01/Jabonga 2011*, il CAO archivia il reclamo (attinente a impatti ambientali e sociali su comunità indigene derivanti da un progetto di esplorazione mineraria), pur ritenendolo fondato, a fronte della decisione della società cliente di sospendere le operazioni di esplorazione nell'area interessata. Tuttavia il CAO si riserva di aprire in futuro un audit ove le operazioni in questione dovessero riprendere.

[990] Si tratta di tre casi In *Chile: Sociedad Hidromaule-01/San Clemente 2014* i reclamanti denunciavano diversi profili attinenti la conduzione del processo di acquisto dei loro terreni, quali l'utilizzo di minacce e lo sfruttamento dell'esiguo livello di scolarizzazione della popolazione locale proprietaria dei predetti siti. Inoltre il prezzo corrisposto risultava essere esiguo rispetto al valore di mercato del bene acquistato. In base agli atti istruttori risultava che l'IFC non avesse fatto alcunché nel controllare i processi di acquisto della società cliente. Il CAO ha archiviato il caso. Tuttavia, nell'*Assessment*

In secondo luogo, la prassi del Meccanismo appare discutibile allorché la decisione di non avviare un'*investigation* si basi sull'insufficienza di prove prodotte dal denunciante a supporto delle sue accuse. Se è vero che la decisione di *appraisal* si fonda su un giudizio sommario circa la non conformità dell'operato dell'istituzione finanziaria alle sue politiche rilevante, cionondimeno non si può dar luogo ad un'archiviazione del reclamo, allorché risulti carente l'istruttoria. Nei casi analizzati il CAO, nonostante ammetta la mancata conformità dell'operato della Banca alle sue politiche, non ha ritenuto di dar luogo all'*investigation,* motivando, ad esempio, in un caso, sulla base del fatto che le prove fornite dal reclamante non fossero sufficienti, ribaltando totalmente l'onere di provare la condotta scorretta della Banca sul danneggiato[991].

In un altro caso il CAO ha archiviato per il sol fatto che i denuncianti avessero dichiarato di voler ricorrere ad un giudice, senza tuttavia curarsi dell'evenienza che, di fronte al suddetto giudice, i danneggiati non fossero in grado di provare il danno, a causa del comportamento scorretto tenuto dal cliente e incautamente avallato da IFC[992].

In un altro caso ancora il CAO ha motivato la sua decisione di archiviazione fondandola sull'esiguità del numero dei denuncianti - la cui identità peraltro era richiesta di essere mantenuta riservata, - senza curarsi della circostanza che potessero esserci altri soggetti danneggiati, rimasti nell'ombra per paura di ritorsioni[993]. In tali casi sarebbe stato doveroso, per chi scrive, un'*investigation* volta a stabilire l'entità dell'impatto del progetto, soprattutto considerando che il reclamo appariva *prima facie* plausibile.

Report si da conto solo delle posizioni delle Parti, mentre non è in alcun modo esplicitata l'opinione sul punto del CAO. In *Peru: Yanacocha-07/Cajamarca 2014*, nell'*Assessment Report* viene spiegato che una comunità peruviana aveva venduto dei terreni ad una società-cliente, con l'impegno della stessa di corrispondergli un prezzo aggiuntivo laddove tali terreni fossero entrati a far parte di un progetto minerario. Nel reclamo veniva, inoltre, denunciata la circostanza che la società avesse approfittato della mancanza di alfabetizzazione della popolazione locale. Ebbene, una volta inclusi i terreni acquistati nel progetto minerario, la società aveva disconosciuto l'impegno di corrispondere un prezzo aggiuntivo. Il CAO ha archiviato il caso. Tuttavia, nell'*Assessment Report* si da conto solo delle posizioni delle parti, mentre non è in alcun modo esplicitata l'opinione sul punto de CAO. In *Uruguay: Orion-02/Gualeguaychu 2009* nell'*Assessment Report* viene dato atto della presentazione di due reclami sul progetto relativo ad una fabbrica di pasta che, a dire dei denuncianti, avrebbe prodotto, attraverso le sue emissioni, danni all'ambiente e alla salute delle comunità locali. Secondo il CAO, l'IFC ha applicato correttamente le sue politiche rilevanti. Tuttavia, il CAO nulla dice circa il danno all'ambiente o alle comunità e soprattutto sulla sua eziologia

[991] In *Pakistan: Bank Alfalah-01/Saddar Karachi 2015* il CAO ha archiviato ritenendo che le prove fornite dal reclamante non fossero sufficienti a supportare la denuncia per discriminazioni sul luogo di lavoro e ingiusto licenziamento di un dipendente del cliente (Banca pakistana).

[992] *Peru: Yanacocha-11/Cajamarca 2017***,** nel report viene spiegato che i lavoratori di una società cliente dell'IFC (operante nel settore delle miniere d'oro) avevano denunciato il mancato rispetto degli standard in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Il CAO ha ammesso nel report che l'IFC non aveva, in effetti, provveduto ad assicurare adeguatamente i predetti standard con i propri contratti. Tuttavia, in quelle circostanze mancava la prova dei danni alla salute dei lavoratori, assenza di prove che, in base alla valutazione del CAO, era imputabile anche all'IFC. Il CAO aveva per tali motivi richiesto che il cliente fornisse le rispettive cartelle cliniche ai lavoratori. Il CAO decide di archiviare il caso dopo che i denuncianti ritirano il reclamo, asserendo di voler avviare un procedimento giudiziario. Si noti come in tal caso il CAO abbia archiviato il caso sebbene non abbia avuto cognizione alcuna circa la consegna, ad opera della società-cliente, delle cartelle cliniche. Tale circostanza è espressamente evidenziata nel report.

[993] In *India: Lafarge Surma Cement-01/Shella 2014***,** una serie di reclamanti indiani, la cui identità rimane riservata su loro stessa richiesta, sollevano una serie di preoccupazioni circa l'acquisizione di terreni da parte della società cliente dell'IFC: la privazione dei terreni di loro proprietà in quanto antica popolazione indigena, la compromissione delle loro possibilità di sostentamento e dei loro diritti consuetudinari sulla terra. Il CAO archivia il caso per il sol fatto che lo stesso sia stato presentato da un gruppo esiguo di persone e ciò sebbene lo stesso Meccanismo riconosca che vi siano dubbi sull'operato dell'IFC nel monitorare il progetto. Sul sito del CAO è presente, in modo del tutto inedito e peculiare, una nota in cui si specifica che l'obiettivo del CAO è ascoltare le preoccupazioni delle persone per capire se sia possibile affrontarle in un processo collaborativo; la valutazione del CAO non comporta un giudizio di merito sul caso.

In terzo luogo la prassi del CAO è criticabile allorché il Meccanismo decida di non condurre un'*investigation* a fronte dell'impegno formale della Banca e del cliente, da un lato, di apportare correttivi ai progetti[994] e, dall'altro, di modificare le politiche e gli standard generali di prestazione dell'IFC/MIGA[995]. In casi del genere, si riscontra l'assenza di un *follow-up* da parte del CAO circa il rispetto degli impegni presi o, quantomeno, non ne viene dato conto nella relativa sezione del sito. Ebbene, se l'assenza di un *follow-up* finisce per vanificare l'operato del Meccanismo, rendendo il sistema di *accountability* del tutto inutile, la mancanza di una rendicontazione delle attività svolte dalla Banca in adempimento agli impegni presi fa apparire il CAO, agli occhi dei suoi utenti, come uno strumento parimenti inefficace o quantomeno poco trasparente. L'ipotesi più accreditata sembrerebbe essere quella dell'assenza di un vero *follow-up,* piuttosto che quella della mancata rendicontazione. Ciò poiché in altri casi analizzati ove il reclamo risulta essere stato trattato nell'ambito della *compliance*, il sito riporta l'attività di monitoraggio e i suoi risultati[996].

Dall'analisi dei 30 casi più significativi che si sono fermati alla fase di *appraisal* senza giungere all'*investigation*, emerge come mentre in 12 la decisione del CAO appaia legittima e ben motivata, nei restanti 18 vi siano anomalie. Si noti, tuttavia, come tali numeri soffrano di approssimazione, giacché molto spesso il CAO procede a riunire plurime denunce sotto il medesimo caso, allorché le stesse vengano presentate contestualmente[997]. Dunque si può affermare come i numeri in sé non possano dare la misura circa l'efficacia del funzionamento di un Meccanismo di *accountability*; tuttavia si ritiene che dalla descritta panoramica generale talune conclusioni possano essere desunte.

Il CAO, ad avviso di chi scrive, potrebbe migliorare la propria attività in un'ottica di maggior trasparenza, rendendo visibili sul proprio sito, da un lato la documentazione dei reclami ritenuti inammissibili, dall'altro l'attività di *follow-up* su progetti e politiche su cui vi sia un impegno dell'IFC/MIGA. Ciò contribuirebbe a renderlo maggiormente credibile ed efficace agli occhi dei

---

[994] Tre casi. In *Peru: Maple Energy-01/Nuevo Sucre and Canaan 2010* il CAO ha archiviato il caso a fronte dell'impegno dell'IFC di supervisionare il progetto affinché il cliente onori gli impegni presi (eliminazione conseguenze dovute a fuoriuscita di petrolio). Non risultano dal sito attività di *follow-up*. Lo stesso risulta in *Panama: Pando Montelirio-01/Chiriqui 2010.* In *Ukraine: Galnaftogaz (GNG)-01/Kiev 2018* il CAO archivia il reclamo relativo agli impatti sulla popolazione locale derivante dalla costruzione di una stazione di rifornimento del gas, in quanto, da un lato, il cliente si impegna rivedere il progetto con il suo appaltatore e a coinvolgere gli *stakeholders* e, dall'altro, l'IFC si impegna a supervisionale la futura attuazione del progetto. Non risultano dal sito attività di *follow-up***.** In *Albania: Kurum Hydro-01/Bradashesh* 2015**,** il CAO archivia il reclamo a fronte degli impegni formali assunti dal cliente e dall'IFC circa la mitigazione degli impatti negativi dell'inquinamento cagionati dalla costruzione di un impianto di produzione di acciaio. Anche qui non risultano dal sito attività di *follow-up*.

[995] *Mexico: Harmon Hall-01del 2011, Mexico: Harmon Hall-02-03-04-05-06 del 2013, Mexico: Harmon Hall-07 e 08 del 2014,* Si tratta di 8 reclami attinenti alla materia lavoro (retribuzione e ingiusto licenziamento) in cui il CAO ha archiviato il caso, considerando l'impegno dell'IFC con l'azienda (scuola di lingue) di implementare l'attuazione di una politica definita "*Performance Standard 2*" (lavoro e condizioni di lavoro). Non viene menzionata dal sito l'attuazione di una simile implementazione in *Ghana: Tullow Oil, Kosmos Energy & Jubilee FPSO-01/CAO Vice President Reques 2010*, ove il reclamo atteneva ad una esplosione di un pozzo petrolifero in mare con conseguente morte di lavoratori trovatisi sulla piattaforma. Il CAO sottolinea come l'IFC abbia rispettato le sue politiche, le quali risultano in linea con gli standard internazionali, in materia di ambiente, salute e sicurezza (EHS). Tuttavia, il report del CAO evidenzia, altresì, come i suddetti standard non siano in realtà adeguati a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori. Il CAO archivia il caso ma sottolinea la necessità dell'IFC di aggiornare i propri standard ai nuovi sviluppi nelle buone pratiche internazionali applicabili, soprattutto allorché il cliente è coinvolto nell'esplorazione di petrolio e gas offshore**.** Non viene menzionata, anche in questo caso, dal sito l'implementazione delle politiche auspicate dal CAO.

[996] A titolo esemplificativo, si cita *Egypt: Alex Dev-01/Wadi al-Qamar 2015* **(**reclamo attinente all'inquinamento ambientale e alle ricadute sulla salute delle comunità locali cagionate dalla costruzione di un impianto di cemento)*; Chile: Alto Maipo-02/Cajon del Maipo 2017* (reclamo di lavoro - molestie sessuali)*; India: Vizhinjam-03/Kerala 2013* (reclamo su E&S).

[997] A titolo di esempio, il caso Georgia: *Trans-Anatolian Pipeline-01/Vale 2011* riunisce 33 denunce. È uno dei casi in cui non si riscontrano anomalie. Diversamente nel progetto *Mexico: Harmon Hall,* i casi analizzati sono stati 8. Questo è un progetto citato per far emergere gli aspetti critici della prassi CAO.

potenziali reclamanti. Potrebbe, altresì, predisporre un'apposita sezione, nell'ambito dell'*Assessment Report*, dedicata alla motivazione della propria decisione di non procedere con l'*investigation*. La sua decisione dovrebbe, inoltre, essere maggiormente motivata in relazione alla posizione delle Parti, in modo da illustrare le ragioni che lo inducono a respingere le preoccupazioni espresse dai reclamanti.

2.3. La prassi dell'Independent Project Accountability Mechanism (IPAM) della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS): i reclami inammissibili

Si è sottolineato nel capitolo III come la *policy* del IPAM - il Meccanismo di *accountability* della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) - risulti essere la più virtuosa tra quelle analizzate, quantomeno sotto il profilo della legittimazione attiva, delle attività di *follow up*, del quadro normativo di riferimento, delle funzioni espletate, nonché dell'assenza di un potere del Board di "blocco" dell'indagine[998].

Pertanto, non resta che comprendere se le suddette riflessioni teoriche trovino un effettivo riscontro nella prassi del Meccanismo. A tal fine si è deciso di prendere, come campione di analisi, una casistica decennale (2012-2022); si tratta di 54 casi analizzati dal Meccanismo, sotto il vigore di due distinti quadri normativi. Ciò poiché l'IPAM è stato oggetto di plurime revisioni normative che hanno condotto, tra l'altro, anche ad un mutamento della relativa nomenclatura[999]. Il riferimento è alla circostanza che a partire dal 1º luglio 2020, è entrata in vigore una nuova *policy*; la quale ha condotto alla sostituzione del vecchio PCM, regolato dalle norme del 2010, con il nuovo IPAM.

---

[998] L'IPAM presenta cinque peculiarità che valgono a distinguerlo da tutti gli altri Meccanismi di *accountability*. In primo luogo, la Policy IPAM prevede una legittimazione attiva ampissima: può adire il meccanismo non solo un *Affected Group* (come nel MICI e nell'*Inspection Panel*) e un singolo individuo interessato (come nell'IRM, nel CAO e nell'AM), bensì anche le organizzazioni. Addirittura possono presentare reclamo anche soggetti non direttamente lesi in un loro interesse purché sussista un danno o un pericolo di danno all'ambiente. Si tratta, a ben vedere, di un tratto identitario dell'IPAM, in quanto non presente nel quadro normativo di nessun altro Meccanismo. Il riconoscimento della legittimazione al *quisque de populo* permette di ritenere come la Policy dell'IPAM, lungi dall'accogliere una visione antropocentrica, persegua una tutela oggettiva dell'ambiente, in quanto ecosistema e non come contesto di vita dell'uomo. Un secondo tratto peculiare risiede nel quadro di riferimento dell'IPAM: il Meccanismo è chiamato a valutare le attività della BERS alla stregua, non solo delle sue politiche sociali e ambientali e in materia di trasparenza, bensì anche in relazione al diritto europeo ed internazionale in materia di diritti umani; ciò poiché tale quadro normativo risulta espressamente richiamato dalle sue politiche operative più importanti. Tutto ciò deriva dalla circostanza che la BERS non agisce come le altre istituzioni finanziarie "sorelle", in quanto opera sulla base di un preciso mandato politico. Quanto alle funzioni espletate, l'IPAM si occupa della *compliance review*, del problem-solving, nonché delle *mission* di *advisory* e di *outrech,* come avviene nella maggior parte dei Meccanismi di *accountability* (IRM, CAO, AM). Un ulteriore elemento caratterizzante del Meccanismo è relativo alle attività di *follow-up*, successive alla chiusura della fase di *compliance*. L'IPAM, nell'ambito del *Compliance Review Report*, raccomanda, da un lato, a livello di caso concreto, le misure correttive da attuare al progetto e, dall'altro, le modifiche alle politiche e procedure generali, funzionali ad evitare il ripetersi, in futuro e in relazione ad altri progetti, di situazioni di non conformità. Ebbene durante la fase di monitoraggio sull'attuazione delle suddette raccomandazioni, l'IPAM ha il potere di segnalare al Board eventuali inadempienze rispetto all'attuazione del MAP, sia nell'ambito della sua rendicontazione trimestrale sia estemporaneamente ove ritenuto opportuno. Infine, si deve sottolineare come il Board non sia dotato di un potere di bloccare le decisioni del Meccanismo circa l'avvio dell'indagine di compliance. L'IPAM, infatti, trasmette, ai fini meramente informativi, la propria decisione di avviare l'indagine al Board, qualora ritenga di dar ulteriore corso al procedimento. L'approvazione del Board è necessaria soltanto ove l'IPAM ritenga di dover chiudere il caso senza dar luogo all'*investigation*. Ne deriva che la policy dell'IPAM risulta essere molto attenta a salvaguardare l'indipendenza del Meccanismo: la stessa permette, infatti, un intervento del Board solo nell'ottica dell'implementazione del controllo sulla Banca. Nella prospettiva opposta ove, invece, il Direttore dell'IPAM comunichi la propria decisione di avviare l'indagine sull'operato dell'istituzione finanziaria, il Board non può fare alcunché se non prenderne atto.

[999] Il Meccanismo di *accountability* della *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) è stato oggetto di una rilevante evoluzione normativa nel tempo. Istituito nel 2003 con il nome di *Independent Recourse Mechanism* (IRM), è stato sostituito nel 2010 dal *Project Complaint Mechanism* (PCM), il quale, a sua volta, è stato soppiantato nel 2020 dall'*Independent Project Accountability Mechanism* (IPAM).

Dunque, il Meccanismo ha trattato, a partire dal 2012, un totale di 54 casi; di questi 42 erano stati avviati dal vecchio PCM, il quale è riuscito a portarne a conclusione solo 23. I restanti 19, non conclusi alla data di entrata in vigore del nuovo quadro normativo del 2020, sono stati trasferiti al neoistituito IPAM[1000].

Dei 54 casi totali trattati nel periodo 2012-2022 dal Meccanismo, 26 sono stati dichiarati inammissibili. Si vuole, a questo punto, esaminare le motivazioni sottostanti la declaratoria di inammissibilità, al fine di verificare se il virtuosismo descritto a livello teorico, in riferimento alla *policy*, abbia un riscontro pratico. Al riguardo, giova premettere come 25 declaratorie di ineligibilità siano state adottate dal vecchio PCM, mentre solo 1 è imputabile all'IPAM.

Ebbene, si riscontra in tutti i casi analizzati, una motivazione completa ed esaustiva, nell'ambito dell'*Eligibility Assessment Report*. In particolare, nel caso esaminato dall'IPAM, la motivazione si fonda sull'impossibilità di stabilire un contatto con il richiedente, funzionale ad ottenere maggiori informazioni per il trattamento del reclamo[1001].

Si sottolinea, al riguardo, come l'IPAM possa effettuare una seconda valutazione del reclamo ritenuto ammissibile, nell'ambito della fase di *Assessment Compliance*. Quindi, un solo caso[1002] tra quelli analizzati dal Meccanismo non ha superato tale fase.

Si noti come, in questa vicenda, sebbene l'IPAM abbia adeguatamente motivato la propria decisione di non avviare l'*investigation*, si riscontrano dubbi sull'efficienza del sistema nel suo complesso. Si ricordi che, in base alla *policy* IPAM, il Board, pur non avendo un potere di blocco dell'indagine, dispone della facoltà di imporre al Meccanismo l'*investigation*[1003]. Infatti, nel caso

---

[1000] https://www.ebrd.com/sites/Satellite?c=Page&cid=1395294523922&d=&pagename=EBRD/Page/SolrSearchAndFilterIPAM&page=1&safSortBy=IPAMCaseStatus_sort&safSortOrder=ascending. Il registro reperibile al precedente link elenca tutte le richieste registrate dall'entrata in vigore dell'IPAM **(**1° luglio 2020**)** e i casi PCM attivi a tale data. Fornisce inoltre l'accesso ai riepiloghi dei casi e a tutti i documenti pubblici emessi dall'IPAM nell'ambito del trattamento del reclamo. Ogni riepilogo fornisce informazioni di base (ricomprensivi di iconografiche che indicano la fase in cui si trovano i reclami) e link ai progetti della BERS correlati ai casi trattati. Le richieste registrate prima di tale data possono essere trovate nel PCM *Registry* – periodo dal 2010 alla fine di giugno 2020 – (https://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism/pcm-register.html) e nell'IRM *Register* - ante 2010 - (https://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism/irm-register.html).

[1001] Nel caso *UPTF - Mariupol Trolleybus Project -2020/05*, non è stata espressa alcuna preferenza per la funzione da attivare; tuttavia il richiedente ha chiesto la riservatezza per il timore di rischi di ritorsioni. Questi sostiene che il progetto finanziato dalla BERS (approvvigionamenti per il funzionamento dei filobus) arrechi danni effettivi e potenziali per la sicurezza degli operatori e dei viaggiatori. L'IPAM ha intrapreso una valutazione della richiesta e ha esaminato tutti i documenti e le informazioni fornite dal personale della BERS. Ha tentato, a più riprese, di instaurare un contatto con il Richiedente. Tuttavia, in base al quadro regolatorio attualmene vigente, il Meccanismo è tenuto a dichiarare che non è possibile procedere a un processo di *Problem-Solving* o di *Compliance Review* poiché non è stato stabilito alcun contatto con il richiedente dal momento della Registrazione. Dunque, l'IPAM ha raccomandato al Consiglio di approvare la chiusura del caso senza obiezioni (https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/ipam/2020/05.html).

[1002] Nel caso *Saint Gobain Construction Products Russia -2020/03,* i richiedenti sostengono che il progetto, implicando attività di estrazione di gesso nei terreni vicini alla loro fattoria, presumibilmente senza il rispetto della zona di protezione sanitaria stabilita dalla legislazione locale, sta avendo un impatto negativo sulla loro salute e sui loro mezzi di sostentamento. Questi richiedono la sospensione delle attività estrattive nell'area e il risarcimento del danno. Dal *Compliance Assessment Report* 2020/03 emerge come le accuse mosse contro la Banca circa il mancato rispetto dei suoi obblighi di monitoraggio imposti dal PSE 2008, non siano, *prima facie*, giustificate. Il IPAM ha rilevato che, inizialmente, la Banca aveva previsto di effettuare almeno una visita di monitoraggio. Tuttavia, a causa della riduzione delle attività in Russia, non si è potuto procedere in tal senso. Ciononostante, il Meccanismo ha ritenuto che la Banca abbia comunque soddisfatto i propri obblighi mediante meccanismi alternativi di controllo del Progetto (informazioni fornite dal Cliente attraverso i suoi rapporti ambientali e sociali annuali e le azioni degli enti ambientali locali). Per tali motivi, l'IPAM ha ritenuto che il caso non soddisfi i criteri di ammissibilità. La valutazione di inidoneità del reclamo alla *compliance*, sottoposta all'esame del Board, è stata approvata (https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/ipam/2020/03.html).

[1003] Si deve sottolineare come il Board non sia dotato di un potere di bloccare le decisioni del Meccanismo circa l'avvio dell'indagine di *compliance*. L'IPAM, infatti, trasmette, ai fini meramente informativi, la propria decisione di avviare

Saint Gobain Construction Products Russia -2020/03, l'IPAM ha ritenuto che la Banca avesse ottemperato ai propri obblighi di monitoraggio del progetto adeguatamente, semplicemente sulla base delle informazioni ricevute dal cliente e da associazioni ambientaliste. In tal caso, a parere di chi scrive, ci si sarebbe aspettati che il Board negasse l'approvazione dell'*Assessment Compliance Report*. Tuttavia, si deve rilevare come il caso analizzato sia l'unico in cui il Meccanismo ha ritenuto non necessaria l'indagine. Dunque, nell'ambito di una valutazione complessiva del Meccanismo, non può dirsi che il mancato esercizio del potere spettante al Board, si risolva in una criticità del sistema.

Proseguendo nell'analisi dei casi dichiarati inammissibili dal Meccanismo, si deve far riferimento alle motivazioni date dal PCM nei restanti 25 casi.

In tutti i casi analizzati l'*Eligibility Report* risultava essere adeguatamente motivato. In particolare, nella maggior parte dei casi il PCM ha giustificato la declaratoria di inammissibilità, sulla base del fatto che le questioni sollevate nel reclamo non si riferissero ad alcuna politica operativa rilevante della Banca[1004]. Ulteriori motivazioni ricorrenti consistono nella circostanza che il reclamo fosse stato ritirato a seguito o della sospensione del progetto contestato[1005] o dell'accordo tra le Parti, nel frattempo intervenuto[1006].

2.3.1. I casi ammissibili

Esaminati i reclami ritenuti inammissibili o non idonei alla *compliance*, non resta che occuparsi dei restanti 27 casi. Di fatto, si registra una netta preferenza dei reclamanti per la *compliance review* rispetto al *problem-solving*[1007].

A ben vedere si tratta di casi molto diversi tra loro[1008]; in questa sede si è ritenuto di focalizzare l'attenzione su due tipologie di reclami: quelli che hanno dato luogo ad una *compliance review*[1009] e

---

l'indagine al Board, qualora ritenga di dar ulteriore corso al procedimento. L'approvazione del Board è necessaria soltanto ove l'IPAM ritenga di dover chiudere il caso senza dar luogo all'*investigation*.

[1004] A titolo di esempio, si citano i casi *GrCF - Banja Luka District Heating - 2018/07, GrCF - Belgrade Green Boulevard - 2018/10.*

[1005] A titolo di esempio si cita *Oltenia - Turceni Rehabilitation-2014/01*, in cui il caso viene chiuso in base ad una formale richiesta del reclamante, a seguito della sospensione del progetto e dei mutamenti intervenuti della Politica Ambientale e Sociale nonché della Strategia Energetica della BERS.

[1006] Il reclamo *Sarajevo Urban Roads Development Project - 2018/06* è stato dichiarato inammissibile in considerazione della risoluzione delle questioni tra i Reclamanti e il Cliente, con il supporto del personale della BERS, nel frattempo intervenuta.

[1007] Su 23 casi analizzati in cui i Reclamanti hanno espresso una scelta, in 10 casi si è optato per la *Compliance review*, in 6 per il *Problem Solving*, in 7 per l'attivazione di entrambe le funzioni.

[1008] Si tratta di casi variegati; di questi: a) in 6 è in corso la *compliance review*; b) in 1 è in corso la valutazione dell'idoneità del reclamo alla *compliance*; c) in 1 è stata ravvisata la conformità della Banca; d) in 5 casi è stata accertata la non conformità, con connessa predisposizione del MAP, oggetto di monitoraggio; e) in 5 casi è in corso il *problem solving*; f) in 6 non è stato raggiunto l'accordo a seguito del *problem solving*; g) in 3 è stato raggiunto l'accordo. In relazione alla lettera a) si faccia riferimento ai casi *Corridor Vc in FBH - Part 3 -2020/06; Lydian (Amulsar Gold Mine) – Extension-2020/02; Maritsa East Mines -2021/03; North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project -2020/01; Shuakhevi HPP (Request #2) -2019/01; Southeast Europe Equity Fund II-2017/0.* Per la lett. b) *MHP Corporate Support Loan, MHP Biogas -2018/09.* Per la lett. c) *Belgrade Solid Waste PPP-2019/02.* Per la lett. d) *CMI Offshore - 2017/10; Turk Traktor -2015/03; Lukoil Shah Deniz Stage II -2017/07; Nenskra HPP -2018/08; Southeast Europe Equity Fund I* – 2017/06. Per la lett.e) *Belgrade Solid Waste PPP (Request #2)- 2021/01; Gradacac Water Supply Project – 2021/02; Kozloduy International Decommissioning Support Fund -2018/01; Tumad Gold Mines Development -2020/07*. Per la lett. f) *MHP Corporate Support Loan, MHP Biogas -2018/09; Maritsa East Mines -2021/03; BEH Bond Issue - 2017/09, Shuakhevi HPP- 2018/03.* Per la lett.g) *Corridor Vc 2 Project- 2020/04; EPS Kolubara Environmental Improvement + EPS Restructuring e EPS Kolubara Environmental Improvement – richieste 03 e 04 del 2017.*

[1009] Si tratta dei 6 casi di cui alla lettera c) e d) della nota precedente.

quelli in cui non è stato raggiunto un accordo tra le Parti a seguito del fallimento del *problem-solving*[1010].

Nell'ambito della prima categoria si deve rilevare come in un solo caso l'operato della BERS è stato ritenuto conforme alle pertinenti politiche operative rilevanti. Ciononostante, il Meccanismo ha ritenuto comunque di adottare delle raccomandazioni nei confronti della Banca. Nel caso di specie, infatti, sebbene la BERS si fosse conformata alle politiche vigenti al momento dell'approvazione del progetto, l'IPAM ha ritenuto che la Banca avrebbe potuto percorrere binari più virtuosi, ove avesse considerato maggiormente il cambiamento, in itinere, del quadro normativo di riferimento[1011].

Per quanto attiene, invece, ai casi in cui il Meccanismo ha ritenuto che l'operato della Banca non fosse conforme, possono svolgersi due considerazioni in relazione alle attività di *follow-up*.

Nei casi analizzati si riscontra una piena attuazione della *policy*, la quale prescrive all'IPAM di individuare nell'ambito del *Compliance Review Report*, da un lato – a livello di caso concreto – le misure correttive da attuare al progetto e, dall'altro, le modifiche alle politiche e procedure generali, funzionali ad evitare il ripetersi, in futuro e in relazione ad altri progetti, di situazioni di non conformità[1012]. Inoltre, durante la fase di monitoraggio sull'attuazione delle suddette raccomandazioni, l'IPAM ha il potere di segnalare al Board eventuali inadempienze rispetto all'attuazione del MAP, sia nell'ambito della sua rendicontazione trimestrale sia estemporaneamente ove ritenuto opportuno[1013].

[1010] Si tratta dei casi di cui alla lettera f) della nota precedente.

[1011] *Belgrade Solid Waste PPP-2019/02* - I richiedenti e le organizzazioni della società civile sostengono che il progetto aumenterà l'inquinamento atmosferico e impedirà lo sviluppo di una gestione sostenibile dei rifiuti nella città. In particolare, contestano la decisione di adottare tecnologie di incenerimento come parte dell'impianto di gestione dei rifiuti. Nel *Compliance Review Report* 2019/02, l'IPAM ha ritenuto che la Banca avesse rispettato le disposizioni generali stabilite nella Politica ambientale e sociale (ESP) del 2014 e i relativi Requisiti di prestazione (PR). Vi sono inoltre prove del fatto che la BERS, attraverso le sue azioni, ha cercato di garantire la conformità del Progetto alla legislazione serba pertinente e alle attuali direttive dell'UE. Il Progetto è di grande importanza per la riabilitazione della discarica di Vinca che, se lasciata nello stato attuale, potrebbe generare rilevanti criticità ambientali. Tuttavia, considerando la tempistica dell'iniziativa e la durata del Progetto, il Report sottolinea che si sarebbero potuti ottenere maggiori benefici se la BERS avesse tenuto in debita considerazione: a) La revisione in corso delle direttive UE e delle migliori pratiche per la gestione e l'incenerimento dei rifiuti e b) la revisione in corso delle linee guida EHS del Gruppo della Banca Mondiale per le strutture di gestione dei rifiuti. Il report si conclude con l'adozione da parte del Meccanismo di raccomandazioni funzionali al miglioramento dell'operato della Banca (https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/ipam/2019/02.html).

[1012] Nel caso *CMI Offshore - 2017/10,* i richiedenti sostengono che il progetto ha valutato in modo improprio il grado di rischio ambientale del progetto; vi sono, infatti, diversi fattori che conducono a ritenere che lo stesso presenti un rischio ben maggiore. L'IPAM, nel suo rapporto, dopo aver riscontrato la non conformità dell'operato della Banca alle sue Politiche rilevanti, formula due tipologie di raccomandazioni (a livello di sistema e a livello di progetto). Secondo il Report, a livello di sistemi o procedure, la Banca dovrebbe sviluppare una guida dettagliata circa i rischi dei progetti. Ebbene, l'attuale revisione in corso del PSE offre l'opportunità di chiarire i requisiti di valutazione ambientale e sociale applicabili ai progetti. A livello di Progetto, la Banca dovrebbe rivedere senza indugio la valutazione dell'impatto ambientale condotta in relazione alle operazioni di estrazione petrolifera del Cliente, al fine di identificare eventuali questioni critiche. Il sito web riporta, inoltre, un riassunto delle azioni contenute nel MAP e i relativi periodi di monitoraggio (https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/ipam/2017/10.html).

[1013] Nel caso *Nenskra HPP -2018/08* i richiedenti sostengono che, nella fase di ideazione del progetto, non sono stati considerati adeguatamente gli impatti potenzialmente significativi sulla popolazione indigena degli *Svans* (sulla cultura, sui mezzi di sussistenza, sulla salute e sul benessere generale). Inoltre, essi lamentano la mancanza di un'effettiva consultazione pubblica. il PCM ha ritenuto che la Banca non fosse conforme e ha formulato 11 raccomandazioni. È seguito il MAP e il monitoraggio ad opera dell'IPAM, nel frattempo "succeduto" in tutte le attività del suo predecessore. Il IPAM ha preparato due *Monitoring Report*. Nel primo (Aprile 2021) il Meccanismo ha ritenuto che delle 11 raccomandazioni effettuate, il Management ne avesse attuate solo 5. Nel secondo Report (Dicembre 2021), l'IPAM ha individuato puntualmente le azioni-raccomandazioni soddisfatte durante il secondo periodo di monitoraggio, nonché quelle che dovranno essere attuate nel terzo ciclo di controlli. I report sono stati trasmessi al Board (https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/ipam/2018/08.html).

Per quanto attiene, invece, ai casi che non sono sfociati in un accordo a seguito dell'espletamento della funzione di *problem-solving*, si deve sottolineare come, nonostante formalmente risulti fallito l'obiettivo finale, taluni risultati siano stati, in verità, raggiunti. Vi sono, infatti, casi in cui il contatto instaurato tra le Parti nell'ambito del Meccanismo è risultato funzionale al raggiungimento di accordi, stipulati successivamente alla chiusura del caso da parte dell'IPAM[1014]. In altri, a seguito del fallimento del *problem-solving*, il caso è stato trasferito alla funzione di *compliance*. In detti casi l'IPAM, probabilmente ritenendo che l'insuccesso della mediazione fosse almeno in parte legato al timore di ritorsioni, ha raccomandato di effettuare una valutazione dei rischi e di adottare le conseguenti misure di mitigazione[1015].

Si riscontra, inoltre, come in alcuni casi il processo conciliativo sia stato condotto dallo stesso IPAM, in collaborazione con altri Meccanismi di *accountability*[1016].

In conclusione, può dirsi che la prassi dell'IPAM risulta essere, in base ad una valutazione complessiva, la più virtuosa tra quelle analizzate. Nel caso di specie, la predisposizione di una buona *policy* ha contribuito ad evitare le criticità che si sono riscontrate nella prassi degli altri Meccanismi di *accountability*. Infatti, non si riscontra nella prassi IPAM l'imponente numero di casi ritenuti inammissibili per difetto di legittimazione[1017] o per mancata soddisfazione dell'onere del previo contatto con il Management[1018]. Inoltre, il numero dei reclami che hanno dato luogo ad una

---

[1014] *Maritsa East Mines (BEH Bond Issue) -2017/09***.** Il reclamo sollevava preoccupazioni in merito a: (i) il processo di reinsediamento; (ii) l'adeguatezza delle compensazioni per il reinsediamento; e (iii) l'impatto sulle famiglie, sulla cooperativa agricola e sul cimitero interessati dal progetto. Il PCM ha condotto il Problem-solving da dicembre 2017 a luglio 2020; le parti. hanno migliorato la loro conoscenza del Piano d'azione per il reinsediamento (RAP). Il RAP indicava che se non fossero stati raggiunti accordi volontari entro la fine di dicembre 2019, il Cliente avrebbe potuto avviare il processo di esproprio, rendendo, nella sostanza, impraticabile il *Problem-Solving*. Così, nel luglio 2020, dopo due anni e mezzo di impegno, il processo di mediazione si è concluso senza un accordo finale tra le parti. Tuttavia, successivamente le famiglie che si sono reinsediate volontariamente, sono addivenute ad accordi bilaterali con l'azienda, a dimostrazione del fatto che il *Problem-Solving* è stato utile per rafforzare la capacità delle parti di impegnarsi efficacemente e negoziare accordi individuali (https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/ipam/2017/09.html).

[1015] *MHP Corporate Support Loan, MHP Biogas -2018/09*. I richiedenti lamentano l'inquinamento, causato dal progetto, dell'aria, dell'acqua e del suolo. I denuncianti hanno indicato la loro preferenza per la risoluzione dei problemi e, in caso di mancato accordo, per il passaggio alla conformità. Durante il processo di *problem-solving* sono stati ottenuti una serie di risultati positivi, tra cui una parziale intesa su alcune questioni di interesse comune, come il traffico stradale, il protocollo di comunicazione, l'uso di pesticidi, l'affitto dei terreni. Ciononostante, le Parti hanno ritenuto che questi risultati non fossero soddisfacenti**,** per cui hanno deciso di ritirarsi dall'iniziativa. Chiuso il *problem-solving*, il caso è stato trasferito alla funzione di *compliance*. IPAM ha sottolineato come i richiedenti nel Caso 2018/09 abbiano manifestato ripetutamente il timore di ritorsioni e abbiano ottenuto la riservatezza. Per tali motivi il team di IPAM che si è occupato del *problem-solving* ha raccomandato di effettuare una valutazione del rischio all'inizio della fase di conformità e di adottare un piano di mitigazione, per garantire un accesso sicuro al Meccanismo (https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/ipam/2018/09.html).

[1016] Shuakhevi HPP- 2018/03. I richiedenti sostengono che la costruzione del progetto (centrale idroelettrica) sta generando condizioni non sicure per la popolazione locale e ha un impatto negativo sulla natura (intensifica le frane e inquina le acque potabili). Reclami simili sono stati presentati all'OSPF della Banca asiatica di sviluppo e al CAO dell'IFC. Pertanto, è stato concordato che il CAO e il PCM avrebbero co-facilitato l'Iniziativa di risoluzione dei problemi e che l'OSPF avrebbe agito come osservatore del processo, evitando una duplicazione degli sforzi. Le Parti non hanno raggiunto un accordo finale sollevate nel reclamo (https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/ipam/2018/03.html). Nello stesso senso, in *MHP Corporate Support Loan, MHP Biogas -2018/09* ove i richiedenti lamentano l'inquinamento, causato dal progetto, dell'aria, dell'acqua e del suolo. Un reclamo simile è stato presentato al CAO dell'International Finance Corporation. Al fine di evitare la duplicazione degli sforzi, le Parti hanno concordato un processo co-facilitato da PCM e CAO.

[1017] La *Policy* IPAM prevede una legittimazione attiva ampissima: può adire il meccanismo non solo un *Affected Group* (come nel MICI e nell'*Inspection Panel*) e un singolo individuo interessato (come nell'IRM, nel CAO e nell'AM), bensì anche le organizzazioni. Addirittura possono presentare reclamo anche soggetti non direttamente lesi in un loro interesse purché sussista un danno o un pericolo di danno all'ambiente.

[1018Si] noti come, in verità, la policy (paragrafo 2.1. lett. C) del Meccanismo preveda che nel reclamo debba esservi la "descrizione di i) tutti gli sforzi in buona fede compiuti dai Richiedenti con la Banca e/o il Cliente per affrontare le

investigation conferma l'*effectiveness* del Meccanismo, obiettivo questo che la *policy* ha voluto perseguire, allorché non ha previsto un potere del Board di approvare la decisione di indagine adottata dall'IPAM.

Un ulteriore elemento fondamentale che concorre a far ritenere che la prassi dell'IPAM sia la più virtuosa è dato dalle attività di *follow-up*. Di fatto, il virtuosismo si rinviene, non tanto nei casi in cui si riscontra una *non compliance* della Banca, quanto in quelli in cui il Meccanismo ritiene che la BERS abbia agito correttamente. Invero, in tutti i Meccanismi analizzati si registra un monitoraggio sulle attività successive svolte dal Management in attuazione del MAP; tuttavia, solo nel caso IPAM si assiste all'adozione di raccomandazioni anche ove vi sia stata una positiva valutazione dell'operato della Banca.

2.4. La prassi del Compliants Mechanism *(CM) del Gruppo Bancario BEI e dell'*European Ombusdman *(EO)*

L'analisi della prassi del CM-BEI ha posto, non pochi, problemi per due ordini di ragioni: il rilevante numero dei casi trattati e la mancanza sul sito web del CM-BEI delle informazioni necessarie a formulare un giudizio complessivo sull'operato Meccanismo.

In primo luogo deve sottolinearsi come l'enorme mole di casi trattati dal IAM abbia reso la verifica, circa il rispetto dei principi di indipendenza, imparzialità, efficacia e accessibilità, un compito estremamente arduo. Il riferimento è ai 851 casi registrati dal Meccanismo: si tratta di un numero davvero impressionante se paragonato a quello relativo alla casistica degli altri IAMs oggetto di trattazione[1019]. Pe comprendere l'assunto si consideri che il Meccanismo che ha ricevuto più casi, dopo il CM-BEI, è stato il CAO, il quale ha trattato, in oltre 20 anni di attività (1999-2021), poco più di 200 casi[1020].

Al riguardo si deve rilevare come gli 851 casi in commento[1021] sono stati ricevuti dal Meccanismo a partire dal 2008; si noti tuttavia come, in verità, la Divisione CM-BEI sia stata istituita già prima di tale data, nel 2005. Ebbene già il suddetto dato permette di evidenziare come il Meccanismo sia rimasto sostanzialmente inoperante nei suoi primi due anni di vita.

Il quadro normativo del Meccanismo, soggetto a periodiche revisioni, è stato modificato, dapprima nel 2010 e, successivamente, con la nuova Policy e le nuove regole procedurali nel novembre 2018.

---

questioni sollevate nella Richiesta e una descrizione dei risultati di tali sforzi, oppure ii) una spiegazione in merito a perché tali sforzi non sono stati intrapresi. L'IPAM rinuncerà al requisito degli sforzi intrapresi in buona fede ove ritenga che tali sforzi sarebbero stati inutili o dannosi per i Richiedenti".

[1019] In linea generale, sono stati selezionati, ai fini del presente lavoro, per ogni Meccanismo i casi registrati in un decennio di attività. In ordine di quantità dei casi trattati si collocano ai primi posti il CM-Bei con 851 casi, il CAO con oltre 200 e, infine, il Panel con 160. Seguono in questo ordine il IRM con 116 casi, il MICI con 95 e, infine, il IPAM con 54.

[1020] https://www.cao-in-numbers.org.

[1021] Gli 851 casi sono quelli registrati al 17/07/2022; Dei 851 casi totali, 145 sono di tipo INA - Inadmissible, 29 di Tipo A - Access to information, 12 di tipo C – Customer and Investor Relations, 291 di tipo Environmental and social impacts, of financed projects, 4 di tipo EIF financed projects; 65 di tipo F – Governance aspects of financed operations; 64 di tipo G – EIB's Governance, 63 di tipo H – Human Resources, 170 di tipo P – Procurement, 7 di tipo R – EIB own procurement. Per un approfondimento si veda il link https://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/cases/index.htm?q=&sortColumn=_complaintMetadata_receivedDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&yearFrom=&yearTo=&orCountries=true&orContents.EN.content.type=true

Per tale ragione si è ritenuto di analizzare sotto un profilo contenutistico, ai fini del presente lavoro, soprattutto i casi ricevuti a partire al 2018[1022].

Data l'ampiezza dei reclami da esaminare, si è ritenuto di dover selezionare dei criteri direttivi di analisi.

In primo luogo si deve sottolineare come i casi esaminati sono, in linea astratta, collocabili in due macro-gruppi. Nel primo vi rientrano i casi in cui, non solo non si sono riscontrate criticità ma anzi si registrano elementi di virtuosismo nell'operato del Meccanismo: il riferimento è ai casi in cui l'esame del reclamo da parte del Meccanismo ha proseguito nei successivi step (*assessment*, *dispute resolution* e/o *investigation*) e a quelli in cui la denuncia è stata archiviata per accertata conformità della Banca alle sue politiche e procedure rilevanti[1023].

Nel secondo gruppo rientrano, invece, i casi in cui si riscontrano importanti anomalie: il riferimento è a due principali casistiche. In primo luogo, vi è un rilevante numero di denunce ritenute inammissibili o inidonee al termine dell'Assessment, ma non è riportata, sul sito web, alcuna motivazione al riguardo. In secondo luogo, vi sono procedimenti in cui, essendosi riscontrata una mancata conformità della Banca, è in corso o concluso il *follow up* sulle azioni correttive; tuttavia il sito web non riporta alcuna documentazione di rendicontazione dell'attività di monitoraggio.

Ebbene, la descritta carenza di motivazione e di rendicontazione, sebbene permetta di formulare un rilievo critico in materia di trasparenza, non consente, al tempo stesso, di analizzare l'efficacia, l'accessibilità e l'indipendenza del IAM della Banca europea degli Investimenti[1024]. Ciononostante, si è ritenuto di poter comunque formulare un simile giudizio sul Meccanismo tramite l'analisi dei casi ricevuti dal Mediatore europeo, essendo lo stesso una sorta di giudice di secondo grado delle decisioni adottate dal CM-BEI.

Ebbene, individuate le casistiche virtuose e quelle ritenute espressive di *mala gestio*, si è ritenuto opportuno analizzare i casi, in base alle fasi del procedimento che canonicamente attraversa un reclamo ricevuto dalla CM-BEI. Ciò poiché il sito web del Meccanismo[1025] riporta, per ciascun caso trattato, una tabella che da conto all'utente, in modo schematico e immediatamente percepibile, lo stadio in cui si trova il reclamo, nonché quali fasi ha attraversato fino a quel momento. Gli stadi della procedura sono la *Admissibility*, la *Assessment*, l'*Investigation*, la *Dispute Resolution*, la *Consultation*, la *Closed*. Pertanto si procederà ad analizzare, in primis, i casi rimasti alle fasi preliminari della procedura (ammissibilità e *assessment*); successivamente si esamineranno quelli in cui è stata attivata l'*investigation* e/o la *dispute resolution* e i relativi esiti. Infine, si analizzeranno i reclami presentati al Mediatore europeo.

Individuato il metodo dell'analisi condotta, non resta che esporre le conclusioni a cui si è pervenuti.

[1022] I casi analizzati sotto un profilo contenutistico sono circa 214 (periodo 2022-2018) a cui devono aggiungersi i 145 casi dichiarati inammissibili (2008-2022). Si noti come l'analisi della prassi del Meccanismo si completi con la trattazione contenutistica di ulteriori 10 casi ricevuti dal Mediatore europeo. Sul punto si tornerà nel prosieguo. In totale sono stati analizzati sotto il profilo contenutistico 369 casi.

[1023] La casistica, molto ampia, ricomprende a ben vedere, 4 fattispecie; in tutte il reclamo ha superato il vaglio di ammissibilità: a) casi in cui è in corso l'assessment, b) casi in cui il reclamo, superato l'Assessment, è oggetto di indagine; c) casi in cui è in corso il processo di risoluzione delle controversie; d) casi chiusi per mancato riscontro di violazioni da parte della Banca.

[1024] Il riferimento è, invero, al Gruppo della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), il quale è costituito dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI).

[1025] https://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/cases/index.htm?q=&sortColumn=_complaintMetadata_receivedDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&yearFrom=&yearTo=&orCountries=true&orContents.EN.content.type=true.

2.4.1. La casistica per fasi: *admissibility*, *assessment*, *compliance* e *follow up*

Preliminarmente è necessario sottolineare come su 851 casi trattati, 145 siano stati dichiarati inammissibili. Si noti come, sebbene un simile numero non ponga particolari perplessità se paragonato a quello riscontrato in altri Meccanismi[1026], nel caso del CM-BEI ciò che fa sorgere dubbi sul buon operato del IAM è la totale assenza di motivazione della decisione di inammissibilità[1027]. Dunque, collegandosi al sito web e aprendo i casi dichiarati inammissibili, è possibile consultare la sola tabella illustrativa delle fasi della procedura, la quale per l'appunto indica la data della decisione di inammissibilità, mentre nulla riporta in merito alle motivazioni del rigetto procedurale del reclamo.

La situazione non migliora laddove si concentri l'attenzione sulla fase successiva del procedimento, quella di *Assessment*: si tratta di uno stadio funzionale a verificare se il reclamo, appaia, *prima facie*, fondato e, dunque, suscettibile di essere trattato nell'ambito di un'*investigation* o di una *dispute resolution*.

In disparte i casi in cui è ancora in corso l'*assessment*[1028], si noti come, su 139 reclami che non hanno superato tale fase della procedura, solo 45 siano motivati[1029]. Dunque, solo in circa un terzo

[1026] Si è visto che il CAO riceve in media 20 reclami ogni anno; di questi circa la metà risultano inammissibili. Il CM-BEI dichiara inammissibili appena il 17% dei casi ricevuti. Dall'analisi dei dati riportati sul sito, è possibile registrare diversi picchi di decisioni di inammissibilità: il riferimento è agli anni 2019 -2020, probabilmente ciò è l'effetto dell'entrata in vigore della nuova policy. Si riportano di seguito i numeri di casi inammissibili in base all'anno della relativa decisione (2022:6; 2021:11; 2020:25; 2019:24; 2018:14; 2017: 5; 2016:4; 2015:6; 2014:10; 2013:6; 2012:3; 2011:7; 2010:12; 2009:12; 2008:0). Si ricordi che il quadro normativo del Meccanismo, soggetto a periodiche revisioni, è stato modificato, dapprima nel 2010 e, successivamente, con la nuova Policy e le nuove regole procedurali nel novembre 2018.

[1027] A titolo di esempio si vedano *Payment Issues - 18/02/2022; Attica Landfill- 22/01/2022; Family Rights-31/03/2021;Miscellaneous-25/02/2022; Dispute with Counterpart-18/02/202; Unpaid leave-10/02/202; Technical Assistance-09/02/2021; Miscellaneous-06/01/2021 Station d'Epuration de Biougra-20/10/2021; Employee rights in a regional Foundation-03/07/2021 STEP de Biougra-10/09/2020; Miscellaneous comments-04/08/2020; Highway Interchange Petlovo Brdo -17/07/2020; Discrimination complaint-15/06/2020; National Theatre of Tirana- 02/06/2020; Technical Assistance - Agri-Food Sector-04/05/2020; Martil - 21/11/201; New Heraklion International Airport-30 /12/201;Recruitment 102910-9/08/2017; Modernisation rehabilitation works on section Virpazar-Sutomore in Tunnel Sozina project- 17/08/2016; Florence Airport-16/12/2015; Poland Roads and Motorways-3/06/2014; Derbyshire Incineration Plant-7/04/2014; Ostseebad Göhren-14/10/2013; Bank Account-6/01/2012; Italian Banks- 11/07/2011.*

[1028] Si tratta di un totale di 29 casi. In tale casistica, il sito riporta, oltre alla tabella, anche la descrizione del progetto. Si fa l'esempio del caso *Bangalore Metro Rail Project - Line R6 - 24/03/2022*. Si tratta di una costruzione di una linea metropolitana. Il progetto contribuirà ai due obiettivi principali del mandato esterno della BEI: (i) la mitigazione del cambiamento climatico, promuovendo un modello di trasferimento che passa dalla strada alla ferrovia e quindi che comporta una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (GHG); e (ii) lo sviluppo delle infrastrutture sociali ed economiche, dando un contributo fondamentale allo sviluppo urbano. Un ulteriore esempio è dato dal caso *SRWB Water Supply and Sanitation Programme -* 14/03/2022: il progetto SRWB è un programma d'investimento per diverse città del Malawi meridionale per fornire acqua potabile affidabile attraverso nuove strutture idriche che includono il trattamento, lo stoccaggio e la distribuzione. L'obiettivo generale del progetto è di stabilire una fornitura affidabile di acqua potabile alle due città di Liwonde e Balaka per i prossimi 10 anni e di aggiornare l'impianto idrico della città di Mangochi. Si vedano anche *Loan for SMEs & Priority Projects II -25/01/2022; Cairo Metro Line 3 (Phase 3)- 25/12/2021; Eligibility Criteria Information -06/12/2021; Toplofikacia CHP -17/09/2021; Post-Earthquake Reconstruction Framework Loan - 02/12/202.*

[1029] Ciò vuol dire che 94 su 139 casi non risultano motivati. In verità, in 5 casi- di questi 94- il sito web riporta una motivazione; tuttavia la stessa appare, a parere di chi scrive, parziale o inadeguata. Il riferimento è a *SME Initiative Romania*- 12 October 2017: la denuncia riguardava il rifiuto di uno degli intermediari finanziari della BEI di concedere un prestito per progetti di start-up. La giustificazione fornita dall'intermediario finanziario è stata quella di concedere prestiti esclusivamente a PMI già esistenti che realizzano profitti. Ci si riferise anche al caso *Loan Refusal*- 30 January 2017: Il denunciante contestava la motivazione del rifiuto dei servizi della BEI al prestito per motivi procedurali e normativi previsti dal Regolamento UE. La motivazione della chiusura del caso al termine dell'*assessment* è che la decisione non rientra nell'ambito di applicazione del meccanismo di gestione della BEI. Nella stessa direzione *D4R7 Slovakia PPP- 03 July 2016*: Il reclamo concerneva gli impatti sociali ed ambientali del Progetto di costruzione di un'autostrada. La CM-BEI, pur riconoscendo criticità al riguardo, propone come soluzione iniziale che, data la recente procedura di infrazione della Direttiva VIA dell'UE e lo sviluppo in corso del raccordo D4-D1, la Banca continuasse a

dei casi trattati, il Meccanismo ha provveduto a dar conto delle motivazioni per le quali ha ritenuto di non dover dare corso alla procedura. Tali dati conducono a ritenere che il Meccanismo non si sia conformato, nel suo operato, ai principi di trasparenza e pubblicità, nonché a quello di accessibilità.

È, inoltre, necessario evidenziare come in verità dei 45 casi motivati, 39 riguardino il medesimo progetto. Il riferimento è al progetto Trans Adriatic Pipeline[1030], che è stato oggetto, per l'appunto, di numerosissimi reclami e ciononostante non è stato esaminato dalla divisione CM-BEI; la stessa ha dato, in relazione a tutti e 39 i reclami, la medesima motivazione di inidoneità: la denuncia non può essere trattata poiché gli organi direttivi della Banca non hanno ancora preso una decisione in merito al finanziamento del Progetto.

In realtà il caso Trans Adriatic Pipeline non è l'unico ad aver ricevuto plurimi reclami chiusi con la medesima motivazione; ne deriva che chi scrive ha avuto l'opportunità di valutare il buon operato del Meccanismo solo rispetto a 4 motivazioni di chiusura della procedura[1031] su 139 archiviati. Ebbene, basta il suddetto dato per sottolineare, nuovamente, il deficit di trasparenza e pubblicità riscontrato in relazione all'operato del Meccanismo in commento.

Data l'assenza di motivazione riscontrata per i reclami "bloccati" nelle fasi preliminari, è stato ritenuto utile analizzare, a questo punto, i casi conclusi al termine dell'indagine, al fine di comprendere, da un lato, le motivazioni della chiusura delle *investigation* e, dall'altro, l'effettività del Meccanismo nella fase di *follow up*.

Sotto il primo profilo (casi chiusi al termine dell'indagine senza *follow up*), si sono presi in considerazione 30 casi[1032]. Se in 16 si è riscontrato come il Meccanismo abbia concluso l'indagine,

---

monitorare il Progetto con maggiore sensibilità, come previsto dai suoi standard e procedure. Inoltre, si propone che, in linea con lo standard di coinvolgimento delle parti interessate della Banca, venga avviato un processo per facilitare il dialogo tra il promotore e i denuncianti. La mediazione come soluzione proposta non è stata approvata dai denuncianti e dal promotore durante la consultazione esterna della bozza del rapporto di valutazione iniziale. Pertanto, la BEI-CM chiude il reclamo con il presente rapporto. Nello stesso senso anche il caso *Projets Solaires Ouarzazate*- 05 May 2016, ove la BEI-CM ha ricevuto un reclamo che denunciava una violazione degli accordi relativi alla percentuale di dipendenti locali da assumere da parte del promotore del progetto della Centrale Solaire de Ouarzazate. Al fine di chiarire a quali accordi/legislazione si riferissero i denuncianti nel loro reclamo, la BEI-CM ha cercato senza successo di stabilire un contatto con i denuncianti in più occasioni. La Missione della BEI ha chiuso il caso a causa dell'impossibilità di stabilire un contatto con i denuncianti. Infine il caso *Cairo Metro Line 3 (Phase 3)*- 19 June 2016, in cui la divisione CM-BEI, pur riconoscendo criticità al riguardo, propone come soluzione iniziale che - data la recente procedura di infrazione della Direttiva VIA dell'UE e lo sviluppo in corso del raccordo D4-D1- la Banca continuasse a monitorare il Progetto con maggiore sensibilità, come previsto dai suoi standard e procedure. Inoltre, si propone che, in linea con lo standard di coinvolgimento delle parti interessate della Banca, venga avviato un processo per facilitare il dialogo tra il promotore e i denuncianti. La mediazione come soluzione proposta non è stata approvata dai denuncianti e dal promotore durante la consultazione esterna della bozza del rapporto di valutazione iniziale. Pertanto, la BEI-CM chiude il reclamo con il presente rapporto.

[1030] Si tratta di 39 reclami. Solo per menzionarne alcuni si cita *Trans Adriatic Pipeline- 13 October 2016; Trans Adriatic Pipeline- 08 February 2017; Trans Adriatic Pipeline- 21 November 2017; Trans Adriatic Pipeline- 15 November 2017; Trans Adriatic Pipeline- 15 November 2017; Trans Adriatic Pipeline- 26 September 2017; Trans Adriatic Pipeline- 01 June 2018*.

[1031] Le motivazioni analizzate sono quattro poiché, su 45 reclami, 39 relativi sono relativi al progetto *Trans Adriatic Pipeline* e 2 sono relativi al progetto *Modernisation Routière I* (09 May 2018 e 17 May 2018): in questi casi la motivazione è la stessa. Le restanti quattro motivazioni sono state valutate come adeguate da chi scrive. Il riferimento è, ad esempio a *Nenskra HPP- 27 January 2017*: Il reclamo solleva preoccupazioni per l'inadeguata valutazione dei rischi geologici e naturali in relazione al progetto. La BEI-CM ha preso atto che il team operativo della BEI non ha completato la due diligence del progetto e che il Comitato direttivo della BEI non ha ancora preso una decisione di finanziamento. In questo contesto, il reclamo è stato trasferito ai servizi operativi della Banca. A titolo di esempio, si cita anche il caso *Failure to Reply- 13 September 2016*: i servizi operativi della BEI non avevano risposto a una richiesta di prestito del denunciante; il CM-BEI ha preso atto che, a seguito della denuncia, i servizi della BEI hanno fornito una risposta al denunciante. Di conseguenza, il CM-BEI ha informato il denunciante della risposta dei servizi della BEI e gli ha fornito una copia della risposta

[1032] Il periodo considerato è 2018-2022. Il motivo è sempre legato alla revisione della policy del 2018.

ravvisando la piena conformità della Banca alle sue politiche e procedure rilevanti, in 14 non risulta dal sito l'esito dell'*investigation*[1033]; in altri termini non si riesce a comprendere se la Banca abbia o meno, con la sua condotta, violato gli standard di riferimento, né se sia seguita una raccomandazione da parte del Meccanismo. Per questi 14 casi si può sottolineare, ancora una volta, un rilievo critico sotto il profilo della trasparenza e della pubblicità.

Posto ciò non resta che occuparsi dei casi chiusi con una valutazione di conformità, giacché solo rispetto ad essi è possibile formulare un giudizio esauriente sull'azione del Meccanismo; il che è possibile poiché il sito web riporta le informazioni maggiormente significative.

[1033] *Lebanon Round 1 Wind - Project I- 27 February 2020; Intermediary Bank- 04 December 2019-; Failure to reply- 25 November 2019; Lana River Front - Urban Redevelopment- 28 October 2019; Unsatisfactory reply- 21 October 2019; Erasmus + Master Loan Guarantee Facility- 16 September 2019; Marišćina County Waste Management Centre- 16 September 2019; Tomato Processing Line- 02 August 2019; Recruitment procedure- 28 June 2019; Selection process- 20 June 2019; Selection process- 11 June 2019; Failure to reply- 15 May 2019; Recruitment information- 07 April 2019; Invoice Payment Recovery- 13 March 2019; EIB "Venture Debt"- 01 March 2019; EIF "InnovFin"- 01 March 2019.*

In tutti e 16 i casi in cui il Meccanismo ha valutato l'operato della BEI come esente da criticità, si riscontra un'adeguata motivazione[1034]. In tali casi, il IAM ha correttamente concluso il caso, senza formulare raccomandazioni.

Diverse sono, infine, le ipotesi in cui il Meccanismo, riscontrata l'illegittimità della condotta della Banca, ha disposto talune soluzioni correttive, aprendo così la fase del monitoraggio sull'attuazione delle raccomandazioni.

Ebbene se, in relazione ai casi chiusi a seguito del *follow up*[1035], il sito web non riporta alcunché - né il motivo della mancata conformità, né la raccomandazione del Meccanismo, né tantomeno report di monitoraggio sull'operato del Management - analoghe conclusioni possono farsi per quelli in cui

[1034]Si cita a titolo di esempio il caso *EIB Financial Intermediaries in Italy*-16/07/2020, nel quale il denunciante contestava la condotta, in materia di pubblicità e trasparenza, di otto intermediari finanziari della BEI con sede in Italia. Il meccanismo di accountability, nell'affermare la piena legittimità dell'operato della Banca, ha spiegato che un intermediario finanziario della BEI, anche quando utilizza fondi della Banca, opera in modo indipendente in conformità alle proprie politiche e procedure di prestito. Pertanto, le accuse non rientrano nell'ambito del controllo di conformità. Nonostante quanto sopra, il Meccanismo ha sottolineato come i servizi della BEI si siano attivati per garantire l'aggiornamento delle politiche e delle procedure degli intermediari interessati. A titolo di ulteriori esempio si cita *Project Approval* –10/02/2022: I ricorrenti facevano valere che: a) il prestito della BEI alla società finiva per incidere negativamente sulla concorrenza nel mercato e b) la presunta partecipazione di un membro del Comitato direttivo a un evento pubblico relativo al prestito conduceva a incrinare l'indipendenza della Banca. Sulla base delle informazioni e delle prove raccolte la BEI-CM non ha individuato alcuna prova che suggerisca una violazione dei principi di buona amministrazione e di parità di trattamento o la sussistenza di un conflitto di interessi; *Corridor X (E-75) Motorway* - 08/06/2020: Il denunciante aveva segnalato l'inquinamento acustico cagionato dal rumore proveniente dall'autostrada che attraversa il suo villaggio. Il reclamante richiedeva, in primis una riduzione dei livelli di rumore in conformità alle norme pertinenti e, ove non possibile, che le autorità competenti serbe procedessero all'espropriazione della propria abitazione. La BEI-CM ha concluso che gli elementi di prova esaminati non permettessero di dimostrare che i livelli di rumore registrati intorno alla residenza del denunciante non fossero in linea con gli standard acustici pertinenti.; *Employment Eligibility Criteria*- 13/05/2020: la denuncia riguardava il criterio della nazionalità ai fini dell'assunzione del personale della Banca: in particolare la possibilità per un cittadino non europeo appartenente ad uno Stato non membro dell'UE che, tuttavia, avesse avviato i negoziati di adesione, di candidarsi per un posto di lavoro presso la BEI. La BEI-CM ha concluso che la Banca ha applicato sistematicamente le proprie regole interne; nel caso di specie il rigetto della candidatura era motivato dalla circostanza che i negoziati in realtà non fossero ancora iniziati; *Nationality Eligibility*- 25/05/2021:La denuncia contestava il requisito della nazionalità di uno Stato membro dell'UE o di un paese candidato all'adesione ai fini della presentazione della domanda per un posto di lavoro presso la Banca. Il denunciante considerava ingiusto il requisito della nazionalità e riteneva che la BEI non fornisse pari opportunità di lavoro.La BEI-CM ha concluso che il processo di assunzione della BEI è spiegato sul sito web della Banca e fa riferimento in particolare a due criteri generali di ammissibilità, ossia la nazionalità e le lingue. Si definisce che la BEI può accettare solo candidature di cittadini di uno degli Stati membri dell'Unione europea, o di un paese candidato, che ha già avviato i negoziati di adesione. Le uniche eccezioni al principio di nazionalità sono i ruoli di agente locale, che sono posizioni disponibili negli uffici esterni della BEI e sono pubblicizzati sul sito web; Internship Eligibility Criteria-07/07/2020: Allegations: Impossibilità di candidarsi a posizioni di tirocinio a causa dell'assenza dell'opzione di nazionalità di un paese candidato all'UE nella domanda di partecipazione; chiuso il caso: perché i negoziati non sono ancora iniziati; *Toplofikacia CHP*- 23 January 2020: Le accuse sollevate riguardavano la fattibilità economica e finanziaria del progetto e la presunta cattiva situazione finanziaria del mutuatario. . La BEI ha effettuato una valutazione della fattibilità economica e finanziaria del progetto al momento di decidere se concedere un prestito al mutuatario. La BEI e il mutuatario hanno stipulato un contratto di finanziamento, che prevede che quest'ultimo riferisca in merito alla propria situazione finanziaria. Non vi sono indicazioni che il mutuatario non sia in grado di garantire il servizio del prestito, pertanto la BEI-CM non ha formulato alcuna raccomandazione specifica su questo aspetto e ha chiuso la questione; *JASPERS - Express Road Osojnik-Karasovići-Čilipi Airport*-15 November 2019: Motivazione del CM_BEI Il progetto in questione è nelle prime fasi di preparazione e la procedura di VIA è in corso; il Meccanismo non è stato in grado di stabilire alcuna cattiva amministrazione da parte della BEI in relazione alle sue azioni e/o decisioni in questa fase e ha proceduto all'archiviazione della denuncia.

[1035] A titolo di esempio si cita *OMVG – Interconnection- 20 September 2019; Pune Metro Rail Project- 02 September 2019; EIB failure to disclose information- 01 March 2019.*

il *follow* è ancora in corso. Per tali casi, il sito web si limita a dar conto del contenuto della denuncia, dei motivi per cui il Meccanismo ha ravvisato una *mala gestio* della Banca, delle raccomandazioni formulate[1036]. Il sito riporta, altresì, la menzione che è in corso il *follow u*p; tuttavia non presenta i report delle attività di monitoraggio del Meccanismo. Alla luce di quanto evidenziato, si deve ancora una volta formulare un giudizio critico circa il mancato rispetto, da parte del CM-BEI, dei principi di trasparenza e pubblicità.

Se fino a questo momento l'analisi della casistica ha consentito di formulare perlopiù rilievi critici, si deve sottolineare come, in verità, taluni elementi virtuosi siano stati individuati. Infatti vi sono casi in cui il Meccanismo, nonostante ravvisi la conformità della Banca, formula talune raccomandazioni volte al miglioramento complessivo del sistema[1037]. Tuttavia, in ragione del difetto di pubblicità descritto, non può aversi alcuna certezza circa la circostanza che il Management abbia recepito le indicazioni del Meccanismo. Non risulta, infatti, indicato sul sito alcun rapporto di monitoraggio.

Infine, per concludere l'analisi relativa al funzionamento del primo livello del Meccanismo del Gruppo BEI, si deve ricordare come – si veda al riguardo il capitolo III, - il CM-BEI non appaia, almeno sulla carta, indipendente. Ciò per via della sua dipendenza da organi interni alla BEI e per i

[1036] Il sito riporta solo le info di seguito indicate *Pune Metro Rail Project*-28/08/2020: La BEI-CM ritiene che la denuncia relativa all' impatto del progetto sulla salute e la sicurezza della comunità sia fondata. La BEI-CM raccomanda al Management di impegnarsi con il cliente al fine di garantire che il Progetto venga prontamente aggiornato per riflettere e affrontare adeguatamente l'attuale e prevista perdita di biodiversità e le conseguenze ad essa associate, tra cui i rischi di inondazione; *GEEREF - Akiira Geothermal Power Plant-* 03/06/2020: la divisione BEI-CM, al termine dell*'investigation* ha ritenuto che il Gruppo BEI avesse adeguatamente valutato e monitorato l'operato del Fondo di cui è finanziatore in relazione agli impatti sociali del progetto. Pertanto gli impatti accertati (compromissione dei mezzi di sussistenza, spostamento e distruzione della proprietà privata, lesione dei diritti alla salute e all'istruzione) non erano imputabili alla BEI, la quale aveva correttamente identificato le lacune nelle politiche ambientali e sociali del Fondo. Il meccanismo ha richiesto al Fondo, da un lato, di sviluppare una politica ambientale e sociale globale in linea con gli standard BEI e, dall'altro, di assumere una responsabile ambientale e sociale, a mezzo di vincolo contrattuale risultante dagli atti di finanziamento stipulati con il Gruppo BEI. In definitiva si è accertato che la colpa fosse del GEEREF (soggetto responsabile della gestione del fondo). Di conseguenza, la BEI-CM ha formulato una raccomandazione al Management affinché questi, per il futuro, assicuri il tempestivo coinvolgimento di specialisti ambientali e sociali deputati a controllare l'operato del fondo e del suo gestore.

[1037] Il riferimento è in particolare a due casi: *Oosterweel Connection*- 10/07/2020: La denuncia verteva sugli impatti ambientali negativi del Progetto. La divisione CM-BEI ha ritenuto le accuse non fondate. Tuttavia, la stessa ha formulato i seguenti suggerimenti in un'ottica di miglioramento: a) eliminare le informazioni ridondanti ed estranee dalla pagina del progetto sul portale della BEI e organizzare le informazioni in modo chiaro e leggibile; b) aggiornare la Scheda Dati Ambientali e Sociali (ESDS) con una panoramica completa dei permessi del progetto, indicando le relative tempistiche e correggendo le imprecisioni. In definitiva ha consigliato al Management di assicurarsi che l'ESDS sia formulato utilizzando una terminologia non ambigua. Analogamente nel caso *GEEREF - Akiira Geothermal Power Plant*-03/06/2020, la divisione BEI-CM, al termine dell*'investigation* ha ritenuto che il Gruppo BEI avesse adeguatamente valutato e monitorato l'operato del Fondo di cui è finanziatore in relazione agli impatti sociali del progetto. Pertanto gli impatti accertati (compromissione dei mezzi di sussistenza, spostamento e distruzione della proprietà privata, lesione dei diritti alla salute e all'istruzione) non erano imputabili alla BEI, la quale aveva correttamente identificato le lacune nelle politiche ambientali e sociali del Fondo. Il Meccanismo ha richiesto al Fondo, da un lato, di sviluppare una politica ambientale e sociale globale in linea con gli standard BEI e, dall'altro, di assumere una responsabile ambientale e sociale, a mezzo di vincolo contrattuale risultante dagli atti di finanziamento stipulati con il Gruppo BEI. In definitiva si è accertato che la colpa fosse del GEEREF (soggetto responsabile della gestione del fondo). Di conseguenza, la BEI-CM ha formulato una raccomandazione al Management affinché questi, per il futuro, assicuri il tempestivo coinvolgimento di specialisti ambientali e sociali deputati a controllare l'operato del fondo e del suo gestore.

poteri ad essi atttribuiti dalla policy[1038]. Si era, altresì, rilevato, nel capitolo III, come la policy non avesse dotato il Meccanismo in commento di adeguati poteri vincolanti verso il Management[1039].

Ebbene all'enunciazione di un deficit di indipendenza sulla carta doveva corrispondere, nelle intenzioni di chi scrive, una verifica sul piano pratico. In questa sede si sarebbe voluto accertare se le criticità evidenziate in relazione alla policy (non sufficiente indipendenza ed ineffettività del Meccanismo) avessero un riscontro empirico. Tuttavia, ciò non è stato possibile, a causa dell'assenza, sul sito web, delle informazioni necessarie a formulare un simile giudizio.

2.4.2. I casi *dell'*European Ombusdman (EO)

Si è sottolineato, a più riprese, l'impossibilità di formulare un giudizio complessivo sul Meccanismo, a fronte dell'assenza delle informazioni rilevanti. Tuttavia, si deve notare come il CM-BEI sia l'unico Meccanismo ad essere dotato di una sorta di secondo grado di giudizio; il che permette di condurre un vero e proprio esame critico sull'operato del Meccanismo[1040].

Il Mediatore europeo[1041] ha ricevuto, ad oggi, 10 reclami riferibili all'operato della BEI[1042]. L'EO ha riscontrato 3 casi di *mala gestio*, mentre in 7 ha ravvisato la conformità della Banca alle sue politiche e procedure, confermando di fatto la valutazione della Divisione CM-BEI e, dunque, il suo buon operato[1043].

Da tali superficiali premesse sembrerebbe, dunque, emergere un giudizio positivo sul funzionamento del livello interno del Meccanismo di gestione dei reclami del Gruppo BEI. Tuttavia, un'analisi più penetrante della documentazione predisposta dal Mediatore conduce ad una rivisitazione di tali conclusioni. Infatti su 7 casi in cui l'EO non ha riscontrato una cattiva amministrazione, in 3 sono state, in verità, formulate raccomandazioni e suggerimenti in relazione

[1038] Si ricordi che, sebbene la policy del Meccanismo in questione contenga numerose disposizioni statuenti il necessario carattere dell'indipendenza, le stesse sembrano risolversi in mere dichiarazioni di principio. Ciò per due ordini di ragioni. *In primis*, la Divisione CM-BEI fa parte organicamente dell'Ispettorato Generale, il quale, sebbene abbia una funzione di controllo, altro non è che un Dipartimento della BEI. In secondo luogo. l'indipendenza del Meccanismo risulta compressa dalla previsione di un potere di influenzare le attività del Meccanismo dell'Ispettorato Generale.

[1039] Si noti che, in base alla policy, il Management può rifiutare di attuare le raccomandazioni della Divisione, senza che ciò comporti l'intervento di alcun organo apicale, come ad esempio del Board of Directors. Anche questa appare come una previsione inedita: in altri Meccanismi, infatti, il Management opera in collaborazione con il Meccanismo di *accountability*, al fine di attuarne le raccomandazioni e sotto la supervisione del Board of Directors, il quale viene periodicamente informato sulle attività svolte del primo, ad opera del secondo.

[1040] Si tratta, a ben vedere, di una verifica inedita, posto che nell'analizzare la prassi degli altri IAMs, non si disponevano di dati precisi quali quelli messi a disposizione dal Mediatore. L'esistenza un organo di impugnazione delle decisioni del CM-BEI permette, infatti, di poter fruire di una documentazione importantissima ai fini della valutazione dell'operato del IAM in commento.

[1041] Si ricordi che il Gruppo BEI dispone, oggi, di un Meccanismo per il trattamento delle denunce articolato su due livelli, uno interno e uno esterno. Il sistema su due livelli rende il Meccanismo del Gruppo BEI unico nel suo genere. Il primo livello è la Divisione CM-BEI. Il secondo è il Mediatore europeo (o in inglese *European Ombudsman*). Quest'ultimo è un organo monocratico indipendente dell'Unione europea, istituito dal Trattato di Maastricht e nominato dal Parlamento Europeo. Lo *European Ombudsman* (EO) ha il potere di condurre indagini in merito ai casi di cattiva amministrazione imputabili a tutte le istituzioni dell'UE, fatta eccezione per la Corte di Giustizia e per il Tribunale di primo grado. Dunque, mentre il primo livello (Divisione CM-BEI) si occupa solo delle denunce riguardanti le istituzioni finanziarie del Gruppo BEI, il secondo attua, in un'ottica più generale, una protezione dalla *mala gestio* di tutte le istituzioni europee, ivi compresa la BEI. Per approfondimenti si veda il capitolo III.

[1042] Si noti come tutti i reclami ricevuti, in relazione al Gruppo della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) - costituito dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) - si riferiscono solo alla BEI e non al Fondo.

[1043] Per un approfondimento dei casi analizzati dal Mediatore si veda https://www.ombudsman.europa.eu/it/search?search=CM%20BEI

all'operato della divisione CM-BEI. Tali indicazioni del Mediatore permettono, quindi, di cogliere le criticità esistenti, in base all'attuale quadro normativo, nel funzionamento del Meccanismo di accountability.

Si noti che l'analisi che seguirà mira a focalizzare l'attenzione, non tanto sulla *mala gestio* della Banca così come accertata dal Mediatore, quanto sulle criticità relative all'azione della divisione CM-BEI[1044]; d'altronde l'obiettivo del presente lavoro è quello di vagliare punti di forza e debolezze dei Meccanismi di *accountability*.

In prima battuta, si analizzeranno i 7 casi in cui il Mediatore ha valutato l'operato della Banca conforme alle pertinenti politiche. In disparte i 4 casi in cui il Mediatore ha ravvisato la piena legittimità dell'operato della Banca, senza formulare alcuna raccomandazione[1045], si deve, in questa sede, occuparsi dei restanti 3 casi, in cui invece vi è stata la formulazione di suggerimenti, pur a fronte del mancato riscontro di un caso di *mala gestio*.

In due casi il Mediatore ha suggerito una modifica nelle procedure decisionali della divisione CM-BEI, volta al rafforzamento del principio di *responsiveness* e trasparenza. Se per un verso è stato suggerito alla CM-BEI di dare pronta e tempestiva comunicazione ai reclamanti delle notizie relative ai casi presentati[1046], per altro, si è raccomandato alla stessa di fornire ai denuncianti anche la motivazione dei ritardi procedurali[1047].

[1044] Si noti come dai rapporti del Mediatore emergano due ordini di criticità: infatti tale organo ha una duplice funzione. In primo luogo, il EO ha la funzione di vagliare l'operato della Banca, confermando o disattendendo la valutazione fatta dal CM-BEI. In secondo luogo, nell'esercitare questa descritta prima funzione, il Mediatore di fatto rileva anche se e, in che modo, la CM-BEI abbia sbagliato. In altri termini il Mediatore, nel censurare l'attività della Banca, finisce per criticare anche il fatto che la Divisone CM-BEI non abbia correttamente rilevato le criticità riscontrate in questa seconda sede. Si noti, infatti, come molto spesso i reclamanti, con il ricorso al Mediatore, fanno valere, insieme alle censure già espresse di fronte al primo livello e relative all'azione della Banca, anche le criticità relative al procedimento gestito dalla Divisione CM-BEI.

[1045] *Decisione* sul modo in cui la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha tenuto conto dell'impatto ambientale del gasdotto Trans-Adriatico e del gasdotto Trans-Anatolico prima di finanziare i progetti *(caso 2030/2020/NH)*; *Decisione nel caso 175/2019/PL* sul modo in cui la Banca europea per gli investimenti ha gestito un reclamo relativo a un progetto da essa finanziato in Spagna; *Decisione nel caso 1089/2016/AMF* su un prestito concesso dalla Banca europea per gli investimenti a un progetto di costruzione in Spagna; *Decisione nel caso 1739/2016/DR* sulla presunta lentezza nel trattamento di un reclamo della Banca europea per gli investimenti nell'ambito del meccanismo dei reclami.

[1046] *Decisione nel caso 342/2017/DR sul rigetto da parte della Banca europea per gli investimenti di una richiesta di finanziamento nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici per un progetto di economia digitale in Guadalupa*: Il caso riguardava il rifiuto della BEI di una richiesta di finanziamento per un progetto di economia digitale in Guadalupa. La BEI ha ritenuto che la richiedente non avesse un piano aziendale sufficientemente solido, né fondi propri o contratti commerciali sufficienti per sostenere le attività previste. La denunciante ha presentato un reclamo, contestando le ragioni addotte dalla BEI per rifiutare la richiesta di finanziamento. La BEI-CM non ha potuto trattare denuncia del denunciante: ha spiegato di non avere il compito di entrare nel merito delle decisioni prese dalla BEI per partecipare alle operazioni di finanziamento. Insoddisfatto di questa risposta, il denunciante si è rivolto al Mediatore. Il Mediatore ha rilevato che la BEI-CM ha correttamente affermato che le questioni sostanziali sollevate dalla denunciante in merito alla decisione della BEI di non finanziare il suo progetto esulavano dal suo ambito di attività. Spettava ai servizi competenti della BEI rivedere la propria decisione alla luce delle preoccupazioni sollevate dalla denunciante. Pertanto, in questo caso, la decisione della BEI-CM di non entrare nel merito non costituisce cattiva amministrazione. Tuttavia, poiché il denunciante ha sollevato argomentazioni sostanziali in merito alla decisione della BEI, la BEI-CM aveva l'obbligo di (i) inoltrare il reclamo al dipartimento BEI competente, affinché potesse rispondere alle preoccupazioni del denunciante, e (ii) informare il denunciante di averlo fatto. Il meccanismo di gestione della BEI ha trasmesso la denuncia al dipartimento competente della BEI. Tuttavia, all'epoca, la BEI non ha comunicato al denunciante, né di aver trasmesso la sua denuncia al Management, nè l'esito del suo esame. Lo ha fatto solo durante l'indagine del Mediatore. Si tratta di una deplorevole dimenticanza, che ha comprensibilmente indotto la denunciante a ritenere che la BEI non avesse riesaminato le sue argomentazioni e la sua richiesta. Il Mediatore suggerisce pertanto di migliorare la situazione per il futuro.

[1047] *Decisione nel caso 48/2012/MHZ - Presunta inadeguata gestione di una denuncia nei confronti della BEI riscontrata*: Il denunciante presentava reclamo al EO, facendo valere: a) *mala gestio* della pubblica autorità

In un altro caso la raccomandazione del Mediatore ha, da un lato, condotto alla modifica della policy sull'articolazione degli uffici della Banca, volta a delineare in maniera più nitida quali fossero le competenze della CM- BEI, dall'altro, ha esortato il Gruppo BEI ad intervenire sulla policy in materia di trasparenza al fine di migliorarne la conformità alla normativa europea[1048]. In tal modo si è voluto migliorare il rapporto tra i potenziali utenti dei servizi forniti dal CM-BEI e quest'ultimo,

polacca che aveva acconsentito alla decisione del cliente di suddividere il progetto principale in sotto-progetti allo scopo di evitare l'obbligo di VIA ("*salami slicing*"). Il denunciante sottolineava, in sintesi, che, sebbene fossero state effettuate le VIA per i sotto-progetti, non fosse stata eseguita alcuna VIA cumulativa per il progetto complessivo. Ciò non permetteva di valutare se il Progetto nel suo complesso avesse avuto un impatto significativo sull'ambiente. B) ragioni nascoste e illecite per l'ubicazione del progetto: il reclamante sosteneva che le persone coinvolte nel progetto fossero state corrotte e che vi fossero state pressioni politiche in relazione all'individuazione del luogo dove doveva essere realizzato l'investimento. Ciò sarebbe confermato, a dire de denunciante, dalla circostanza che la proposta originale per l'ubicazione del ponte era più fattibile e meno costosa. C) che il CM avesse ritardato la sua decisione sulla denuncia, dilatandone i tempi di trattazione. Il Mediatore ha concluso che non vi era stata cattiva amministrazione e ha chiuso il caso. Ciò in quanto le accuse di mancato rispetto dei requisiti ambientali e quelle relative alle pratiche corruttive non erano state confermate dagli organi giurisdizionali polacchi (né la procura per gli aspetti penali, nè Direzione generale per la protezione ambientale di Varsavia per la VIA). Si noti, inoltre, come la Commissione UE, a seguito di un'istanza del reclamante, abbia confermato la correttezza del procedimento di VIA. Per quanto riguarda il ritardo, Il Mediatore ha ritenuto ragionevole l'argomentazione secondo cui il CM avesse bisogno di tempo supplementare per poter ottenere esaminare, previa traduzione, la documentazione prodotta dallo stesso reclamante nel corso del procedimento. Il Mediatore, pur valutando con favore il comportamento della CM, la quale nell'imminenza della scadenza del termine di conclusione del procedimento aveva informato il denunciante del ritardo, ha criticato, tuttavia, la circostanza per cui la suddetta informazione non includesse una spiegazione circa la mora. Per tali ragioni, il EO ha formulato un suggerimento: allorché la divisione CM si trovi ad informare i denuncianti di un ritardo nella gestione delle loro denunce, deve renderne note le ragioni.

[1048] *Decisione nel caso 1316/2016/TN su presunte lacune nella politica di trasparenza della Banca europea per gli investimenti.* La denuncia contestava la mancata conformità alla Convenzione di Aarhus e al Regolamento di Aarhus della politica di trasparenza della BEI. Il denunciante aveva portato la questione all'attenzione della divisione CM della BEI, che aveva dichiarato non ricevibile la denuncia. Il denunciante si è quindi rivolto alla Mediatrice per contestare: a) la decisione di irricevibilità della divisione CM-BEI; b) reiterare i propri dubbi sulla conformità della politica di trasparenza della BEI alle norme dell'Unione europea e alle norme internazionali in materia di accesso alle informazioni. In particolare, in relazione al punto a), i denuncianti sostenevano che, in base alle norme del meccanismo di gestione della BEI, il meccanismo di accountability fosse competente a trattare una denuncia che contesta la legittimità di una politica della BEI, giacchè loro denuncia non rientrava nei criteri di irricevibilità delineati nelle norme della CM-BEI. La Banca, al contrario, sosteneva che la CM-BEI fosse preposta ad indagare solo sulle attività della BEI e non sul quadro politico adottato dagli organi direttivi della BEI. Il EO, pur riconoscendo come le norme della CM - BEI non fossero esplicite e chiare sul punto, ha affermato come spetti alla Banca decidere se una politica adottata dal Consiglio di amministrazione della BEI possa essere esaminata dal meccanismo interno di reclamo della BEI o da un altro servizio della BEI. Tuttavia, per garantire la responsabilità nei confronti dei cittadini, la BEI deve disporre di procedure che consentano a uno dei suoi servizi di rispondere alle preoccupazioni del pubblico sulla compatibilità delle sue politiche interne con la legislazione dell'UE. Il Mediatore ha formulato delle osservazioni sul progetto di revisione della politica BEI-CM. La BEI ha tenuto conto delle osservazioni del Mediatore e ha modificato la bozza di politica, specificando che le denunce che contestano la legalità delle politiche della BEI non sono gestite dalla CM, ma dal Segretario generale. Sul punto B) Sebbene sia possibile migliorare alcune disposizioni, il Mediatore ha ritenuto che la politica di trasparenza della BEI fosse conforme al quadro giuridico vigente dell'Unione (Convenzione e Regolamento di Aarhus). A tal fine, il EO ha formulato una serie di suggerimenti volti a incoraggiare la BEI a migliorare la formulazione di determinati articoli nella sua politica di trasparenza. A titolo di esempio si veda l'articolo 5.5 TP, il quale stabilisce che "[l]a divulgazione delle informazioni e dei documenti raccolti e generati nel corso di ispezioni, indagini e audit si presume che pregiudichi la tutela delle finalità delle ispezioni, delle indagini e degli audit anche dopo che queste sono state chiuse…" I denuncianti sostengono che l'estensione di una presunzione generale a tutti i documenti relativi alle indagini svolte dalla BEI, anche quando l'indagine è chiusa, non ha alcun fondamento nel diritto dell'UE. Il Mediatore incoraggia pertanto la BEI a riflettere la formulazione dell'articolo 4.2, terzo trattino, del regolamento 1049/2001 nel suo PT e ad eliminare la presunzione di non divulgazione relativa alle informazioni e ai documenti raccolti e generati durante le ispezioni, le indagini e gli audit, anche dopo la loro chiusura.

accrescendo la certezza circa il mandato del Meccanismo e, al contempo, aumentando la possibilità di accesso alle informazioni da parte dei soggetti interessati alle stesse.

Non resta che esaminare i 3 casi in cui il Mediatore ha rilevato la *mala gestio* della BEI, ribaltando la decisione contraria del Meccanismo. Tale casistica è rilevante, non solo poiché permette di riscontrare criticità nel funzionamento della Banca e del relativo Meccanismo, ma anche poiché risulta, dal sito web[1049], un'attività di monitoraggio sull'attuazione delle raccomandazioni formulate dal Mediatore.

In un primo caso veniva contestata, da un lato, la circostanza che il Meccanismo avesse trattato la denuncia in tempi eccessivamente dilatati (circa 6 anni) e, dall'altro, veniva lamentato un conflitto di interessi. In particolare si denunciava che la BEI si fosse avvalsa, per il monitoraggio sul rispetto degli standard ambientali da parte del mutuatario, di una società esterna finanziata da quest'ultimo. Dunque il controllo che la BEI avrebbe dovuto effettuare sull'esecuzione del progetto da essa finanziato veniva, in definitiva, affidato ad una società non indipendente e influenzabile, sotto il profilo economico, dallo stesso controllato. Il Mediatore ha accolto entrambe le censure e ha formulato due raccomandazioni volte all'eliminazione di simili criticità. Lo stesso ha poi, in sede di monitoraggio, riscontrato come la Banca avesse provveduto a modificare la relativa policy in recepimento ai suggerimenti formulati[1050].

Nel secondo caso si denunciava una discriminazione di genere nell'accesso ai posti di lavoro nella BEI. Il Mediatore, nello stigmatizzare l'operato dell'Istituzione finanziaria, ha incoraggiato la Banca ad innalzare gli obiettivi, in materia di accesso delle donne alle posizioni dirigenziali, rispetto

[1049] https://www.ombudsman.europa.eu/it/decision/en/111773;https://www.ombudsman.europa.eu/it/decision/it/105387; https://www.ombudsman.europa.eu/it/decision/it/59317

[1050] *Decisione nel caso 146/2017/DR sul modo in cui la Banca europea per gli investimenti ha gestito un reclamo relativo a violazioni di requisiti ambientali, di salute e di sicurezza in un progetto da essa finanziato*. Il caso riguardava il modo in cui la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha gestito una denuncia relativa a un progetto finanziato in Madagascar per l'estrazione e la lavorazione del nichel-cobalto. Il denunciante ha espresso preoccupazione: a) per il tempo impiegato per trattare la sua denuncia; b) per il fatto che il progetto fosse stato monitorato, sotto il profilo della conformità agli standard ambientali, sanitari e di sicurezza, in modo non indipendente. Questo perché la BEI aveva monitorato l'attuazione del progetto con l'assistenza di una società di consulenza esterna ("la società di consulenza"), i cui onorari e spese erano pagati dalla società che realizzava il progetto ("il promotore"). Secondo il denunciante, si trattava di un conflitto di interessi. Il Mediatore ha riscontrato un caso di cattiva amministrazione e ha formulato 2 raccomandazioni. Sul punto a) il Mediatore rileva come la CM-BEI abbia impiegato sei anni per portare a termine l'indagine sulla denuncia. Pur tenendo conto del fatto che la BEI aveva già adottato misure per affrontare una serie di problemi rivedendo, durante l'indagine del Mediatore, la politica e le procedure della BEI-CM, il Mediatore ha raccomandato che, in caso di disaccordo tra la BEI-CM e altri dipartimenti della BEI, quest'ultima dovrebbe risolvere la questione il più rapidamente possibile, sottoponendola, se necessario, al Comitato direttivo. Nella sua risposta, la BEI ha sottolineato che le sue regole riviste trattano la questione della cooperazione tra il Meccanismo e i dipartimenti del Gruppo BEI. Le nuove procedure fissano scadenze rigorose per la presentazione di osservazioni da parte di tali dipartimenti. Sul punto B) Monitoraggio del progetto: quando una società esterna viene ingaggiata per contribuire al monitoraggio dell'attuazione di un progetto e i suoi onorari e spese sono pagati dal o dai promotori, la BEI dovrebbe assicurarsi di aver predisposto adeguate misure di salvaguardia per affrontare eventuali rischi derivanti da questa situazione. La BEI ha accettato le raccomandazioni del Mediatore. Per quanto attiene la valutazione del Mediatore dopo le raccomandazioni, il sito indica che il questi riconosce gli sforzi compiuti dalla BEI per correggere le criticità riscontrate e accoglie con favore la revisione della politica e delle procedure della BEI-CM; valuterà l'efficacia della nuova politica e delle procedure sulla base delle denunce ricevute in futuro.

a quelli fino a quel momento vigenti. L'EO, infine, ha stabilito la data del prossimo monitoraggio, assegnando alla Banca un termine di 18 mesi per provvedere[1051].

L'ultimo caso è interessante poiché mostra l'accuratezza e la diligenza del Mediatore nel verificare che la BEI attui le raccomandazioni dallo stesso formulate. Infatti il caso verteva sul diniego all'accesso a talune informazioni, opposto dalla Banca. L'EO, rilevando l'illegittimità del predetto rifiuto, aveva ordinato alla BEI l'ostensione dei documenti richiesti. In risposta la Banca aveva messo a disposizione del reclamante una sintesi delle informazioni richieste, la quale è stata, tuttavia, reputata, dal Mediatore, come non satisfattiva della richiesta presentata. Per tale motivo il EO, al termine della sua attività di monitoraggio, ha chiesto nuovamente alla Banca di conformarsi alla sua politica in materia di trasparenza[1052].

Si deve rilevare come, sebbene il Mediatore non disponga di poteri vincolanti funzionali ad assicurare che l'Istituzione si conformi alle sue raccomandazioni, dispone, per l'autorevolezza del suo ruolo, di una rilevate capacità persuasiva, giacché lo stesso rappresenta la longa manus del Parlamento europeo[1053].

[1051] *Decisione nel caso 366/2017/AMF sul modo in cui la Banca europea per gli investimenti ha trattato preoccupazioni del suo personale in merito alle discriminazioni di genere e alle pari opportunità*. La reclamante denunciava una discriminazione di genere, fondata sulla circostanza che la BEI non garantisse pari opportunità di accesso alle promozioni sul luogo di lavoro, in particolare a livello dirigenziale. La denunciante aveva anche presentato un reclamo per molestie in base alla politica di Dignità sul lavoro. Il EO ha esaminato la questione e ha riscontrato che la BEI non aveva risposto, in tempi ragionevoli né in modo esauriente, alla segnalazione, tra l'altro omettendo di fornire una panoramica delle azioni intraprese per raggiungere l'equilibrio di genere. Il mediatore ha raccomandato alla BEI di porre rimedio a tali carenze e le ha suggerito di migliorare la sua politica in materia di denunce di irregolarità includendo una disposizione che fissi un termine entro il quale deve rispondere alle segnalazioni del proprio personale. Ha, altresì, rilevato una bassa percentuale statistica nell'accesso a posizioni apicali nella BEI da parte delle donne. La BEI ha accettato il suggerimento e le raccomandazioni della Mediatrice, che ha pertanto chiuso l'indagine. Allo stesso tempo, il EO ha ritenuto di dover incoraggiare la BEI ad aumentare i propri sforzi per raggiungere una rappresentanza di genere equilibrata in tutti i livelli direttivi e a puntare più in alto rispetto all'attuale obiettivo del 33 % di donne in posizioni dirigenziali entro il 2021. La BEI sembra ritenere che il suo obiettivo del 33% sia in linea con altre organizzazioni "che operano in segmenti di mercato simili", come la Banca centrale europea e gli enti finanziari privati. Il Mediatore ritiene che la funzione pubblica dell'UE dovrebbe essere tenuta a uno standard più elevato rispetto a quello degli enti finanziari privati e dovrebbe dare l'esempio in termini di pari opportunità e diversità. Secondo la BEI, "gli obiettivi del 30%-35% a livello di senior management sono comuni" negli enti finanziari privati. Il Mediatore ritiene che, se gli enti finanziari privati sono in grado di fissare un obiettivo del 30-35% di donne nelle posizioni dirigenziali, allora l'obiettivo per la BEI debba essere più elevato pari almeno al 40%. Il Mediatore continuerà a monitorare da vicino i progressi della BEI a questo proposito con un *follow-up* tra 18 mesi.

[1052] *Decisione nel caso 349/2014/OV - Accesso a una relazione sull'indagine della Banca europea per gli investimenti in merito ad accuse di presunta evasione fiscale*. Il denunciante (ONG), richiedeva l'accesso a una relazione su un'indagine svolta dall'Ispettorato generale della BEI in merito ad accuse di presunta evasione fiscale a carico di un'azienda cui la stessa BEI aveva concesso un prestito per la realizzazione di un progetto nel settore minerario nello Zambia. La BEI negava detto accesso. Considerando che la relativa indagine era stata chiusa quasi tre anni prima, il EO raccomandava alla BEI di ritornare sulla propria decisione, concedendo l'accesso a una versione rivista della relazione oppure, qualora ciò non fosse possibile, fornendo al denunciante una sintesi contenente gli elementi essenziali delle conclusioni della stessa. All'atto della risposta, la BEI rilasciava al denunciante una sintesi della relazione, pubblicandola inoltre sul proprio sito. Tuttavia, poiché tale sintesi non conteneva ulteriori informazioni sulle conclusioni relative alle accuse di presunti illeciti, il Mediatore concludeva che questa non potesse essere considerata una sintesi significativa. Dunque il EO osservava che la BEI, nella decisione relativa al caso in oggetto, non si era conformata alle regole della propria politica sulla trasparenza e affermava la sussistenza di un caso di cattiva amministrazione.

[1053] Nel terzo capitolo è stato sottolineato come, ove il EO, al termine della sua indagine, rilevi un caso di cattiva amministrazione, trasmette una raccomandazione all'istituzione interessata, chiedendo contestualmente a quest'ultima di rendere un parere entro i successivi tre mesi. Ricevuta la risposta dell'istituzione interessata, il Mediatore adotta le sue conclusioni definitive. Si noti che il EO, non disponendo di poteri coercitivi, ma può solo sollecitare l'azione correttiva

Alla luce di quanto esaminato, può formularsi un giudizio finale circa il funzionamento del Meccanismo di accountability della BEI.

Sebbene si siano rilevate numerose criticità in relazione al livello interno del Meccanismo di accountability della BEI, non può non trascurarsi come, al contrario, il livello esterno (il Mediatore) funzioni efficacemente. Infatti lo stesso, non soltanto predispone un'accurata reportistica, la quale è soggetta ad adeguata pubblicità, ma effettua anche, con diligenza e puntualità, attività di monitoraggio sull'attuazione delle proprie raccomandazioni. Risulta, dunque, sebbene soltanto in parte, rimediato il deficit di trasparenza e di effettività che caratterizza il Meccanismo di accountability nel suo livello interno, grazie ai virtuosismi della prassi del suo livello esterno.

2.5. La prassi dell'*Accountability Mechanism* (AM) della Banca Asiatica di Sviluppo (ADB)

Il Meccanismo di *Accountability* (AM) della *Asian Development Bank* (ADB), istituito nel 1995, è stato oggetto di plurime revisioni normative sotto il profilo del suo funzionamento. Si noti come, originariamente, il Meccanismo non espletasse neppure la funzione di *problem-solving*[1054].

L'ultima revisione della *policy* si è avuta nel 2012 allorché il Board ha ritenuto necessaria l'istituzione di due distinti uffici, competenti rispettivamente per lo svolgimento della funzione di *compliance*, l'*Office of Compliance Review Panel* (OCRP) e di quella di *problem-solving*, l'*Office of the Special Project Facilitator* (OSPF).

Per tali motivi, si è ritenuto opportuno analizzare la casistica formatasi nel periodo di vigenza della nuova *policy*, ovvero dal 2012 al 2022. A tal fine l'esame della prassi dell'AM sarà condotto partitamente in base alla funzione espletata dal Meccanismo: in prima battuta si analizzeranno i casi ricevuti dall'OSPF nell'ambito del *problem-solving* e, successivamente, quelli oggetto di cognizione da parte dell'OCRP nell'esercizio della funzione di *compliance*.

L'OSPF, nell'ambito della funzione di *problem-solving*, ha ricevuto in totale 84 reclami, vale a dire in media 8 casi l'anno[1055]. Di questi, solo 18 sono stati valutati come "ammissibili" e quindi suscettibili di dar luogo ad una procedura conciliativa. Le questioni sollevate nei reclami attengono prevalentemente a tematiche quali il reinsediamento involontario, gli espropri senza equo indennizzo, l'assenza di una procedura di consultazione con le comunità, l'ambiente, la salute e la sicurezza[1056].

---

dell'istituzione; ove quest'ultima non accetti le sue conclusioni, il Mediatore ha il potere di trasmettere una relazione speciale al Parlamento, affinché quest'ultimo eserciti i suoi poteri di controllo.

[1054] L'attribuzione della funzione di *problem-solving* avvenne solo con la revisione del 2003.

[1055] https://www.adb.org/who-we-are/accountability-mechanism/problem-solving-function/fast-facts. Al link precedente sono riportati i dati relativi ai casi formatisi anche sotto il vigore della precedente *policy*. I casi totali ricevuti per il *problem-solving* ammontano a 123, di cui solo 31 sono stati qualificati come ammissibili. In percentuale, può dirsi che il 2% sono i reclami ritirati; il 25% quelli qualificati come ammissibili; il 73% quelli ritenuti ineligibili. Per approfondimenti, si veda il grafico a torta presente nel sito web sopra riportato. I settori su cui vertono i reclami sono *Trasport* (44%), *Water and Other Municipal Infrastructure* (23%), *Energy* (16%), *Agriculture and Natural Resources* (12%), *Education* (1%) e *Public Sector Management* (1%) Si veda il grafico a torta presente al sito raggiungibile mediante il link sopra riportato.

[1056] In particolare, al link di cui alla nota precedente vi è una tabella che indica in percentuale le tematiche trattate dai reclami. Si fa riferimento al "*Resettlement, compensation, and land acquisition* (34.3%), *Information, consultation, and participation* (23.3%), *environment* – ricomprensivo di *biodiversity conservation and sustainable management of natural resources, pollution prevention and abatement-*, *occupational and community health and safety, and conservation of physical cultural resources* (14.3%), *Community and social issues* - che include *gender, health, social uplift program, environmental studies, social impact assessment-* , *grievance redress, customary land, and indigenous people* (8.9%), *Village infrastructure* - che include *school and road reconstruction and rehabilitation, bus stops, multipurpose hall, toilets and cowsheds, bridges, beaten tracks* -, *underpass for agricultural machinery* (8.6%), *Others* - che include *high electricity rates, grid network fee, power sector reform, procurement, loans and contract matters, project monitoring, land valuation*(6.5) - *Livelihood* (4,1%).

In questa sede l'obiettivo dell'esame casistico è quello di mettere in luce le motivazioni per le quali il Meccanismo di controllo ha ritenuto che ben 66 casi su 84 non fossero suscettibili di risoluzione mediante la funzione conciliativa. Ebbene, si rileva come la maggior parte delle declaratorie di inammissibilità si fondino sul mancato rispetto di condizioni di procedibilità riferibili al Management/Dipartimenti operativi. Per comprendere l'assunto si deve ricordare come, in base alla *policy* del Meccanismo, lo *Special Project Facilitator (*SPF) ricevuto il reclamo procede, in prima battuta, a vagliarne l'ammissibilità con specifico riferimento alla fase del *problem-solving*: deve, infatti, verificare se i denuncianti abbiano compiuto tentativi, in buona fede, per risolvere la questione con il Dipartimento operativo responsabile del progetto. Ove ciò non sia avvenuto, lo SPF provvede a inoltrare il reclamo al Dipartimento competente, affinché si proceda ad un tentativo di risoluzione[1057]. Ritornando ai 66 casi di cui sopra, in 25 la declaratoria di inammissibilità è intervenuta per permettere ai denuncianti di affrontare le loro preoccupazioni direttamente con il Dipartimento operativo[1058]. Tale modalità, come si è avuto modo di notare, non consente di attuare pienamente il principio di accessibilità al Meccanismo di *accountability*. Infatti, in ipotesi, il reclamante – la cui proprietà sia stata espropriata senza equo indennizzo e senza che vi sia stata alcun tipo di consultazione[1059] – potrebbe non avere alcuna fiducia nel Dipartimento operativo responsabile del finanziamento del progetto contestato. Dunque, ne deriva che questi, sapendo di dover espletare un tentativo di conciliazione, prima di poter ricorrere al Meccanismo di *accountability,* con i soggetti responsabili dei danni cagionati, potrebbero decidere di intraprendere altre strade. Tuttavia, si deve anche evidenziare come la condizione di procedibilità in commento, a ben vedere, sia coerente con la natura e la funzione dei Meccanismi di *accountability*: questi, non sono stati concepiti come organi giudiziari terzi ed imparziali, bensì quali mezzi attraverso i quali spingere la Banca su binari più virtuosi. Ebbene, la condizione in commento mira a risolvere immediatamente e direttamente la questione tra il danneggiato e il Management, rendendo il Meccanismo di *accountability* un vero e proprio strumento di ultima istanza, attivabile solo ove l'organo gestorio non riesca in proprio a risolvere le preoccupazioni dei reclamanti. Ne deriva che, sebbene le critiche alla condizione dell'onere del previo contatto con il Management abbiano una loro ragion d'essere, le stesse possono essere ridimensionate alla luce della natura e dello scopo dei Meccanismi di *accountability*.

Si noti come, al fine di migliorare il sistema, a parere di chi scrive, l'onere del primo contatto dovrebbe instaurarsi, non direttamente con il Management, bensì con i Meccanismi di reclamo istituiti

[1057] Paragrafo 56 del *Operations Manual - Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP del 24 May 2012. Si noti che l'OSPF, anche ove ritenga ammissibile il reclamo, può avvalersi per esercitare la funzione di *problem-solving* dei Meccanismi esistenti a livello di progetto o esistenti in ciascun Dipartimento operativo.

[1058] https://www.adb.org/who-we-are/accountability-mechanism/problem-solving-function/complaint-registry-year. Si citano a titolo esemplificativo, i casi di *India: Chhattisgarh Road Connectivity Project- PF-2022-03-01-0123.* (non ammissibile, i denuncianti devono ancora affrontare il problema con il Dipartimento operativo ADB interessato, 30 marzo 2022); in via analoga *Sri Lanka: Second Integrated Road Investment Program - SPF-2022-02-01-012 Pakistan: Jalalpur Irrigation Project e Pakistan: Greater Thal Canal Irrigation Project - SPF-2022-01-01-0121*; *Pakistan: Jalalpur Irrigation Project - SPF-2021-17-03-0120*; *Pakistan: Khyber Pakhtunkhwa Cities Improvement Project - SPF-2021-16-01-0119; Pakistan: MFF Power Distribution Enhancement Investment Program – Tranche 2- SPF-2016-01-01-0052;* Nepal: Secondary Towns Integrated Urban Environmental Improvement Project - SPF-2014-01-01-0048*; India: Kerala Sustainable Urban Development Project-* SPF-2012-02-02-0041; *Papua New Guinea: Bridge Replacement for Improved Rural Access Sector Project-* SPF-2019-03-01-0083(non ammissibile, il dipartimento operativo ADB interessato sta lavorando con l'unità di attuazione del progetto per risolvere il reclamo, 13 marzo 2019); in modo analogo *Nepal: Regional Urban Development Project -* SPF-2019-02-01-0082; *India: Karnataka State Highways Improvement III Project -* SPF-2019-01-01-0081.

[1059] L'esempio non è casuale: molti dei casi analizzati riguardano, come si è avuto modo di sottolineare vicende di espropri senza equo indennizzo.

ad hoc nell'ambito dello stesso[1060]; questi infatti potrebbero ispirare, nel reclamante, maggior fiducia rispetto al Dipartimento operativo responsabile del progetto.

Analizzati i 25 reclami ineligibili per mancato adempimento dell'onere del previo contatto con il Management, si deve segnalare come costituiscano una buona quota sul totale delle richieste inammissibili i casi in cui il sito web del Meccanismo non da conto della motivazione del diniego di *problem-solving*. In altri termini, si è notato come 22 casi su 66 inammissibili, siano stati dichiarati ineligibili senza alcuna motivazione a supporto[1061]. Di fatto, anche ove la motivazione dovesse esserci senza essere stata tuttavia evidenziata, si riscontra, in tali casi, un significativo fallimento nel traguardo dettato dal principio della trasparenza.

I reclami sono stati, inoltre, dichiarati inammissibili a causa della messa in atto di misure correttive, volte ad evitare danni[1062]. Sono altresì, stati dichiarati ineligibili, 4 casi per il venir meno della possibilità di correggere il progetto[1063] e 1 per difetto di legittimazione attiva[1064].

Per quanto attiene ai 17 reclami ritenuti ammissibili nel periodo 2012-2022, si rileva, in generale, una carenza di informazioni sotto il profilo delle successive vicende. Solo in alcuni casi si ha contezza della circostanza che le Parti abbiano raggiunto un accordo, il quale è soggetto ad un

[1060] *Guidebook on the Compliance Review Function of the ADB's Accountability Mechanism* - For ADB Management and Staff-May 2018, sottolinea come due siano i meccanismi di reclamo istituiti presso il Management, l'uno a livello di Progetto, l'altro a livello di Dipartimento. Il reclamante può, in prima battuta, rivolgersi ai RM (*Project-level grievance redress mechanism*), il quale costituisce un meccanismo di risoluzione dei reclami, istituito per ogni specifico progetto. Ove i problemi rimangano irrisolti, il reclamante può ricorrere ai OD (*Operations Departement's problem solving and compliance efforts*) che è una struttura presente in ogni dipartimento. La ADB possiede cinque dipartimenti operativi di carattere regionale, a cui se ne aggiungono ulteriori.

[1061] Il sito web (https://www.adb.org/who-we-are/accountability-mechanism/problem-solving-function/complaint-registry-year.) riporta nel caso "*Nepal: Tanahu Hydropower Project- SPF-2018-09-01-0078*" solo la seguente dicitura "Ammissibilità (*non ammissibile), 9 ottobre 2018". In modo analogo per Pakistan: Flood Emergency Reconstruction and Resilience Project-* SPF-2018-08-01-0077.; si citano inoltre a titolo esemplificativo i seguenti casi: *Bangladesh: Third Urban Governance and Infrastructure Improvement (Sector) Project – Additional Financing* - SPF-2017-12-01-0069. Ammissibilità (non ammissibile), 23 novembre 2017; *Sri Lanka: Clean Energy and Network Efficiency Improvement Project*- SPF-2017-11-02-0068. Ammissibilità (non ammissibile), 9 ottobre 2017; *Sri Lanka: Green Power Development and Energy Efficiency Improvement Investment Program*- SPF-2017-01-01-0058; *Cambodia: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project* - SPF-2013-02-04-0043; *Georgia: MFF Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche 2 (3rd section of Tbilisi-Rustavi Road)* - SPF-2016-05-02-0056.

[1062] Si riscontrano 8 casi in cui la risoluzione dei problemi sollevati è stata affidata alle trattative in corso tra Management e cliente e 4 in cui al suddetto negoziato partecipava anche il reclamante. Per i primi si cita, come esempio, *Nepal: Electricity Transmission Expansion and Supply Improvement Project - SPF-2021-12-01-0115*- Ammissibilità (*non ammissibile*, il dipartimento operativo ADB interessato sta lavorando con le autorità del progetto per risolvere le questioni sollevate nel reclamo), 2 settembre 2021, *India: Tamil Nadu Urban Flagship Investment Program- Tranche 2 - SPF-2021-11-01-0114*; per i secondi *Bangladesh: Emergency Assistance Project - SPF-2021-04-02-0107* - Ammissibilità (*non ammissibile*, il dipartimento operativo ADB interessato sta lavorando con le autorità del progetto e i reclamanti per risolvere il reclamo), 9 marzo 2021; *Bangladesh: Emergency Assistance Project- SPF-2021-03-01-0106*.

[1063] Il riferimento è ai casi in cui il reclamo è dichiarato inammissibile perché il progetto è stato annullato (*China, People's Republic of: Air Quality Improvement in the Greater Beijing–Tianjin –Hebei Region—Shandong Clean Heating and Cooling Project- SPF-2019-09-01-0089; Sri Lanka: Northern Province Sustainable Fisheries Development Project - SPF-2019-06-01-0086*); l'operazione di finanziamento non è stata approvata dal Board (*Georgia: Natakhtari-Jinvali Road Project - SPF-2020-05-01-0097*), la richiesta è stata ritirata (*Nepal: Power Transmission and Distribution Efficiency Enhancement Project - PF-2021-14-01-0117*).

[1064] *Pakistan: MFF Power Transmission Enhancement Investment Program II - Tranche 3 - SPF-2019-10-02-0090.* Si noti come sotto il profilo della legittimazione attiva, si riscontra nell'ambito della policy del AM, le stesse restrizioni analizzate nell'ambito della prassi del MICI.

monitoraggio del Meccanismo[1065]. Negli altri, il sito web del Meccanismo si limita a dar conto della circostanza che il reclamo sia ammissibile[1066].

Si sono analizzati fino a questo punto i casi non suscettibili di essere risolti nell'ambito della funzione di *problem-solving*. Non resta, dunque che occuparsi dei 18 casi ricevuti dall'OCRP, in cui è stata richiesta l'attivazione della funzione di *compliance*.

In primis, emerge *ictu oculi* la netta preferenza dei reclamanti per la funzione di *problem-solving*. Si deve considerare, infatti, come nell'arco temporale 2012-2022 siano state presentate al Meccanismo 84 richieste di *problem-solving*[1067] e solo 18 di *compliance review*[1068].

A tal proposito, giova sottolineare come, in 6 casi su 18, il Meccanismo non abbia raccomandato al Board l'espletamento di un'indagine. In particolare, in due casi non si evincono le motivazioni a supporto della declaratoria di inammissibilità del reclamo[1069]; negli altri 4, invece, le stesse sono legate alla mancata ottemperanza dell'onere del previo contatto con il Management[1070].

[1065] Il riferimento è a 7 casi. In particolare, in *Mongolia: Ulaanbaatar Urban Services and Ger Areas Development Investment Program - Tranche 2 - SPF-2020-11-01-0103. Ammissibilità (ammissibile), 18 gennaio 2021. Review and Assessment Report, 22 March 2021. Final Report, 18 August 2021; Mongolia: Ulaanbaatar Urban Services and Ger Areas Development Investment Program - Tranche 1 (2nd Complaint) - Final Report, 27 October 2020; Georgia: Batumi Bypass Road Project. SPF-2018-11-02-0080; Mongolia: Ulaanbaatar Urban Services and Ger Areas Development Investment Program - Tranche 1. SPF-2018-05-01-0074; Armenia: Sustainable Urban Development Investment Program – Tranche 1- SPF-2017-10-01-0067; Nepal: Decentralized Rural Infrastructure and Livelihood Project- SPF-2014-03-01-0050; Samoa: TAs 8481 and 7387 (SAM): Promoting Economic Use of Customary Land and Grant No. 0392 (SAM): Samoa Agribusiness Support Project- SPF-2014-02-01-0049.*

[1066] Si tratta di 9 casi in cui il sito web o semplicemente inserisce la dicitura "*Ammissibilità (Eligible)"* oppure accanto ad essa mette a disposizione in *Review and Assessment Report* in cui si da conto delle ragioni di idoneità del reclamo. Appartenenti al primo gruppo di casi è *Nepal: Regional Urban Development Project- SPF-2020-01-02-0093;* Nello stesso senso *Sri Lanka: Greater Colombo Wastewater Management Project- SPF-2019-12-03-0092;Pakistan: MFF Power Transmission Enhancement Investment Program II - Tranche 3. SPF-2019-07-01-0087; Pakistan: Pehur High Level Canal Extension Project (formerly Khyber Pakhtunkawa Water Resources Project) - SPF-2019-04-01-0084; Pakistan: National Highway Network Development in Balochistan Project. SPF-2018-06-01-0075; Sri Lanka: Clean Energy and Network Efficiency Improvement Project. SPF-2017-07-01-0064; Georgia: MFF Sustainable Urban Transport Investment Program – Tranche 3- SPF-2016-03-02-0054. Al secondo gruppo: Mongolia: Ulaanbaatar Urban Services and Ger Areas Development Investment Program - Tranche 1. SPF-2020-10-03-0102:* Ammissibilità (*ammissibile*), 18 gennaio 2021. Rapporto di revisione e valutazione*;* Nello stesso senso *Nepal: Tanahu Hydropower Project. SPF-2020-02-02-0094*

[1067] https://www.adb.org/who-we-are/accountability-mechanism/problem-solving-function/complaint-registry-year .

[1068] http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/BDAO-7XGAWN?OpenDocument.

[1069] Il riferimento è a due casi: *Georgia: North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project* -Request number 2019/2 (http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/JABM-BHV9KD?OpenDocument); *India: Accelerating Infrastructure Investment Facility in India - Tranche 1* -Request number 2019/1 (http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/JABM-BEJ4X4?OpenDocument).

[1070] Si tratta di 4 casi: Pakistan: Power Distribution Enhancement Investment Program - Tranche 3 -Request number 2017/3 (http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/JABM-AQC44B?OpenDocument), India: Rajasthan Renewable Energy Transmission Investment Program- Tranche 2 -Request number 2017/2. (http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/JABM-ANT8VF?OpenDocument); People's Republic of China: Guangxi Southwestern Cities Development Project-Request number 2017/1 (http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/JABM-AJR3RY?OpenDocument). Si noti come in un caso il reclamo è stato ritenuto inammissibile perchè già era in corso un contatto con il Management funzionale a risolvere le preoccupazioni sollevate; il riferimento è al caso *Georgia: Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche 3* -Request number 2018/2 (http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/JABM-B5M9VA?OpenDocument).

Inoltre, nella casistica non si riscontra alcun caso in cui il Board non abbia approvato l'indagine raccomandata dal Meccanismo[1071]. Dunque, non si evidenziano, nell'ambito della prassi dell'*Accountability Mechanism* (AM) della *Asian Development Bank* (ADB), le stesse criticità che si è avuto modo di evidenziare nell'ambito dell'analisi della prassi del MICI e dell'Inspection Panel, pur essendoci un'analogia nelle normative. Infatti, anche in questo caso la *policy* dell'AM attribuisce al Board un potere di approvare la decisione circa la necessità di un'indagine del Meccanismo. Tuttavia, il Board della ADB non ha mai in concreto esercitato un simile potere di blocco. Ne deriva che, quello che è stato definito un insuccesso della *policy* sulla carta, non si è rivelato tale nell'ambito della realtà empirica.

2.6. La prassi del *Mecanismo Indipendente de Consulta e Investigacion* (MICI) della Banca Interamericana di Sviluppo (IDB)

Si è visto come il quadro regolamentare del MICI – il Meccanismo di *accountability* della IDB istituito nel 1994 - sia stato oggetto di numerose revisioni. La sua ultima modifica risale al 2021, allorché il mandato del Meccanismo è stato esteso anche alle operazioni finanziate dell'intero Gruppo IDB, includendo l'*Inter-American Investment Corporation* (IIC). Ad oggi, il MICI risulta regolato da due distinte *policy*, in larga parte sovrapponibili, relative rispettivamente alle operazioni finanziate dalla IIC e dalla IDB. Data la recente modifica, la banca dati relativa al periodo 2021-2022 risultava troppo esigua ai fini di un'analisi sul funzionamento del Meccanismo. Pertanto, si è deciso di analizzare anche la casistica formatasi sotto la precedente *policy* del 2014, prendendo in considerazione il periodo 2014-2022.

Al riguardo si deve premettere come, la quasi totalità dei reclami attengano alle operazioni finanziate dall'IDB[1072], mentre rare sono le richieste relative all'operato dell'IIC[1073]. Infatti, a partire dal 20 dicembre 2014, il MICI ha raccolto 95 richieste per l'IDB e 6 per l'IIC[1074].

[1071] Nei restanti 12 casi non ancora analizzati, si rileva come rispetto a: a) 2 reclami, sia intervenuta l'autorizzazione del Board all'indagine; b) 1 reclamo, sia stata richiesta l'autorizzazione al Board per l'indagine; c) 1 reclamo, sia ancora in corso la valutazione di ammissibilità; d) 1 reclamo sia stato ritirato, e) 7 reclami, il procedimento sia giunto a chiusura con il deposito dell'ultimo rapporto di monitoraggio. Si portano di seguito i casi di cui alla lettera a) *Georgia: Nenskra Hydropower Project -Request number2017/4* (http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/JABM-ATX46V?OpenDocument); *Samoa: Promoting Economic Use of Customary Land and Samoa AgriBusiness Support Project -Request number 2016/2* (http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/JABM-A983HD?OpenDocument), lettera b) *Georgia: Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche 3 -Request number 2018/1* (http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/JABM-AZY5CQ?OpenDocument); lettera c) *India: Shapoorji Affordable Housing Project - Request number 2022/1* (http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/JABM-CC72J9?OpenDocument); lettera d) *India: South Asia Subregional Economic Cooperation Road Connectivity Investment Program - Tranche 2 - Request number 2018/3* (http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/JABM-B5UAHD?OpenDocument); lettera e) *Georgia: Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche 3 -Request number 2016* (http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/JABM-A848U5?OpenDocument*). Così anche in Georgia: Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche - Request number 2016/3, Mundra Ultra Mega Power Project -Request number 2013/1; Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project - Request number2015/1; Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project - Request number 2012/2; Integrated Citarum Water Resources Management Investment Program - Project 1 -Request number 2012/1; Georgia: North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project - Request number 2021/1.*

[1072] https://www.iadb.org/en/mici/idb-public-registry-chronological?page=6&status=closed.

[1073] https://www.iadb.org/en/mici/idb-invest-public-registry-chronological. Ove è sottolineato che delle 6 richieste relative a IIC, 3 sono state trattate e i relativi casi sono stati chiusi, mentre le restanti 3 sono "*in process*".

[1074] Sul sito (https://www.iadb.org/en/mici/idb-public-registry-chronological?page=6&status=closed) nell'iconografica viene specificato che i casi ricevuti dal 2010 al 2022 sono 186 per l'intero Gruppo IDB.

La maggior parte delle richieste attiene a questioni proprietarie, ai mezzi di sussistenza, all'ambiente, alla salute e ai processi di consultazione nell'ambito dei progetti finanziati[1075].

L'*Office of Evaluation and Oversight* (OVE), nel condurre sondaggi circa il buon funzionamento della *policy* del 2014, ha rilevato come la conoscenza della stessa esistenza del MICI sia molto limitata, tanto nell'ambito delle comunità danneggiate, quanto in quello dei clienti della Banca[1076]. Rimediano a tale deficit informativo le organizzazioni della società civile le quali, sebbene in base alla *policy* non possano direttamente presentare reclamo, forniscono un importante supporto ai richiedenti[1077].

Inoltre, l'esame della documentazione relativa ai reclami presentati evidenzia come la maggior parte degli stessi contenga una richiesta di riservatezza[1078].

Poste tali generali premesse, non resta che occuparsi dell'analisi della casistica; al riguardo si deve avvertire come, nell'ambito del procedimento del MICI, vi sia una sorta di duplicazione del controllo preliminare sul reclamo. In base alla *policy* MICI, il Direttore è tenuto ad effettuare un primo controllo sul reclamo ai fini della registrazione; superato con successo il primo controllo, la richiesta è sottoposta ad un secondo esame circa la sua ammissibilità, in relazione alla funzione richiesta (*compliance review* e/o *problem solving*). Solo una volta che si siano concluse positivamente le suddette verifiche, il Meccanismo è in grado di elaborare il reclamo, in ossequio agli interessi del reclamante.

Ebbene, dei 95 casi oggetto di analisi[1079], solo 22 hanno superato la registrazione e, di questi ultimi, soltanto 8 sono stati dichiarati ammissibili.

Si deve, preliminarmente, avvertire come nonostante la *policy* configuri il controllo di registrazione e quello di ammissibilità come due momenti distinti e cronologicamente ordinati, nell'esperienza pratica le motivazioni con le quali il Meccanismo "blocca" l'iter di esame del reclamo risultano essere in larga parte sovrapponibili. Per tali ragioni, si ritiene di trattare i casi non registrati e quelli inammissibili congiuntamente nell'ambito del medesimo paragrafo.

[1075] Office of evaluation and oversight, *Evaluation of the Independent Consultation and Investigation Mechanism* (MICI), 2021, pag.19, sottolinea che i reclami vertono, anche cumulativamente, su tematiche quali la proprietà/condizioni di vita (78%), ambiente (55%), salute (42%), consultazione (40%), sicurezza (26%).

[1076] In *op.ult.cit., 20,* L'OVE ha riscontrato che il meccanismo non è molto noto nonostante i notevoli sforzi del MICI in tal senso. Fatta eccezione per le richieste supportate da organizzazioni della società civile, la stragrande maggioranza dei richiedenti ha riferito di non avere un'adeguata conoscenza del funzionamento del MICI. Nel corso delle visite sul campo e delle interviste condotte dall'OVE, la maggior parte dei richiedenti ha indicato che contattare il MICI non era stato affatto facile per loro. Nonostante le opinioni divergenti sul grado di difficoltà associato alla presentazione di una richiesta, vi è un ampio consenso sul fatto che la predisposizione del reclamo comporti notevoli risorse in termini di tempo e denaro nonché la necessità di accedere mezzi di comunicazione come Internet. Anche nel caso dei clienti del Gruppo IDB, la conoscenza sul funzionamento del MICI è risultata limitata. Solo un terzo ha riferito di aver avuto un certo grado di conoscenza del MICI prima dell'attivazione del processo.

[1077] In *op.ult.cit*., p. 18. La maggior parte delle richieste sono state presentate da privati e sono pervenute al MICI attraverso un qualche tipo di rappresentanza. Secondo la politica attuale, le organizzazioni della società civile non possono agire come richiedenti diretti, sebbene siano autorizzate a consigliare e rappresentare i richiedenti nei loro rapporti con il meccanismo. In questo contesto, circa un quinto delle richieste pervenute ha avuto il sostegno di un'organizzazione della società civile, di cui poco più della metà erano esclusivamente organizzazioni locali o nazionali.

[1078] Su 87 casi esaminati, solo 34 non contengono una richiesta di mantenere di riservatezza sull'identità.

[1079] https://www.iadb.org/en/mici/idb-public-registry-chronological?page=6&status=closed. Si tratti dei casi relativi al periodo 2014-2021,

2.6.1. I casi non registrati e i casi non ammissibili

Si è già anticipato come delle 95 richieste presentate solo 22 abbiano superato il vaglio preliminare, necessario alla registrazione. L'imponente numero dei reclami respinti (73) impone di esaminare le motivazioni che hanno condotto il MICI ad emettere l'avviso di "non registrazione".

La motivazione principale sottesa al diniego di registrazione attiene alla circostanza che le questioni poste dal reclamo rientrino nella competenza di altro ufficio[1080]. Inoltre, molto spesso l'avviso di "non registrazione" è giustificato in base alla clausola della *policy* secondo la quale i reclamanti hanno l'onere di contattare il Management prima della presentazione della richiesta[1081]. Invero, si deve sottolineare come la suddetta esclusione (l'onere del previo contatto) sia prevista, a rigore, dalla *policy* nella parte dedicata al controllo relativo all'ammissibilità della richiesta[1082].

Si tratta, in sostanza, di un'anticipazione di un controllo che comunque, anche se espletato in seguito, condurrebbe a risultati analoghi. A tal riguardo, è necessario svolgere una considerazione sul punto. Ove il controllo circa l'avvenuto contatto con il Management fosse espletato dal MICI dopo la registrazione del reclamo come previsto dalla *policy*, il reclamante potrebbe in realtà avere la possibilità di affrontare le sue preoccupazioni con il Management nel lasso temporale intercorrente tra la registrazione e il controllo di ammissibilità. Ebbene, ove ciò avvenga risulterebbe soddisfatta la condizione del previo contatto e il reclamo potrebbe essere dichiarato ammissibile.

A seguire, nelle motivazioni di rifiuto di registrazione, ricorrono le clausole di esclusione dettate dalla *policy* relative *a)* alla mancata trasmissione, da parte del reclamante, delle informazioni rilevanti nel termine fissato[1083], *b)* al decorso di 24 mesi dalla chiusura dell'operazione finanziaria[1084], *c)* alla qualifica del reclamo come richiesta priva di sostanza[1085].

[1080] Si tratta di 26 casi in cui il reclamo, vertente su questioni relative alla corruzione e a i processi di approvvigionamento, è stato trasmesso ad altri uffici della Banca quali l'Ufficio di etica, l'Ufficio di integrità istituzionale e l'Ufficio acquisti. A titolo esemplificativo si citano i seguenti casi *Bolivia: Enhancing the Ecosystem for Entrepreneurship and Innovation in Bolivia (BO-T1346) -(MICI-BID-BO-2022-0183); Brasile: Sanitation for Nova Estrada Watershed – PROBAMEN II – Request II (BR-L1369) - (MICI-BID-BR-2021-0181); Bolivia: National Irrigation Program with Watershed Approach III (PRONAREC III) (BO-L1106) - (MICI-BID-BO-2021-0177); Brasile: Environmental Sanitation, Macrodrainage, and Recovery Project for the Igarapés and the Banks of the Parauapebas River/PA (BR-L1508); Argentina: Integrated Urban Solid Waste Management Program (AR-L1151) -MICI-BID-AR-2021-0169; Guyana: Power Utility Upgrade Program (GY-L1041) -MICI-BID-GY-2019; Colombia: Program for the Institutional Strengthening of the Office of the Comptroller General. (CO-L1154) -MICI-BID-CO-2018-0137.*

[1081] Si tratta di 14 casi in cui il MICI avverte il richiedente della possibilità di ripresentare la richiesta ove le sue preoccupazioni non siano affrontate in tempi ragionevoli dal Management. Si citano, a titolo esemplificativo i casi di *Colombia: Metro of Bogota First Line - First Tranch (CO-L1234) - MICI-BID-CO-2020; Ecuador: Reconstruction Program of the electricity infrastructure in the areas affected by the earthquake in Ecuador (EC-L1219) – Request II (EC-L1219) - MICI-BID-EC-2019-0145; Paraguay: Rehabilitation and Housing Program of the Bañado Sur in Asunción (Barrio Tacumbú) (PR-L1152) (PR-L1152) -MICI-BID-PR-2018-0139; Brasile: São José dos Campos Urban Structuring Program (BR-L1160) -MICI-BID-BR-2017-0128.*

[1082] Paragrafo 22 lett. D) della *Policy* del MICI "*criteri di ammissibilità*".

[1083] Si tratta di 9 casi in cui il MICI, qualificando il reclamo come carente delle informazioni richieste dalla *policy*, fissa un termine per la sua integrazione. Si citano, a titolo esemplificativo, i casi *Argentina: Reconquista River Basin Environmental Sanitation Program (AR-L1121) -MICI-BID-AR-2018-0130; Costa Rica: Reventazon Hydroelectric Power Project - Request V (CR-L104) -MICI-BID-CR-2017-0127; Honduras: Multiphase Program for the Rehabilitation of Sections of the Tourism Corridor of the PPP (HO-L1013) -MICI-BID-HO-2017-0117.*

[1084] Si tratta di 4 casi. Si citano, a titolo esemplificativo, i casi *Peru: Adaptation to Climate Change of the Fishery Sector and Marine-Coastal Ecosystem (PE-G1001) -MICI-BID-PE-2017-0113; El Salvador: Program to Support Production Development for International Integration (ES-L105) -MICI-ES-2015-0092.*

[1085] Si tratta di 5 casi in cui il richiedente chiede informazioni riguardo ai progetti finanziati. La richiesta di informazioni è qualificata dal MICI quale reclamo privo di sostanza. Si citano, a titolo esemplificativo *Venezuela: Support to the Action Social Center of Music Prog. Phase II (VE-L1017) - (MICI-BID-VE-2022-0185; Costa Rica: Reventazon Hydroelectric Power Project - Request V (CR-L1049) -MICI-BID-CR-2017-0127.* Si noti che altre cause di non registrazione attengono alla pendenza di un procedimento giudiziario sulle medesime questioni del reclamo (*Brasile: Maués Integrated Sanitation*

A questo punto della trattazione, esaminati i reclami non registrati, risulta interessante comprendere perché, dei suddetti 22 casi registrati, ben 14 siano stati dichiarati inammissibili[1086]. La declaratoria di inammissibilità è stata supportata molto spesso dalle medesime ragioni che hanno condotto il MICI a rifiutare la registrazione. Le motivazioni più frequenti sono relative al fatto che: *a)* il reclamo fosse di competenza di un altro ufficio della Banca[1087]; *b)* il reclamo superasse il decorso di 24 mesi dalla chiusura dell'operazione finanziaria[1088]; *c)* il reclamo fosse carente delle informazioni necessarie, oltre la richiesta di integrazione nel termine previst[1089]. Costituiscono, invece, motivazioni nuove a sostegno della dichiarazione di ineligibilità, non utilizzate nell'ambito del controllo di registrazione, l'assenza di un nesso causale che ricolleghi il danno causato all'operato della Banca[1090], nonché il difetto di legittimazione attiva. Si noti come il MICI sia tra quei Meccanismi che non riconosce al singolo individuo la facoltà di proporre reclamo e, come è già stato evidenziato, costituisce un significativo *vulnus* al principio di accessibilità[1091].

Analizzati i casi inammissibili, si procede a questo punto all'esame dei reclami che hanno superato positivamente, tanto il controllo di registrazione, tanto quello di eleggibilità. Si tratta di soli 8 casi su 95 reclami presentati dinanzi al Meccanismo.

Si deve premettere che la *policy* MICI prevede la facoltà per i richiedenti di optare, al momento della presentazione della richiesta, o per la *compliance review* o per la *consultation* o per entrambe. In tutti i casi analizzati si è passati per la *Consultation Phase*; tuttavia, solo in due casi si è arrivati ad un accordo, la cui ottemperanza è stata successivamente monitorata dal Meccanismo stesso[1092]. Negli altri casi, invece, il processo riconciliativo si è chiuso per assenza delle condizioni relazionali necessarie alla mediazione[1093].

Relativamente agli 8 casi trattati dal Meccanismo: in soli 2 casi non è stata richiesta la funzione di *compliance*; mentre nei 6 rimanenti, soltanto 1 reclamo è stato oggetto di una *compliance review*

Program – PROSAIMAUÉS (BR-L1314) - MICI-BID-BR-2019-0151), all'esistenza di un precedente reclamo rigettato dal contenuto identico a quello presentato dal richiedente *(Brasile: Tietê Várzea Program - Request IV (BR-L1216) -MICI-BID-BR-2017-0119),* alla circostanza che il reclamo sia di competenza di un altro Meccanismo di *accountability* (Inspection Panel della Banca mondiale nel caso *Colombia: Salitre-Cortijo Water Treatment Plant Expansion -MICI-BID-CO-2016-0103)* .

[1086] Al termine dell'analisi si esamineranno invece gli 8 casi che, superando entrambi i controlli, sono stati trattati dal MICI nell'ambito della *Compliance Review Phase e* della *Consultation Phase.*

[1087] *Argentina: Urban Municipal Infraestructure Program (AR-L1148) -MICI-BID-AR-2021-0165.*

[1088]Si tratta di 2 casi*: Brasile: The Acre Sustainable Development Program (PDSA-II)- Request II (BR-L1289) -MICI-BID-BR-2020-0160; Brasile: Blumenau's Sustainable Urban Mobility Program (BR-L1272) - MICI-BR-2015-0093.*

[1089] Si tratta di due casi: *Argentina: Reconquista River Basin Environmental Sanitation Program- Request II (AR-L1121) - MICI-BID-AR-2019-0147* e *Brasile: Sanitation for Nova Estrada Watershed - PROMABEN II (BR-L1369) -MICI-BID-BR-2020-0158.*

[1090] Il riferimento è a 5 casi: *Colombia: Bayport Colombia: Financial Inclusion for BOP Public Employees (CO-L1147) -MICI-CO-2015-0091; Brasile: Blumenau's Sustainable Urban Mobility Program (BR-L1272) - MICI-BR-2015-0093; Argentina: Development Programme's Norte Grande Provinces - Request II (AR-L1136) -MICI-BID-AR-2016-0104; Peru: Isolated Indigenous Peoples Reservations Regularization (PE-T1258) - MICI-BID-PE-2018-0134.*

[1091] A rigore si tratta di un singolo caso: in *Brasile: Tietê Várzea Program (BR-L1216) - MICI-BID-BR-2016-0106,* i richiedenti contestavano il "*Programma Tietê Várzeas*" (danno potenziale dovuto al reinsediamento). Il Direttore del MICI ha stabilito che la richiesta non è ammissibile perché non soddisfa uno dei criteri di ammissibilità stabiliti nel paragrafo 22 (a) della politica del MICI: https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40850168. Ciò poiché durante il processo di mediazione, solo 2 dei tre richiedenti hanno raggiunto accordi con il Cliente. Nonostante il Meccanismo ritenga che il reclamo sia fondato (a riprova di ciò il raggiungimento degli accordi di mediazione), la Politica del Meccanismo non permette di trattare i casi in modo isolato, ancorché il danno persista per uno dei reclamanti.

[1092] *Argentina: Productive and Tourism Infrastructure Program for the Province of Rio Negro (AR-L1106) -MICI-BID-AR-2019-014; Costa Rica: Reventazon Hydroelectric Power Project - Request IV (CR-L1049)-MICI-BID-CR-2017-0125.*

[1093] *Colombia: Support for Structuring the Ituango Hydroelectric Project (CO-T1250) - MICI-BID-CO-2018; Argentina: Railroad General Roca Improvement Program - Constitución - La Plata Line (AR-L1158) -MICI-BID-AR-2019-0150.*

che ha portato all'adozione del MAP, con conseguente monitoraggio ad opera del MICI stesso[1094]. Gli altri (5) non hanno raggiunto tale fase poiché in 4 casi il Board ha approvato la raccomandazione del MICI a non procedere con l'indagine[1095]; nell'ultimo, invece, il Board – nonostante il MICI avesse raccomandato l'indagine – ha ritenuto che la stessa non fosse necessaria[1096].

Si noti che il MICI è tra quei Meccanismi, la cui *policy* prevede il potere del Board di approvare la decisione del Meccanismo relativamente all'avvio dell'*investigation*. Ebbene, si deve rilevare come, nel caso del MICI, tale potere di "blocco" desta maggiori preoccupazioni rispetto ad altri Meccanismi, in cui la *policy* prevede una normativa analoga.

Infatti, a parere di chi scrive, nell'ambito dell'*Inspection Panel,* le preoccupazioni inerenti al potere del Board di "bloccare" un'*investigation* sono, diversamente da quanto accade nel MICI, minori, per due ordini di ragioni. *In primis,* il Board del Panel, dal 1993 al 2022, ha esercitato il suddetto potere effettivamente solo 2 volte. Tuttavia, sebbene nel MICI la suddetta circostanza si è registrata soltanto 1 volta; va precisato che il parametro temporale di riferimento risulta più che dimezzato, giacché la casistica esaminata si riferisce agli anni 2014-2022.

In secondo luogo, la *policy* dell'*Inspection Panel* prevede una funzione di *advisory*. Dunque nei casi in cui il Meccanismo chiuda il procedimento senza addivenire ad alcuna indagine, la suddetta esperienza può essere utilizzata per trarre lezioni per il futuro, in un'ottica di *institutional learning*. Lo stesso non può dirsi per il MICI, giacché la relativa *policy* gli attribuisce solo poteri di *compliance* e di *consultation*, mentre nulla prevede circa la funzione di *advisory*.

2.7. La prassi dell'*Independent Review Mechanism (IRM)* della Banca Africana di Sviluppo (AfDB)

Il c.d. *Independent Review Mechanism* (IRM) della *African Development Bank Group* (AfDB), istituito nel 2004 ma rimasto di fatto inoperante fino alla modifica della relativa *policy* nel 2009[1097], è stato oggetto di plurime revisioni, dapprima nel 2015 e, successivamente nel 2021. Si noti, dunque, come il suo funzionamento e la sua *effectiveness* sia variata nel tempo, giacché l'accessibilità, la trasparenza e l'indipendenza di un Meccanismo di *accountability* dipendono, in larga misura, dalla disciplina prevista nelle relative *policy*.

Al fine di vagliare i successi e i fallimenti dell'IRM si è voluto procedere all'analisi della prassi con un orizzonte temporale che coprisse il suo funzionamento sotto il vigore della *policy* del 2010 e di quella del 2015. Ciò poiché la casistica formatasi sotto la vigenza della *policy* odierna (2021) risulta davvero esigua[1098].

[1094] *Paraguay: Downtown Redevelopment, Modernization of Metropolitan Public Transport, and of Government Offices Project - Request II (PR-L1044) - MICI-BID-PR-2016-0101*.

[1095] *Brasile: São José dos Campos Urban Structuring Program- Request III (BR-L1160)- MICI-BID-BR-2019-0142; Colombia: Support for Structuring the Ituango Hydroelectric Project (CO-T1250) - MICI-BID-CO-2018.*

[1096] Dalla documentazione presente sul sito del MICI, non si riscontra alcuna motivazione sul punto. V. *Costa Rica: Reventazon Hydroelectric Power Project (CR-L1049) - MICI-BID-CR-2016-0110 (*https://www.iadb.org/en/mici/complaint-detail?ID=MICI-BID-CR-2016-0110).

[1097] L'IRM è rimasto di fatto inoperante almeno fino alla revisione del 2009 per due ordini di ragioni. In primis il Meccanismo – istituito nel 2004 – è divenuto operativo solo con la nomina del primo Director IRM avvenuta nel 2006. In secondo luogo, l'IRM è rimasto nei fatti inoperante anche negli anni successivi, giacché il Meccanismo ha finito per ricevere, tra il 2006 e il 2009, solo 4 reclami. Da qui, la necessità di sempre più frequenti revisioni. Per approfondimenti si veda il Capitolo III.

[1098] Dalla consultazione dei due registri pubblicati ai seguenti link (https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/ management-of-complaints/registered-requests; https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/management- of-complaints/unregistered-requests) relativi ai casi registrati e a quelli ritenuti inammissibili, si evince che i casi ricevuti nei primi due mesi del 2022 sono solo 4 in tutto.

L'IRM, tra il 2009 e il 2022, ha ricevuto 116 reclami di cui 92 non registrati e 24 ritenuti, invece, ammissibili. Si noti come di questi 116, 24 sono relativi ai sei anni di vigenza della policy del 2009, 78 sono quelli presentati nei sei anni coperti dalla *policy* del 2015 e 4 quelli depositati nei primi due mesi del 2022, a seguito dell'entrata in vigore della *policy* del 2021[1099].

Ebbene, dai dati appena esposti si nota come il numero dei reclami sia esponenzialmente aumentato negli anni. Si è già evidenziato, nel terzo capitolo, come le frequenti revisioni della *policy* IRM siano state motivate dalla volontà di accrescere l'accesso al Meccanismo[1100]. Invero, tale esigenza trova nella prassi dell'IRM un formidabile riscontro, considerando il progressivo e significativo aumento annuale dei reclami presentati[1101].

Poste tali premesse, non resta che procede all'analisi dei casi dichiarati inammissibili, al fine di comprendere quali siano gli effetti derivanti dalle revisioni della *policy* IRM, intervenute nel 2015 e nel 2021.

Giova premettere come dei 24 reclami presentati nel periodo 2009-2015, ben 15 siano stati dichiarati inammissibili. Tali numeri dimostrano come la *policy* 2009 non consentiva un'effettiva accessibilità al Meccanismo. Procedendo nell'analisi, sotto il profilo temporale, si può evidenziare una crescita dei casi inammissibili sotto la vigenza della *policy* del 2015, allorché dei 90 reclami depositati sono stati dichiarati ineligibili 78. Dunque, in questo secondo periodo (2016-2021) a fronte della crescita dei reclami presentati, si registra tuttavia un aumento esponenziale dei casi ritenuti inammissibili[1102]. Alla luce di tali dati non può non notarsi che, sebbene il Meccanismo abbia acquistato una maggiore visibilità in questo secondo periodo temporale – forse legata allo sviluppo

---

[1099] Per l'analisi dei dati si è fatto riferimento alle due tabelle presenti ai link https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/ management-of-complaints/registered-requests; https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/management- of-complaints/unregistered-requests.

[1100] Al fine di sintetizzare ciò che è stato sottolineato nel Capitolo III può sostenersi che i tratti peculiari dell'IRM, - evincibili dalla *policy* odierna del 2021 - che permettono di distinguerlo dagli altri Meccanismi di *accountability* – sono essenzialmente tre e attengono alla legittimazione attiva, alle semplificazioni nella presentazione del reclamo e, infine, alle funzioni dell'IRM. I suddetti profili distintivi, a ben vedere, hanno una *ratio* comune, la quale permea, come si è avuto modo di analizzare, l'intera disciplina dell'IRM: si tratta dell'obiettivo di agevolare, il più possibile, l'accesso al Meccanismo di *accountability.* In primo luogo, la legittimazione attiva nell'IRM risulta più estesa rispetto a quella nel *Inspection Panel,* nel MICI, nell'AM. Infatti, nell'IRM, oltre che un gruppo di persone o soggetti particolarmente qualificati, può presentare reclamo anche un singolo individuo. Il secondo profilo distintivo attiene alle semplificazioni nella presentazione del reclamo, previste dal Regolamento dell'IRM e assenti nelle policy degli altri Meccanismi. Se, ad esempio, nel MICI e nell'*Inspection Panel* il reclamo deve necessariamente avere forma scritta, nell'IRM il reclamo può essere presentato anche oralmente; successivamente la BCRM provvederà a raccoglierlo per iscritto fornendo il necessario aiuto al richiedente. Inoltre, diversa è anche la disciplina del contenuto obbligatorio del reclamo, più ristretto nell'IRM, più esteso negli altri meccanismi. Dunque, il Regolamento IRM si connota per una maggior flessibilità nel contenuto del reclamo: infatti, se in questo caso il richiedente può anche non esprimere una preferenza circa la funzione da attivare (*compliance* o di *problem-solving*), essendo rimessa in concreto la relativa decisione alla discrezionalità del Director IRM, nel MICI e nell'*InspectionPanel* il reclamante è tenuto a manifestare espressamente la sua decisione, essendo la suddetta dichiarazione parte integrante del contenuto obbligatorio del reclamo. Infine, una terza differenza attiene alle funzioni svolte dai Meccanismi di *accountability* e ai rapporti tra le stesse. Al riguardo, si è già sottolineato che, mentre il Meccanismo della Banca Mondiale è stato concepito per assolvere a tre diverse funzioni (riconciliativa/*problem-solving*, di *compliance*, di *advisor*), nel MICI sono rinvenibili solo due delle suddette anime (riconciliativa/*problem-solving* e di *compliance*). Ebbene, l'IRM è chiamato a svolgere le stesse funzioni dell'*Inspection Panel*; tuttavia, il Meccanismo della Banca Africana è chiamato anche ad un'ulteriore missione, seppur marginale rispetto alle altre: quella della sensibilizzazione (c.d. *outreach*) della collettività rispetto alle tematiche di *accountability*.. Invero, la funzione in commento assume un ruolo fondamentale nel funzionamento del Meccanismo proprio perché la stessa permette alle comunità danneggiate, sovente prive delle informazioni necessarie, di conoscere e di accedere all'IRM.

[1101] La media dei reclami annuali è di 4 fino al 2015 (sotto il vigore della policy del 2010) e 13 successivamente (sotto il vigore della *policy* 2015).

[1102] Se i casi inammissibili erano nel periodo 2009-2015 il 62,5% (15 inammissibili su 24 reclami presentati), nel periodo 2016-2021 tale percentuale è arrivata all'89% (78 su 90).

della funzione di *outreach* – la *policy* IRM del 2015 risulta, similmente a quella precedente, non rispondente pienamente al principio di accessibilità.

Dunque, non resta che comprendere in che termini si realizza il fallimento delle *policy* IRM, al fine di verificare se il nuovo quadro normativo del 2021 abbia rimediato alle criticità riscontrate.

A tal fine si prenderanno in considerazione le motivazioni addotte dal Meccanismo nell'ambito della declaratoria di inammissibilità dei reclami.

Dall'analisi casistica si evince come siano principalmente quattro le motivazioni addotte nel corso degli anni 2009-2021. Invero, alcune di esse risultano essere legittime anche alla stregua della nuova *policy* del 2021; pertanto, potranno essere ancora utilizzate in futuro a supporto delle declaratorie di inammissibilità dell'IRM (prima categoria)[1103]. Altre, invece, costituiscono cause di esclusione previste dalle *policy* del 2009 e del 2015, ma che non sono state reiterate nel nuovo quadro normativo del 2021 (seconda categoria).

Nella prima categoria di motivazioni vi rientra la circostanza che il reclamo non rientri nel mandato dell'IRM[1104], in quanto demandato, dal quadro legale della Banca, alla competenza di altri uffici[1105]. Vi rientra, altresì, il fatto che il progetto contestato non sia imputabile alla AfDB, giacché non finanziato dalla stessa[1106].

Le motivazioni appartenenti alla seconda categoria – vale a dire quelle non più previste dalla attuale *policy* – attengono al difetto di legittimazione, alla pendenza di un procedimento giudiziario e all'onere del previo contatto con il Management.

Si noti come, dei 92 reclami inammissibili, 34 sono stati dichiarati ineligibili per il solo fatto che il reclamante fosse un singolo soggetto. Ciò poiché la *policy* del 2009[1107], nonché quella del 2015[1108] riconoscevano la legittimazione a presentare reclamo al gruppo ("*group*") e non al singolo, come peraltro avviene oggi anche in altri Meccanismi (Inspection Panel, MICI e AM). Ebbene, l'imponente numero dei casi, qualificati come inammissibili per difetto di legittimazione, ha dimostrato come il principio di accessibilità al Meccanismo di *accountability* può attuarsi solo attraverso un ampliamento del novero dei soggetti legittimati a presentare il reclamo. La suddetta

[1103] La *policy* odierna del 2021 prevede le cause di inammissibilità del reclamo al paragrafo 12 e ss (*Esclusioni*) delle *IRM operating Rules and Procedures.*

[1104] Si tratta di ben 25 reclami. Gli stessi, riportati in una tabella che identifica il progetto, il contenuto e la data di presentazione del reclamo e il motivo della mancata registrazione, sono identificati da un numero. Sono visionabili al link https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/management-of-complaints/unregistered-requests. Si tratta dei casi ai numeri 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 19, 31, 34, 45, 65, 66, 67,68,71, 75, 76, 82, 91.

[1105] Il sistema di *accountability* del Gruppo Bancario di AfDB comprende, accanto all'IRM, *l'Office of the Ombudsman*, l'*Administrative Tribunal*, l'*Office of the Auditor General*, l'*Integrity and Anti-Corruption Department*, l'*Ethics Office*, e l'*Independent Development Evaluation Department* (BDEV). Così in CONCEPT NOTE, *The Third Review Of The Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank Group*, January 2019.

[1106] Si tratta di 9 casi identificabili ai numeri 4, 24, 72, 73 74, 79, 83, 85, 87 della tabella visionabili al link https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/management-of-complaints/unregistered-requests. Ulteriori motivazioni che hanno condotto alla non registrazione e che sono previste anche dalla *policy* odierna sono: a) la circostanza che la richiesta appaia come sospetta e frivola (casi ai n. 17, 18, 77); b) la necessità che il reclamante fornisca ulteriori informazioni (caso n. 8). Si noti come le informazioni che obbligatoriamente deve contenere il reclamo attualmente sono molto esigue; c) il reclamo ha un contenuto identico a quello di altro reclamo già presentato ed elaborato dal Meccanismo (casi n. 21-22-23-25); d) vi è stata una compensazione del reclamante (caso n. 39); e) il reclamo si risolve in una mera richiesta di informazioni (casi n. 46, 58, 59, 78).

[1107] Sotto il vigore della *policy* 2009, 1 solo reclamo (caso n.90) è stato dichiarato inammissibile perché presentato dal singolo; gli altri 33 casi si sono formati sotto la vigenza della *policy* 2015. Si tratta dei casi indicati ai numeri 20, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 61, 62, 63, 64 della tabella visionabile al link https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/management-of-complaints/unregistered-requests.

[1108] *IRM Operating Rules and Procedures*, 2015, paragrafo 6 lett. A).

lezione, tratta dalla descritta ampia casistica, è stata ben accolta e ciò risulta dalla circostanza che la nuova *policy* del 2021, al paragrafo 15, attribuisce la legittimazione attiva anche al singolo ("*Any individual or group*").

Nella seconda categoria di motivazioni vi rientra la pendenza di un procedimento giudiziario[1109]. Pertanto, la causa di esclusione in commento, prevista dalla *policy* del 2015 al paragrafo 2 lett. d), non è oggi più motivo di inammissibilità del reclamo[1110].

Un discorso a sé merita la causa di inammissibilità relativa alla necessità che il reclamante, prima della presentazione della richiesta, effettui un tentativo di buona fede per risolvere la questione con il Management. Invero, la *policy* del 2009 prevedeva espressamente una simile causa di inammissibilità[1111], ragion per cui l'IRM è stato costretto a dichiarare ineligibili 6 reclami[1112]. Si noti, invece, come la *policy* del 2015[1113] non preveda più una simile causa di inammissibilità. Infatti, tutti e 6 i reclami inammissibili per mancato adempimento dell'onere del previo contatto sono stati presentati anteriormente al 2015[1114].

Orbene, si deve evidenziare come la *policy* del 2021 accolga una soluzione di compromesso. Il nuovo quadro normativo se, da un lato, richiede che i reclamanti compiano un tentativo di risoluzione delle loro preoccupazioni con il Management; dall'altro, consente all'IRM di dichiarare il reclamo ammissibile anche a prescindere dall'adempimento del suddetto onere, allorché si ritenga che i predetti tentativi possano essere inutili o addirittura dannosi per il richiedente[1115]. Non resta, dunque, che attendere la formazione di una nuova casistica relativa ai reclami presentati dopo il 2021, per comprendere come il Meccanismo applicherà la nuova disciplina e, di conseguenza, darà attuazione al principio di accessibilità.

Analizzati i casi inammissibili, non resta che occuparsi di quelli che hanno proseguito nel procedimento di *problem-solving* e/o di *compliance review*.

Le tematiche affrontate dai reclami riguardano prevalentemente il reinsediamento involontario, gli espropri senza equo indennizzo, la privazione dei mezzi di sostentamento minimo, la salute e la

---

[1109] Il riferimento è a 3 casi, identificabili ai numeri 3, 15, 70 della tabella visionabile al link https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/management-of-complaints/unregistered-requests.

[1110] Si veda al riguardo *IRM Operating Rules and Procedure*s, 2021, paragrafo 12 e ss.

[1111] *The Independent Review Mechanism: Resolution 2010* al paragrafo 12 "La CRMU garantisce che prima che una richiesta di revisione della conformità o di risoluzione dei problemi sia trattata, la richiesta sia stata trattata dal Management della Banca e che il Management non abbia dimostrato di aver seguito o stia adottando misure adeguate per seguire le politiche e procedure". Il documento è visionabile al seguente link https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/institutional-documents/irm-resolution-and-operating-rules-and-procedures.

[1112] Si tratta a ben vedere di 2 reclami (caso n. 84 e 86) dichiarati inammissibili perché i richiedenti non avevano espletato il tentativo di risolvere le loro preoccupazioni con il Management prima della presentazione della richiesta. I restanti 4 (caso n. 88, 89, 92, 93) sono stati dichiarati ineligibili perché il tentativo di risoluzione era ancora in corso. I casi sono visionabili al link https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/management-of-complaints/unregistered-requests.

[1113] *IRM operating Rules and Procedures* 2015, Paragrafo 7 lett. d) (*Contenuto di una richiesta)* "le Richieste devono contenere, per quanto possibile, le seguenti informazioni: (…) Un'indicazione se c'è stata una comunicazione precedente tra le persone interessate soggetti e il Gruppo Bancario in merito alla/e questione/i sollevata/e nella Richiesta".

[1114] Il più recente (caso n. 84) è stato presentato nel Novembre del 2014.

[1115] *IRM operating Rules and Procedures 2021,* paragrafo 16 (*Informazione obbligatoria*) "Non è necessario alcun formato specifico per presentare un reclamo. Nei casi in cui i reclami vengono presentati verbalmente, l'IRM aiuterà i ricorrenti a presentarli per iscritto. Tuttavia, devono essere forniti i nomi, l'indirizzo e il numero di telefono, l'e-mail e altre informazioni di contatto del denunciante. Inoltre, un reclamo deve contenere le seguenti informazioni: Una descrizione di: i) tutti gli sforzi in buona fede che i Reclamanti hanno compiuto con la Banca e/o il Debitore/Cliente per affrontare le questioni sollevate nel Reclamo e una descrizione dei risultati di tali sforzi, oppure ii) una spiegazione perché tali sforzi non sono stati intrapresi, o (iii) l'IRM rinuncerà ai requisiti per gli sforzi in buona fede da intraprendere se ritiene che tali sforzi sarebbero inutili o potenzialmente dannosi per i ricorrenti

sicurezza dei danneggiati, l'ambiente, l'assenza di una procedura di consultazione che coinvolga le comunità interessate[1116].

In primis, dall'analisi dei dati emerge come la nuova *policy* (2021) abbia portato ad un aumento significativo dei casi registrati. Nei primi due mesi del 2022 sono stati, infatti, registrati 3 reclami su 4 di quelli presentati. Il numero, sebbene *prima facie* appaia esiguo, rivela invece un'ampia accessibilità al Meccanismo, se confrontato con i dati relativi ai casi presentati sotto il vigore delle precedenti *policy*. Infatti, nel periodo 2009-2015 sono stati dichiarati eleggibili solo 9 reclami su 24[1117]; nel periodo 2016-2021 solo 15 su 78[1118].

Si deve sottolineare come nei casi ritenuti idonei dall'IRM, si registri una netta preferenza dei reclamanti per la funzione di *problem-solving*, piuttosto che per quella di *compliance*[1119]. In meno della metà dei casi in cui il reclamante ha scelto la funzione di *problem-solving*, la mediazione ha avuto esiti soddisfacenti per le Parti[1120].

Nei casi in cui i reclamanti abbiano optato per la *compliance*[1121], in 5 il Meccanismo ha rilevato la violazione, da parte della Banca, delle proprie politiche rilevanti[1122].

In nessuno dei casi analizzati il Board ha ritenuto di non approvare la decisione del Meccanismo circa la necessità di un'indagine. Dunque, sebbene la *policy* dell'IRM preveda un potere di blocco, in ipotesi lesivo del principio di indipendenza del Meccanismo, nella pratica non si registra una simile criticità. Pertanto, può dirsi che quello che è stato definito, da un punto di vista astratto e teorico, un fallimento della *policy*, nella realtà pratica non può dirsi tale.

3. Le politiche a sostegno dei profili virtuosi dei Meccanismi di *accountability* analizzati

[1116] In particolare, sul sito del Meccanismo è possibile rinvenire una tabella che indica le tematiche trattate dai reclami in percentuale. Si fa riferimento al "*Resettlement, compensation, and land acquisition* (34.3%), *Information, consultation, and participation* (23.3%), *environment* – ricomprensivo di *biodiversity conservation and sustainable management of natural resources, pollution prevention and abatement-*, *occupational and community health and safety, and conservation of physical cultural resources* (14.3%), *Community and social issues* - che include *gender, health, social uplift program, environmental studies, social impact assessment-* , *grievance redress, customary land, and indigenous people* (8.9%), *Village infrastructure* - che include *school and road reconstruction and rehabilitation, bus stops, multipurpose hall, toilets and cowsheds, bridges, beaten tracks* -, *underpass for agricultural machinery*(8.6%), *Others - che include high electricity rates, grid network fee, power sector reform, procurement, loans and contract matters, project monitoring, land valuation*(6.5)- *Livelihood* (4,1%).

[1117] Come si è visto il motivo principale risiede nella previsione, ad opera della *policy* 2009, dell'onere del previo contatto con il Management.

[1118] Come si è visto il motivo principale risiede nel riconoscimento, ad opera della *policy* del 2015, della legittimazione al gruppo e non al singolo individuo

[1119] Su 24 richieste ammissibili, 11 (casi n.6, 7, 8, 9, 10, 15, 16, 17, 18, 22, 23) hanno richiesto l'attivazione della funzione di *problem-solving*, 8 (casi n.3 4,5,11,12,13,19,21) per la funzione di compliance e 2 entrambe le suddette funzioni (casi n. 14, 20,). Nei restanti casi, i reclamanti hanno optato per la facoltà, prevista dalla *policy* del 2021, di non esprimere alcuna preferenza nell'ambito del reclamo. Infatti, il paragrafo 17 della policy 2021 include l'indicazione della preferenza per la funzione tra i contenuti facoltativi del reclamo. Si deve anche rilevare come degli 11 reclami che hanno richiesto il solo *problem-solving*, 2 siano stati trasferiti, una volta fallita la mediazione, alla *compliance review*.

[1120] L'accordo risulta raggiunto in 6 casi (di cui ai numeri 6, 14, 15, 17, 15 e 20) su 14 (di cui 12 in cui è stato richiesta la sola mediazione, 2 è stato richiesta anche la compliance). In due casi il *problem-solving* è stato interrotto per fattori esterni. Nel caso 20 la AfDB ha deciso di non finanziare il progetto; nel caso 22 il progetto è stato trasferito altrove per decisione del governo.

[1121] Si tratta di 10 casi: in 8 (casi n.3 4,5,11,12,13,19,21) i reclamanti hanno optato per la sola funzione di compliance e in 2 anche per il *problem-solving* (casi n. 14, 20).

[1122] Nei casi di cui ai numeri 11, 12, 13 e 19 si è in fase di monitoraggio sull'attuazione delle azioni correttive da parte del Management; nel caso n.5 è stato predisposto il Compliance review Report. Nei restanti casi: a) è in corso la valutazione di idoneità del reclamo per la compliance review (caso 3 e 4); b) la compliance non è stata espletata perché i reclamanti hanno raggiunto un accordo nell'ambito del *problem-solving* (caso n.14 e 20); c) il reclamo è stato ritenuto inidoneo per la compliance, essendosi concluso il progetto (caso n. 21).

Analizzate le analogie e le differenze tra i vari IAMs, nonché la prassi dell'ultimo decennio, non resta che individuare i profili virtuosi degli stessi. In questa ultima parte dell'analisi, l'obiettivo prefissato è quello di definire un ideale modello virtuoso di Meccanismo, dotato dei caratteri di indipendenza, di accessibilità, di prevedibilità, di equità e di trasparenza[1123].

Un dato Meccanismo può essere ritenuto tanto più vicino all'ideale modello virtuoso che si intende descrivere in questi paragrafi quanto più lo stesso sia regolato in conformità ai suddetti principi.

In primis, è necessario premettere che il successo di un reclamo, sotto il profilo della soddisfazione dell'interesse del denunciante, dipende essenzialmente dall'efficacia delle politiche regolatorie del Meccanismo di *accountability* di riferimento[1124]. Per questo motivo, concetto chiave di questo studio è dato dalle *policy* esistenti, le quali devono dichiarare in modo chiaro e imperativo il mandato del Meccanismo, strutturarlo in modo da garantirne l'indipendenza e l'accessibilità e, infine, dotarlo di sistemi di comunicazione e pubblicità atti ad assicurarne la trasparenza. Per tali motivi, si procederà ad analizzare, partitamente, la struttura del Meccanismo virtuoso, il procedimento di reclamo, il suo mandato e le sue funzioni.

3.1. La struttura in ossequio ai principi di indipendenza, imparzialità e prevedibilità

L'efficacia di un Meccanismo di *accountability* dipende, in prima battuta, dalla sua credibilità e dalla fiducia che lo stesso ispira nelle Parti interessate alla sua attivazione, vale a dire le comunità locali danneggiate e le relative organizzazioni di supporto (ONG e OSC). Al fine di favorire tale fiducia, il Meccanismo deve essere strutturato in modo da assicurare la sua imparzialità e la sua indipendenza dal Management nonché dalla stessa istituzione finanziaria nel suo complesso. Deve essere, altresì, garantita la prevedibilità delle decisioni del Meccanismo[1125]. A tal fine la relativa *policy* deve garantire una serie di elementi strutturali chiave. Primo fra tutti, la *policy* dovrebbe assicurare l'indipendenza[1126] del Meccanismo dall'indebita influenza del *Management,* prevedendo una linea di riporto diretta al Board dell'istituzione finanziaria[1127]. Ciò in quanto è meno probabile che le comunità locali danneggiate e le OSC/ONG attivino il Meccanismo allorché percepiscano che lo stesso possa essere influenzato dal Management. Come si è già avuto modo di analizzare, spesso

[1123] *Good Policy Paper - Guiding Practice from the Policies of Independent Accountability Mechanisms*, December 2021, pag.10-12, è il documento di riferimento per l'analisi dei profili virtuosi dei principali Meccanismi di *accountability* esistenti. Si tratta di una guida che accorpa in un unico testo le 69 disposizioni più efficaci delle politiche degli IAMs e ha come obiettivo quello di fornire uno strumento volto a guidare lo sviluppo di nuovi Meccanismi e la revisione di quelli esistenti. I criteri generali utilizzati per individuare le disposizioni maggiormente efficaci delle attuali politiche degli IAMs sono la legittimità, l'accessibilità, la prevedibilità, l'equità, la trasparenza, la compatibilità con i diritti e l'apprendimento istituzionale.

[1124] Così in *op.ult.cit*., pag.10. Si noti come alla pagina successiva (11), gli Autori sottolineano che la guida considera le disposizioni esistenti incluse nelle politiche ufficiali degli IAMs e non come queste stesse disposizioni siano attuate nella pratica. Il Meccanismo potrebbe avere politiche solide e virtuose, ma non essere efficace nella pratica a causa della mancanza di un'adeguata attuazione della sua politica o ancora per altri fattori.

[1125] La prevedibilità delle decisioni costituisce un principio di logica giuridica, vigente anche nel diritto internazionale volto a garantire che i soggetti che decidano di ricorrere ad un giudice possano prevedere il probabile esito del contenzioso. Il principio nasce nella giurisprudenza della CGUE e in ambito penale come corollario del principio di legalità e mira ad attenuare gli effetti di interpretazioni pretorie innovative e improvvise, in *malam partem*. Per approfondimenti si veda CAVALLARI C., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Nel Diritto Editore, Ed. V, 2019.

[1126] Per indipendenza del meccanismo si intende la sua capacità di operare senza indebiti condizionamenti esterni, provenienti in particolar modo dal management o dai clienti dell'istituzione finanziaria. Diverso è il concetto di imparzialità. Con tale termine, infatti, si fa riferimento alla capacità del meccanismo di prendere decisioni, rimanendo equidistante dalle posizioni delle parti interessate (comunità danneggiate, istituzione finanziaria, cliente)

[1127] *Good Policy Paper - Guiding Practice from the Policies of Independent Accountability Mechanisms*, December 2021, pag 20, riporta come esempio virtuoso la politica IPAM della BERS al paragrafo 1.5.

accade che alcuni IAMs non hanno una linea diretta di riporto con il Board perché gli stessi sono inseriti in uffici di controllo, magari anche costituenti struttura di sostegno del *Management*[1128]. In altri casi, invece, si registra l'assenza di una linea diretta di interlocuzione con il Board, giacché le relative *policy* prevedono che gli IAMs riferiscano solo attraverso uno specifico comitato costituito *ad hoc*[1129].

Inoltre, fondamentale per garantire l'indipendenza del Meccanismo è che la decisione circa l'assunzione e la revoca del personale del Meccanismo sia presa senza alcun vincolo di condizionamento ad opera del Management. Costituisce pratica virtuosa quella di consentire allo stesso IAM di assumere il proprio personale[1130], assicurandogli, a tal fine, l'esistenza di adeguati stanziamenti in bilancio[1131]. Deve essere, altresì, garantito dalla *policy* che le decisioni circa la rimozione del personale del Meccanismo possano essere prese solo al ricorrere della giusta causa e che siano di competenza esclusiva del Board, senza condizionamento alcuno da parte del *Management*. A rigore, al fine di garantire un'indipendenza effettiva del Meccanismo, una buona *policy* dovrebbe riservare la decisione di destituzione del personale, sorretta da giusta causa, al Director dell'IAM.

In secondo luogo, la *policy* deve assicurare il carattere dell'imparzialità mediante la predisposizione di una disciplina relativa al conflitto di interessi e comprensiva di un divieto di "*revolving door*"[1132].

Dunque, il personale in conflitto di interesse dovrebbe manifestare tale situazione e contestualmente astenersi dal trattare il reclamo[1133]. Inoltre, la prevenzione della "*revolving door*" dovrebbe essere assicurata da un divieto di assumere, come personale del Meccanismo, soggetti che abbiano precedentemente lavorato nell'ambito dell'istituzione finanziaria. Sebbene storicamente numerose politiche degli IAMs avessero previsto un divieto assoluto e temporalmente illimitato al riguardo, attualmente, il vincolo più lungo è di 5 anni[1134]. Si auspica, pertanto, un ritorno al passato sotto questo profilo, al fine di garantire una maggiore percezione di neutralità del Meccanismo, agli occhi delle comunità locali danneggiate.

[1128] Il riferimento è al CM-BEI, in particolare CAPITOLO III – *3.1.2. Il* Compliants Mechanism *(CM) del Gruppo Bancario BEI e l'*European Ombusdman *(EO).* Il Compliants Mechanism della Banca Europea per gli Investimenti (CM-BEI) in cui si è sottolineato come sebbene la *policy* del Meccanismo in questione contenga numerose disposizioni statuenti il necessario carattere dell'indipendenza, le stesse sembrano risolversi in mere dichiarazioni di principio. Ciò per due ordini di ragioni. *In primis*, la Divisione CM-BEI fa parte organicamente dell'Ispettorato Generale, il quale, sebbene abbia una funzione di controllo, altro non è che un Dipartimento della BEI".

[1129] Il riferimento è al IRM che riferisce al Board of Directors tramite il Board CODE. Si veda al riguardo il CAPITOLO III – *3.4.. L'*Independent Recourse Mechanism *della Banca Africana di Sviluppo (AfDB).*

[1130] Si riporta come esempio virtuoso la politica IPAM della BERS al paragrafo 3.3, (EBRD'S IPAM POLICY PAR. 3.3(A)(I), 3.3(C)).

[1131] In *op.ult.cit*., pag.26, si precisa che lo stanziamento nel bilancio del Meccanismo, ivi compresa la dotazione di fondi di emergenza, non dovrebbe, in alcun modo dipendere dal management; lo stesso deve essere oggetto di una decisione esclusiva del Board.

[1132] Il divieto della "porta scorrevole" opera in due direzioni. Il primo luogo evita che il personale impiegato nell'istituzione finanziaria possa trovare impiego successivamente nel IAM; ciò al fine di evitare che colui che abbia, in qualsiasi modo contribuito, alla decisione di approvazione dell'operazione finanziaria, possa successivamente svolgere un ruolo di controllo sulla stessa come membro dello staff del Meccanismo. In secondo luogo, il divieto di porta scorrevole vieta al personale del meccanismo di essere assunto nello staff della Banca, una volta cessate le sue funzioni. Dunque, in questa seconda prospettiva il divieto evita che il personale del meccanismo possa essere maggiormente indulgente nel controllo su un progetto finanziato dalla Banca, nella prospettiva di trovare in essa una futura occupazione.

[1133] Si considerano esempi virtuosi le politiche del CAO-IFC (paragrafo22). (IFC'S CAO POLICY PARAS. 18, 22) e del MICI-IDB (paragrafo 65), (IFC'S CAO POLICY PAR. 22).

[1134] Il riferimento è alla politica del IRM dell'AfDB, paragrafi 84 e 85, cit. *"Executive Directors, Alternate Executive Directors, Senior Advisers and Advisers to Executive Directors, any Officer or Staff member of the Bank or persons holding consultant appointments shall not serve on the Roster of Experts at the end of their service with the Bank."*

La prevenzione della "*revolving door*" dovrebbe essere, altresì, garantita da un divieto, per lo staff dello IAM, di essere – una volta cessato dalla carica – successivamente impiegato nell'ambito dell'istituzione finanziaria[1135].

La possibilità di un successivo impiego per il personale dello IAM nei ruoli dell'istituzione finanziaria potrebbe incrinarne l'imparzialità nell'espletamento delle funzioni: un membro del Meccanismo potrebbe, infatti, essere indotto ad essere più indulgente nei confronti dell'operato dell'istituzione finanziaria, nella prospettiva di trovare in essa una futura occupazione.

In terzo luogo, la *policy* dovrebbe assicurare, nel delineare la struttura del Meccanismo, il principio di prevedibilità delle decisioni. Negli ultimi anni, gli IAMs hanno abbandonato il modello del *roster* – in base al quale il personale preposto alla *compliance review* e al *problem-solving* era selezionato di volta in volta, in relazione ai singoli casi concreti, da una lista di esperti esterni – in favore di una struttura composta da uno staff permanente e al cui vertice vi è un Direttore con un mandato temporalmente limitato. Una simile tendenza risulta essere positiva poiché, sebbene il modello del *roster* a turni permetta di preservare maggiormente l'indipendenza del Meccanismo, lo stesso porta nel tempo ad una gestione incoerente ed imprevedibile dei reclami. Il mutamento continuo del personale ha, infatti, come svantaggio l'eventualità che, a fronte di reclami relativi a situazioni omogenee, le decisioni degli IAMs possano essere diverse, con conseguente differente trattamento di situazioni uguali e *vulnus* al principio di uguaglianza sostanziale. Per evitare l'imprevedibilità delle decisioni degli IAMs e, contestualmente, preservare la fiducia dei potenziali reclamanti, è necessario che la *governance* dello IAM si fondi su uno staff permanente.

3.2. Il processo di reclamo in ossequio ai principi di accessibilità, trasparenza e sicurezza

I potenziali denuncianti sono spesso membri di comunità in condizioni di vulnerabilità per via dell'asimmetria informativa, della povertà economica e dell'assenza di risorse tecnologiche.

Come si è avuto modo di sottolineare in precedenza[1136], costoro potrebbero essere indotti a non presentare reclami, per via di tali barriere economiche, informative e tecnologiche. Si consideri, inoltre, che non è infrequente il rischio di minacce e ritorsioni nei confronti dei denuncianti[1137].

Al fine di incoraggiare l'attivazione del Meccanismo, le politiche degli IAMs dovrebbero predisporre una cornice normativa volta, per un verso, a ridurre al minimo gli ostacoli all'accesso al Meccanismo e, per altro, a garantire la sicurezza dei reclamanti. Pertanto, risulta opportuno analizzare gli elementi chiave di una buona politica attuativa dei principi di accessibilità, trasparenza e sicurezza.

Una buona politica permette ai denuncianti, sovente privi di mezzi informativi e tecnologici, di avvalersi della consulenza delle CSOs, di ONGs, di avvocati, di economisti e di altri esperti, nonché di nominare, ai fini della presentazione del reclamo, propri rappresentanti[1138].

Si noti, tuttavia, che anche con l'aiuto di soggetti esterni, i denuncianti potrebbero impiegare anni prima di accedere alle informazioni necessarie per valutare l'opportunità di presentare reclamo. Dunque, è necessario che le politiche degli IAMs permettano la presentazione del reclamo per un periodo di tempo sufficiente a consentire ai denuncianti di accedere alle informazioni. Le migliori

[1135] Esempio di buona politica è quella del CAO-IFC (paragrafo 18-22). La stessa prevede un divieto di successiva assunzione per un periodo di due anni.

[1136] CAPITOLO II - *4. I principi fondamentali dei Meccanismi: indipendenza, imparzialità, trasparenza, integrità, accessibilità e* responsiveness.

[1137] Così in *Good Policy Paper* - Guiding Practice from the Policies of Independent Accountability Mechanisms, December 2021, pag.41 e 43.

[1138] Si consideri come esempio di buona politica quella di IPAM-BERS paragrafo 2.1, (EBRD'S IPAM POLICY PAR. 2.1(D)(VII)).

politiche attualmente vigenti fissano il termine in due anni dalla chiusura del progetto. Si deve, tuttavia, sottolineare come, molto spesso gli impatti del progetto possono protrarsi per anni, sicché una buona politica dovrebbe prevedere un termine di almeno 4 anni.

Sono, altresì, elementi importanti ai fini dell'accessibilità del Meccanismo, le regole relative alla legittimazione attiva, nonché quelle sull'ammissibilità del reclamo.

Sotto il primo profilo, si deve sottolineare come, sebbene l'impatto negativo di un progetto finanziato dalle istituzioni finanziarie multilaterali ricada di regola su intere comunità, non può, per ciò solo, precludersi l'accesso al singolo[1139]. Si noti, inoltre, come in alcune *policy*, attualmente vigenti, il reclamo può essere presentato non solo dal singolo individuo direttamente leso, bensì anche dal *quisque de populo*, vale a dire un soggetto che agisce per il ripristino della legalità dell'operato dell'istituzione finanziaria, pur non essendo direttamente danneggiato dai suoi progetti[1140].

Con riferimento alle regole concernenti l'ammissibilità del reclamo, una buona politica - in considerazione delle barriere linguistiche e informative che i denuncianti devono affrontare soprattutto quando operano senza l'ausilio di un rappresentante - non dovrebbe richiedere che i reclamanti individuino le specifiche politiche violate, nel caso concreto, dalle istituzioni finanziarie multilaterali. Pertanto, il contenuto obbligatorio del reclamo dovrebbe essere limitato all'indicazione del presunto danno arrecato[1141]. Né, tantomeno, può richiedersi al reclamante l'esperimento di un tentativo di risoluzione della questione con il *Management*/cliente, prima della presentazione del reclamo al Meccanismo stesso[1142].

Di fatto, si dovrebbe consentire al reclamante, all'atto della presentazione del ricorso, di scegliere la funzione da attivare (*compliance review* o *problem solving* o entrambe), nonché la loro sequenza nei casi in cui questi opti sia per la *compliance* che per il *problem solving*. Ciò permetterebbe al denunciante di scegliere il rimedio più confacente ai propri interessi, evitando un effetto deterrente alla presentazione del reclamo[1143].

[1139] Può sicuramente considerarsi esempio di buona politica quella del CAO-IFC (paragrafo 30). (IFC'S CAO POLICY, PARA. 30): *"Any individual or group, or representative they authorize to act on their behalf, who believes they are or may be harmed by a Project or Sub-Project may lodge a complaint with CAO."*

[1140] Il riferimento è all'IPAM della BERS. Si veda al riguardo il paragrafo 3.1.1 del capitolo III, ove è stato sottolineato che *"sono legittimati alla presentazione della richiesta all'IPAM il singolo individuo, un gruppo di persone, nonché le organizzazioni, purché risulti che tali soggetti siano o corrano il pericolo di essere, personalmente e direttamente, lesi da un progetto della BERS. Accanto a tale categoria di soggetti portatori di un interesse diretto e personale al reclamo, la Policy prevede la legittimazione, sebbene per la sola fase di compliance, anche delle organizzazioni che non siano state direttamente e personalmente lese in un loro interesse. In quest'ultimo caso, tuttavia, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, la Policy stabilisce un'ulteriore condizione. Le organizzazioni che non abbiano un interesse diretto al reclamo devono fornire la prova di aver previamente contattato i soggetti interessati dal progetto, nonché devono indicare le motivazioni che impediscono ai suddetti soggetti di presentare la richiesta. Tuttavia, l'IPAM rinuncia alla descritta condizione, nei casi in cui la richiesta miri a far emergere una questione ambientale e purché le organizzazioni alleghino l'inesistenza di persone direttamente lese dal progetto".*

[1141] È possibile citare, a tal proposito, come esempio di buona politica quella del CM-BEI, paragrafo 1.4. Per approfondimenti v. *infra* par. "Principali differenze e analogie tra i vari IAMs in analisi" del presente capitolo.

[1142] In *op.ult.cit*., pag.43 e 47, viene spiegato come i reclamanti abbiano spesso buone ragioni per temere di condividere le proprie preoccupazioni con gli esecutori dei progetti o con il management dell'istituzione finanziaria. Questi possono temere rappresaglie se tentano di sfidare o opporsi a un progetto, in particolare perché i meccanismi istituiti, ad esempio a livello di progetto, non hanno la capacità di mantenere l'identità del reclamante riservata. Inoltre, i meccanismi, la cui attivazione assurge a condizione di procedibilità per la presentazione del reclamo sono spesso inefficienti e inefficaci perché privi di indipendenza, capacità e risorse.

[1143] Per approfondimenti v. *infra* par. "Principali differenze e analogie tra i vari IAMs in analisi" del presente capitolo.

Inoltre, una buona politica dovrebbe essere improntata ad eliminare gli ostacoli economici, in ossequio al principio di accessibilità[1144], e le resistenze dovute alla paura di minacce e ritorsioni dei denuncianti nel rispetto del principio di sicurezza[1145].

Si dovrebbe, infine, pretendere una fattiva collaborazione con il Meccanismo, sia da parte dell'istituzione finanziaria – la quale dovrebbe fornire la documentazione rilevante ai fini della decisione sul reclamo[1146] – sia da parte del cliente. Invero, l'istituzione finanziaria multilaterale dovrebbe obbligare contrattualmente il cliente a cooperare nella procedura di reclamo. Di fatto, solo il cliente/*borrow*, in quanto esecutore materiale del progetto, ha la capacità effettiva di intervenire per eliminarne le criticità e riparare i danni cagionati.

Inoltre, una buona politica dovrebbe stabilire che non vengano erogati nuovi finanziamenti nei confronti dei clienti, i cui progetti sono stati oggetto di reclami legittimi[1147]. Ad avviso di chi scrive, una buona politica potrebbe stabilire un periodo di sospensione dalla facoltà di ricevere prestiti per i *borrower*/clienti i cui progetti sono oggetto di contestazione di fronte al Meccanismo di controllo. Ciò potrebbe essere previsto, ad esempio, allorché i reclami presentati siano in numero esiguo.

Al fine di predisporre un quadro normativo sul processo di reclamo ossequioso dei principi di trasparenza e prevedibilità, la *policy* di un ideale Meccanismo virtuoso dovrebbe contemplare disposizioni regolanti, da un lato, i rapporti tra denuncianti e il Meccanismo e, dall'altro, la sospensione "cautelare" del progetto.

Giacché le procedure di reclamo possono durare un anno ed oltre, il Meccanismo dovrebbe essere dotato del potere di richiedere al Board la sospensione del progetto al fine di evitare che, nelle more della conclusione della procedura, si verifichino danni gravi e irreparabili[1148].

Infine, sempre per far fronte alle preoccupazioni dei reclamanti, connesse alle lungaggini della procedura di reclamo, il Meccanismo dovrebbe definire termini indicativi per la conclusione di ciascuna fase della procedura, nonché tenere regolarmente aggiornati i denuncianti sullo stato del reclamo. Si rileva, infatti, come un regolare aggiornamento, da parte del Meccanismo nei confronti del reclamante sullo stato di avanzamento della procedura di reclamo, possa contribuire a rassicurare i denuncianti sulla circostanza che le loro preoccupazioni non siano state dimenticate, anche se i progressi da segnalare, nel caso concreto, siano esigui.

3.3. Il mandato e le funzioni in ossequio ai principi di efficacia e indipendenza

[1144] Una *policy* virtuosa, ad esempio, dovrebbero sostenere i costi per il problem-solving o per la compliance review, nonché i costi per garantire la partecipazione dei denuncianti, dei testimoni e delle altre Parti interessate al reclamo. Alcune iniziative potrebbero comprendere: il credito telefonico o i costi di viaggio per interloquire con lo staff del Meccanismo o per intraprendere una mediazione.

[1145] Esempi di *policy* virtuose sono quelle dell'IPAM della BERS (paragrafo 3.1), dell'Inspection Panel della WB (Guidelines to reduce retaliation risks, paragrafo 3).

[1146] Si possono riconoscere come esempi di buona politica, le *policy* dell'Accountability Mechanism dell'ADB (par. 137) e del PPM dell'AIIB (par. 2.6).

[1147] In *op.ult.cit*., pag. 58, evidenzia come i clienti che non si impegnino nel cooperare nella procedura di reclamo non debbano essere ammessi ai finanziamenti, analogamente a quelli che si trovino coinvolti in frodi o corruzione. Queste informazioni dovrebbero essere condivise anche con gli altri Meccanismi di *accountability* e le relative istituzioni finanziarie. Un esempio di buona politica in tal senso è quella dell'IPAM della BERS (v. par. 2.2. della relativa *policy*).

[1148] In tal senso, il Meccanismo dovrebbe essere in grado di poter sospendere gli esborsi finanziari o di adottare eventuali misure che consentano un ritorno alla conformità o la prevenzione di danni imminenti.

Una buona politica dovrebbe indicare chiaramente il mandato del Meccanismo in modo da permettere allo stesso di perseguire due risultati: da un lato, la prevenzione e la riparazione dei danni e, dall'altro, la modifica delle politiche rilevanti al fine di evitare il verificarsi di danni futuri[1149].

Al fine di raggiungere tali obiettivi, numerose politiche degli IAMs attualmente vigenti prevedono tre funzioni: la *compliance review*, il *problem-solving* e un ruolo di *advisory*.

L'importanza di tali funzioni nella predisposizione di un buon modello di Meccanismo di *accountability* ben si comprende se si considera che i reclamanti confidano nella *compliance review* per correggere ed eliminare i danni presenti e, contestualmente, evitare danni futuri su altre comunità. L'obiettivo di prevenire danni futuri è, altresì, perseguito mediante la funzione di *advisory,* che, traendo le proprie lezioni tanto dalla *compliance review* quanto dal *problem-solving*, mediante pareri e raccomandazioni, permette di apportare costanti miglioramenti al funzionamento del Meccanismo. Il *problem-solving* consente alle comunità danneggiate di proporre le soluzioni e le azioni correttive che più ritengano opportune, senza dover fare totale affidamento sull'operato dello IAM come avviene nell'ambito della *compliance*.

Infine, completa il quadro la funzione di *outreach*, la quale, fornendo le informazioni necessarie sull'esistenza e sul funzionamento del Meccanismo, consente la sua stessa attivazione.

3.3.1. La funzione di *Compliance Review* alla luce dei principi di efficacia e indipendenza

Al fine di favorire l'efficacia della funzione di *compliance*, una buona *policy* dovrebbe, da un lato, prevedere il minor numero possibile di "ostacoli" all'avvio di una *investigation* e, dall'altro, stabilire un potere *ex officio* di attivazione della *compliance* nelle ipotesi in cui sussista una grave violazione, ma manchi un reclamo sul punto.

Sotto il profilo della necessità di eliminazione degli ostacoli superflui, si rileva come numerosissime siano le *policy* degli IAMs[1150] a prevedere che, a seguito della declaratoria di ammissibilità di un reclamo, segua un'ulteriore attività. Si tratta della valutazione preliminare di conformità che mira a determinare se sia plausibile *prima facie* la non conformità della Banca e il presunto danno lamentato. Solo se tale valutazione dà esito positivo, sarà possibile procedere con l'*investigation*. Sotto questo versante, è stata sottolineata la necessità che tutti i reclami, una volta che siano stati dichiarati ammissibili, debbano essere seguiti immediatamente dall'*investigation*, senza frapporre alla stessa ulteriori ostacoli[1151].

Ai fini della promozione della fase di *compliance* è, altresì, necessaria la previsione di un potere del Meccanismo di procedere *ex officio* all'*investigation*, almeno nei casi più gravi. Ciò è necessario per due ordini di motivi. In primo luogo, il Meccanismo è il soggetto più idoneo a notare il pericolo circa la mancata conformità dell'operato dell'istituzione finanziaria[1152]. In secondo luogo, il potere di ufficio di avviare un'indagine diviene indispensabile, allorché i soggetti danneggiati non vogliano presentare un reclamo per il timore di subire minacce e ritorsioni contro di sé o contro i propri famigliari.

[1149] Così in *Good Policy Paper - Guiding Practice from the Policies of Independent Accountability Mechanisms*, December 2021, pag.13 e 15.

[1150] A titolo esemplificativo si veda la *policy* del CAO, ove al par. 79 viene trattato il *Compliance Appraisal Process.*

[1151] Così *Good Policy Paper - Guiding Practice from the Policies of Independent Accountability Mechanisms*, December 2021 pag.60.

[1152] Così *op.ult.cit*., pag. 61, ove è sottolineato come lo IAM sia in grado di accorgersi del pericolo di mancata conformità dell'operato dell'istituzione finanziaria, in tempi notevolmente più brevi rispetto a quelli necessari a far sì che un'analoga consapevolezza maturi nelle persone interessate al progetto o nel Board of Directors.

Altro aspetto fondamentale, ai fini del successo di un reclamo attinente alla *compliance,* consiste nell'obbligo di un attivo coinvolgimento e di una fattiva cooperazione del *Management* e del cliente con il Meccanismo. Se, da un lato, il *Management* deve essere tenuto a predisporre un piano di azione al fine di dare attuazione alle raccomandazioni del Meccanismo[1153], dall'altro, i clienti/*borrower* devono essere contrattualmente obbligati a partecipare all'attuazione del MAP.

Nell'ambito delle operazioni di finanziamento, i contratti di mutuo, prestito e garanzia dovrebbero, a parer di chi scrive, prevedere clausole che vincolino i clienti/*borrower* a collaborare all'attuazione nel MAP, ove emerga che il progetto finanziato non sia accordato o eseguito in conformità alle politiche operative rilevanti dell'istituzione finanziaria.

Se così non fosse, verrebbe meno il senso ultimo della creazione dei Meccanismi di *accountability*, potendo il *Management* o il cliente ignorare del tutto le raccomandazioni formulate a seguito dell'*investigation*. Inoltre, secondo l'esperienza dei denuncianti, molto spesso, il MAP non viene completamente attuato o, comunque, risulta eseguito in modo non del tutto esaustivo rispetto alle aspettative. Per tale motivo è importante che il Meccanismo, nel monitorare l'esecuzione del MAP e nel valutare il suo stato di esecuzione, tenga conto delle osservazioni dei reclamanti. Ebbene, una volta rilevata l'inadeguata attuazione del piano del Management, il Meccanismo dovrebbe, altresì, avere l'autorità di segnalarlo al Board[1154].

Infine, con lo scopo di garantire l'indipendenza e la legittimità della funzione di *compliance*, il Board non dovrebbe avere alcuna autorità sulla decisione dello IAM di intraprendere un'indagine; ne tantomeno il potere di approvazione delle raccomandazioni formulate dal Meccanismo al termine dell'*investigation*.

3.3.2. La funzione di *Problem-Solving* alla luce dei principi di flessibilità ed eguaglianza tra le Parti.

La *policy* di un Meccanismo, nel disciplinare la funzione di *problem solving* (detta anche di *dispute resolution*), non dovrebbe essere vincolante; al contrario dovrebbe seguire un approccio flessibile. Lungi dall'imporre una data tecnica di risoluzione delle controversie, una buona *policy* dovrebbe predisporre un quadro normativo che favorisca la scelta del rimedio più adatto alle circostanze del caso concreto e su cui vi sia il consenso di tutte le Parti interessate (il denunciante, la Banca, il cliente) [1155].

Fondamentale, ai fini del successo di una *dispute resolution*, è la previsione, ad opera della *policy* del Meccanismo, di misure volte a eliminare gli squilibri di potere tra le Parti[1156]. A tal fine, il *problem solving* dovrebbe essere gestito da un mediatore indipendente e neutrale rispetto agli

---

[1153] Così *op.ult.cit*., pag. 68, ove è sottolineato come se il Management non fosse obbligato a sviluppare un c.d. MAP, le raccomandazioni del Meccanismo si tradurrebbero in mere affermazioni, del tutto irrilevanti e facilmente ignorabili. In definitiva, la stessa esistenza del Meccanismo risulterebbe inutile e illogica. Esempio di buona politica è quella dell'Accountability Mechanism dell'ADB (*Policy* al par. 190).

[1154]Di fatto, quando il cliente o il management non stanno attuando i propri impegni, non è sufficiente che il Meccanismo pubblichi un rapporto di monitoraggio. Piuttosto, il Meccanismo dovrebbe avere la capacità di allertare il Board e formulare raccomandazioni relativamente a quali misure aggiuntive dovrebbero essere intraprese per ottenere la conformità, in modo che il Board possa adottare le azioni più appropriate. Si noti come, il potere di segnalare al Board la mancata attuazione del MAP ad opera del Management è previsto in tutti i Meccanismi, salvo che nella *policy* del CM-BEI.

[1155] Sarebbe opportuno che la *policy* offra una vasta gamma di tecniche di risoluzione delle controversie. Inoltre, devono essere evitati comportamenti della Banca consistenti nell'offrire, durante la mediazione, una soluzione "prendere o lasciare".

[1156] Può essere considerata una buona *policy*, in tal senso, quella del MICI dell'IDB (*Consultation Phase Guidelines* parr. 3.2, 3.6, 3.7).

interessi di cui sono portatori i soggetti coinvolti, il quale dovrebbe avere il potere di supportare le Parti in modo diverso, a seconda della loro peculiare capacità di negoziare, di accedere alle informazioni rilevanti, di procurarsi le risorse necessarie. Inoltre, al fine di rendere effettivi i risultati raggiunti durante la *dispute resolution* e cristallizzati in apposito accordo, il Meccanismo dovrebbe monitorarne l'attuazione, anche mediante la consultazione dei denuncianti[1157].

Un ultimo elemento importante ai fini dell'efficacia del Meccanismo è dato dall'assenza di preclusioni per il denunciante all'attivazione della *compliance review*: questi dovrebbe essere libero, in ogni momento, di interrompere il *problem solving*, e di avviare un'indagine di conformità[1158].

3.3.3. La funzione di *Advisory* alla luce del principio di trasparenza, indipendenza

La funzione di *advisory* mira ad utilizzare le lezioni tratte dal Meccanismo, nell'ambito della *compliance* e della *dispute resolution*, come una fonte di apprendimento funzionale a migliorare le prestazioni dell'istituzione finanziaria e, al contempo, evitare che danni simili a quelli denunciati possano accadere in futuro.

Il parere consultivo del Meccanismo non dovrebbe essere specifico sul progetto, in quanto ciò potrebbe dar luogo ad un conflitto di interessi; questo poiché, laddove il personale IAMs dovesse essere consultato a titolo di *staff* specializzato in materia ambientale e sociale su un dato progetto, il suo successivo coinvolgimento, nell'ambito del Meccanismo, in un reclamo attinente al medesimo o analogo progetto determinerebbe un insanabile conflitto di interessi[1159].

Inoltre, il Meccanismo, in ossequio al principio di trasparenza, dovrebbe monitorare l'attuazione delle proprie raccomandazioni generali e lo stato di avanzamento dell'apprendimento istituzionale permesso appunto dalle stesse[1160].

Per ultimo, l'IAM dovrebbe fornire un contributo alla revisione delle politiche delle istituzioni finanziarie multilaterali, mettendo a frutto le esperienze tratte dalla *compliance* e dalla *dispute resolution*.

3.4. La funzione di sensibilizzazione *(outreach)* alla luce dei principi di accessibilità e trasparenza.

I principali destinatari delle attività di sensibilizzazione dei Meccanismi sono le persone potenzialmente danneggiate dalle operazioni finanziate delle MFIs. Ciò accade poiché, molto spesso, le comunità danneggiate non hanno conoscenza dell'esistenza di un Meccanismo di *accountability* preposto ad affrontare le loro preoccupazioni.

Al fine di garantire tale attività di sensibilizzazione è necessario che la *policy* del Meccanismo preveda un chiaro ed esplicito mandato al riguardo; ciò infatti, da un lato, permette al Meccanismo di

[1157] Ove lo IAM ritenga non attuato l'impegno assunto, dovrà darne tempestiva segnalazione al Board. Un esempio di buona politica è quella dell'IPAM della BERS (*Policy* par. 2.5). *Good Policy Paper - Guiding Practice from the Policies of Independent Accountability Mechanisms*, December 2021 pag. 78.

[1158] Una *policy* virtuosa dovrebbe essere attenta ad evitare conflitti di interesse che possono porsi, laddove il Direttore di uno IAM si occupi sia della funzione di *compliance* che del *problem solving* in relazione al medesimo caso.

[1159] In tal senso si considera esempio di buona politica la *Policy* del CAO dell'IFC (paragrafi 148-151), ove è previsto che il Meccanismo svolga attività di consulenza su politiche, procedure, linee guida di ampio respiro e non su progetti specifici.

[1160] Il meccanismo dovrebbe, *in primis*, fornire la propria consulenza al Board e al Management e, successivamente, monitorare l'attuazione dei propri consigli da parte dell'istituzione finanziaria. Di tale attività dovrebbe darsi conto in relazioni rese pubbliche. Un esempio di buona politica è dato dall'IRM dell'AFDB (*Operating Rules and Procedures* par. 81).

disporre di un adeguato budget volto a finanziare la *outreach*[1161] e, dall'altro, esclude qualunque opposizione, da parte delle istituzioni finanziarie multilaterali e dei relativi clienti, ad un'attività di pubblicizzazione delle funzioni dello IAM. Elementi chiave al fine di garantire una conoscenza del Meccanismo funzionale ad un suo più agevole accesso sono i metodi di sensibilizzazione, la sussistenza di precisi obblighi in capo al cliente, nonché la predisposizione di una comunicazione su più livelli.

Sotto il primo profilo, è essenziale che l'attività di sensibilizzazione avvenga con metodologie che tengano conto del *background* culturale, dell'alfabetizzazione delle comunità interessate nonché degli ostacoli tecnologici[1162]. Fondamentale, al riguardo, è la tenuta e l'aggiornamento di un registro pubblico dei reclami, in modo che, per un verso, i denuncianti possano seguire lo stato di avanzamento della procedura e, per altro, qualunque soggetto interessato possa informarsi sul lavoro e sulle tempistiche del Meccanismo[1163].

In secondo luogo, è necessario che l'istituzione finanziaria obblighi contrattualmente i suoi clienti/*borrower* a fornire informazioni, alle comunità potenzialmente interessate, sull'esistenza del Meccanismo e sul relativo mandato[1164]. L'informazione, fornita a più livelli, costituisce pratica virtuosa. Infatti, la sensibilizzazione deve avere come destinatari, non solo le comunità potenzialmente danneggiate, bensì lo stesso staff dell'istituzione finanziaria e il personale del cliente – esecutore materiale del progetto[1165].

Inoltre, completa una buona *policy*, rispettosa del principio di trasparenza, la previsione circa la necessità di rivedere regolarmente il quadro normativo del Meccanismo attraverso un processo di consultazione pubblica, che tenga conto delle opinioni delle comunità interessate dai progetti, le CSOs e tutti gli altri *stakeholders*[1166].

[1161] Il Meccanismo di controllo dovrebbe avere un adeguato budget per organizzare, ad esempio, eventi pubblici accessibili a tutti i portatori di interessi e, soprattutto, alle comunità potenzialmente danneggiate. *Good Policy Paper - Guiding Practice from the Policies of Independent Accountability Mechanisms*, December 2021 pag. 33.

[1162] Le informazioni sul meccanismo, dovrebbero essere rese in primo piano sul sito web e in più lingue e formati accessibili. Al riguardo, alcuni esempi di buona politica sono quelle del MICI dell'IDB (paragrafo 60) e del CAO dell'IFC (paragrafi 35, 163). L'informazione dovrebbe, inoltre, avere come destinatari prioritari le persone vulnerabili.

[1163] Il registro dovrebbe includere: i casi pendenti e quelli chiusi, i reclami non ammissibili, con collegamenti a lettere di reclamo (nel rispetto dell'eventuale riservatezza richiesta), le decisioni sull'ammissibilità del reclamo, i report di *compliance review* o di *dispute resolution*, i termini di riferimento per l'*investigation*, i rapporti di indagine, le risposte del Management e le azioni correttive proposte (MAP), i rapporti di monitoraggio e la restante documentazione pertinente. I materiali dovrebbero essere pubblicati online integralmente (non semplicemente in forma riepilogativa) e rimanere pubblici definitivamente e non solo per un periodo di tempo limitato.

[1164] Un esempio di buona politica è quella dell'Accountability Mechanism dell'ADB (par. 211), ove si precisa che i Dipartimenti operativi (strutture di cui si compone il *Management*) devono, in collaborazione con il cliente, diffondere le informazioni rilevanti al momento dell'avvio del progetto, concentrandosi in particolare sulle operazioni che presentano un elevato rischio di danno (ad esempio, quelle che presentano un forte rischio di reinsediamento involontario).

[1165] Esempio di un'attività di sensibilizzazione a più livelli si ha nell'ambito della *policy* di dell'Accountability Mechanism dell'ADB. V. *infra* Capitolo III – 3.2.1 *L'Accountability Mechanism della Banca Asiatica di Sviluppo*, di cui si riporta il passaggio maggiormente rilevante a questi fini "L'*outreach* ha il precipuo scopo di favorire una migliore comprensione del mandato, dei compiti e delle potenzialità del meccanismo presso le comunità danneggiate, il personale della Banca, nonché i Clienti, pubblici o privati. A tale scopo sono state previste tre diverse tipologie di sensibilizzazione. La prima, di carattere interno, si rivolge al personale della Banca e avviene attraverso regolari corsi di formazione. La seconda avviene nei PVS, stati- membri della Banca e, si attua mediante la designazione, in ogni Stato, di un membro del personale preposto a fornire, in forma semplice e magari illustrata, materiale informativo. In tale contesto un ruolo fondamentale è svolto dalle organizzazioni non governative (ONG) e dalle organizzazioni della società civile (CSOs), alle quali l'AM può decidere di esternalizzare l'attività di sensibilizzazione presso le comunità locali. La terza è attuata a livello di progetto: il personale che lavora con il Cliente, all'inizio del progetto, si preoccupa di diffondere informazioni circa l'esistenza e il funzionamento del Meccanismo".

[1166] Il processo di consultazione dovrebbe includere (1) una prima consultazione pubblica sulla politica esistente e (2) una seconda consultazione pubblica sul progetto di politica modificata. Le bozze dei documenti dovrebbero essere divulgate

Infine, sempre con l'obiettivo di un costante miglioramento della *policy*, dovrebbe prevedersi un impegno del Meccanismo a partecipare alla rete di IAMs[1167]; ciò poiché un simile coinvolgimento contribuisce, mediante lo scambio di informazioni, all'apprendimento istituzionale.

4. L'ipotesi di un possibile modello universale come idealizzazione funzionale del Meccanismo.

Al fine di migliorare l'efficacia dei Meccanismi, è stata avanzata, in dottrina, una proposta fondata su due elementi portanti: la creazione di un "Super-IAM" (S-IAM) e la previsione di un fondo di assistenza alle comunità danneggiate ("*independent assistance fund*")[1168].

Si tratta di due aspetti tra loro indipendenti, ma che, se previsti congiuntamente, potrebbero portare alla creazione di un modello universale di Meccanismo, volto non solo a soddisfare un'esigenza di *accountability*, come avviene per gli IAMs esistenti, bensì anche a far fronte alla necessità di risarcire i danni materialmente patiti dalle comunità danneggiate, in un'ottica totalmente innovativa.

Non resta che procedere, partitamente, all'analisi dei due aspetti, al fine di individuare quali siano i vantaggi di un simile modello rispetto al dato esistente, fondato su una pluralità di Meccanismi dotati di un mandato geograficamente delimitato e non inclusivo di una funzione risarcitoria.

Il super-IAM (S-IAM), creato di comune accordo tra tutte le istituzioni finanziarie multilaterali[1169] e dotato del carattere dell'indipendenza dalle stesse, opererebbe mediante un proprio budget, stanziato da tutte le istituzioni finanziarie in proporzione al numero di reclami presentati contro ciascuna di esse. Il personale sarebbe fornito dalle istituzioni finanziarie multilaterali per un periodo di tempo limitato[1170]. La circostanza che lo *staff* del S-IAM provenga dalle MFIs è resa necessaria, nell'idea dell'autore della proposta, dal fatto che i componenti del Meccanismo sarebbero tenuti ad analizzare la conformità dei vari progetti contestati alla stregua delle eterogenee politiche delle varie istituzioni finanziarie di riferimento. Ciò implicherebbe che il personale del S-IAM debba avere un'adeguata conoscenza della realtà finanziaria e del quadro normativo di riferimento. Da qui, l'idea per cui il personale del Meccanismo provenga dalle istituzioni finanziarie di riferimento.

A seguito della presentazione di un reclamo ad opera di soggetti che affermano di essere danneggiati da un progetto finanziato da una istituzione finanziaria multilaterale, il S-IAM sarebbe l'unico soggetto competente a determinarne l'ammissibilità, senza che vi possa essere alcun intervento da parte dei Boards delle istituzioni finanziarie multilaterali [1171].

---

prima delle consultazioni e dovrebbe essere concesso alle Parti interessate di rendere commenti in un periodo di almeno 60 giorni. Un esempio di buona politica è quello del CM-BEI (paragrafo 9.1). *Good Policy Paper - Guiding Practice from the Policies of Independent Accountability Mechanisms*, December 2021, p. 36.

[1167] Giova precisare che uno dei criteri di ammissibilità alla rete di IAMs è che il Meccanismo sia operativamente indipendente dal *management* dell'istituzione finanziaria multilaterale.

[1168] BRADLOW D. D., *Multilateral Development Banks, Their Member States and Public Accountability: A Proposal* - Articles in Law Reviews & Other Academic Journals, 2019, pag.1.

[1169] Al riguardo l'autore sottolinea come non sia senza precedenti un Meccanismo che abbia l'autorità di trattare casi, applicando le regole delle diverse organizzazioni internazionali. Ad esempio, l'ILO Administrative Tribunal è autorizzato a decidere i casi, in materia di lavoro, in base alle politiche di ciascuna organizzazione internazionale partecipante al relativo accordo istitutivo. BRADLOW D. D., *op.ult.cit*., 2019, pag.13.

[1170] Ciascuna MFI procede ad un distacco del proprio personale per un periodo stabilito (ad esempio 3 mesi). Tutte le nomine dei membri del Super-IAM dovrebbero essere, inoltre, soggette all'approvazione dei rispettivi Board of Directors. BRADLOW D. D., *op.ult.cit*., 2019, pag.12.

[1171] Il reclamo, nell'ideale modello universale, dovrebbe essere presentato da due o più persone danneggiate, escludendo, dunque, implicitamente la legittimazione del singolo individuo o del *quisque de populo*. BRADLOW D. D., *op.ult.cit*., 2019, pag.12.

Conclusa l'*investigation*, il relativo *report* dovrebbe essere presentato al Board dell'istituzione finanziaria di riferimento, il quale dovrebbe essere tenuto ad accettare i risultati a cui è addivenuto il S-IAM, salva la facoltà di disattenderli dando pubblica spiegazione dei motivi[1172]. Inoltre, il S-IAM, in base alla proposta in commento, dovrebbe essere competente anche in relazione al monitoraggio sulla attuazione delle raccomandazioni formulate. Un simile modello universale porterebbe, in definitiva, a due importanti vantaggi. Il primo è quello del considerevole ampliamento delle conoscenze in materia con correlativi riflessi positivi sul miglioramento nella progettazione e nella realizzazione delle operazioni finanziate dalle istituzioni finanziarie multilaterali. Infatti, il S-IAM sarebbe in grado, sulla base dei numerosissimi reclami presentati, di raccogliere un database di informazioni completo ed esaustivo circa le lacune delle *policy* esistenti, nonché circa gli impatti dei progetti; in tal modo il S-IAM potrebbe contribuire costantemente ad un'opera di *institutional learning* nei confronti delle istituzioni finanziarie multilaterali.

In secondo luogo, un ulteriore vantaggio derivante dall'esistenza di un unico S-IAM consisterebbe nell'eliminazione del rischio di decisioni eterogenee nei casi di finanziamento congiunto del medesimo progetto, ad opera di plurime istituzioni finanziarie.

È stato evidenziato come un simile modello potrebbe andare incontro a due distinte criticità. Infatti, un modello universale sconterebbe il limite dell'assenza di collegamento con il territorio, che lo porterebbe a non avere una conoscenza appropriata delle istituzioni finanziarie di riferimento e dei loro quadri normativi. Tuttavia, si è evidenziato come la suddetta criticità non è, in verità, insuperabile, considerando che lo *staff* del S-IAM sarebbe composto dal personale distaccato dalle varie istituzioni finanziarie. Ad avviso di chi scrive, al fine di garantire una maggior indipendenza, lo *staff* dovrebbe essere selezionato, non ad opera delle istituzioni finanziarie, bensì sulla base di un concorso pubblico.

Invero, la selezione dovrebbe tener conto – oltre che alle competenze specifiche – anche del criterio geografico, in modo da garantire la presenza nello *staff* del S-IAM di rappresentanti di tutte le nazionalità.

Inoltre, è stato criticamente sottolineato come il S-IAM, per rispondere adeguatamente all'enorme quantitativo di reclami presentati, avrebbe bisogno di un budget e di uno staff davvero imponente. Anche la suddetta criticità è facilmente superabile considerando che presumibilmente la maggior conoscenza della materia derivante dall'esistenza di un unico centro decisionale contribuirebbe, attraverso un processo di apprendimento istituzionale, alla diminuzione del numero di denunce presentate e, di riflesso, al contenimento delle risorse umane e finanziarie necessarie[1173].

Analizzato il S-IAM, non resta che occuparsi della seconda parte della proposta, attinente al fondo indipendente di assistenza ai danneggiati.

In questo modello ideale, allorché il S-IAM abbia ritenuto legittimo il reclamo presentato, il denunciante dovrebbe poter inoltrare una richiesta di assistenza al fondo. A tal fine, questi dovrebbe

---

[1172] Si precisa, inoltre, come vincolato ai risultati raggiunti dal S-IAM sarebbe non solo il Board dell'istituzione di riferimento, bensì lo stesso Management, il quale dovrebbe essere tenuto a sviluppare un MAP. BRADLOW D. D., *op.ult.cit*., 2019, pag.16.

[1173] Si rileva, altresì, che la criticità relativa agli imponenti stanziamenti finanziari volti alla gestione dei reclami è facilmente superabile considerando che il budget è fornito dalle istituzioni finanziarie multilaterali in proporzione ai reclami di propria pertinenza. Pertanto, nulla cambierebbe, in termini finanziari, in caso di gestione accentrata dei casi ad opera del S-IAM. Inoltre, l'autore precisa che la miglior conoscenza della materia derivante dal rilevantissimo quantitativo di reclami presentati di fronte al S-IAM permette di orientare meglio i comportamenti delle MFIs verso politiche di finanziamento più virtuose e attente agli impatti sociali e ambientali sul territorio. Dunque, le prassi più virtuose delle istituzioni finanziarie condurrebbero alla riduzione dei reclami con conseguente necessità di un minor numero di risorse umane. BRADLOW D. D., *op.ult.cit*., 2019, pag.14.

includere una copia della relazione con la quale il S-IAM, a seguito di un'indagine, ha dato conto dell'inosservanza, ad opera delle istituzioni finanziarie multilaterali, delle proprie politiche rilevanti[1174].

In base alla suddetta proposto, il fondo potrebbe essere costituito dai contributi provenienti dai privati, dalle associazioni, dalle fondazioni, dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali e dovrebbe essere supervisionato da un Board, i cui Membri potrebbero essere nominati dagli stessi donatori[1175].

Compito del Board, in base alla proposta in commento, è quello di valutare la gravità del danno e determinare l'importo risarcitorio in base ai fondi disponibili. Si è rilevato come potrebbe porsi un problema di sproporzione nei costi allorché i danni forieri di risarcimento siano imputabili maggiormente ad una istituzione finanziaria e in misura più esigua alle altre. Per rimediare a tale eventualità, si è altresì proposto di addossare tali maggiori oneri sulla Banca meno virtuosa, la quale, a sua volta, potrebbe riversarli sul cliente/*borrower*, a mezzo di una specifica clausola da inserirsi nel contratto di finanziamento.

L'idea di un Meccanismo universale appare, ad avviso di chi scrive, non priva di meriti. Tuttavia, una delle criticità riscontrabili nel modello universale è data dal fatto che lo *staff* del S-IAM sarebbe tenuto ad applicare politiche e procedure eterogenee; da qui la necessità di utilizzare il personale delle istituzioni finanziarie multilaterali di riferimento. Ciò finisce, in definitiva, per replicare i medesimi profili critici riscontrabili nei Meccanismi locali e che ci si proponeva di superare con la proposta di un modello universale.

Il carattere dell'indipendenza risulta, ancora una volta, vulnerato dall'esistenza di un forte condizionamento della Banca di riferimento, presso cui devono tornare i membri del S-IAM, una volta cessate le funzioni[1176]. Tale criticità potrebbe, tuttavia, essere superata attraverso due distinti correttivi. In prima battuta, sarebbe necessaria un'omologazione delle politiche ambientali e sociali e delle altre normative rilevati. Pertanto, le varie MFIs, per potersi avvalere del S-IAM, dovrebbero acconsentire ad una modifica del proprio quadro normativo, nell'ottica di un'armonizzazione di tutte le *policy.* In secondo luogo, ad avviso di chi scrive, lo *staff* dovrebbe essere selezionato, non da parte delle istituzioni stesse, bensì sulla base di una selezione pubblica, la quale testi anche le conoscenze dei candidati circa le istituzioni finanziarie mantenendo – come detto in precedenza – una distribuzione geografica dei membri.

[1174] La richiesta di assistenza deve dar conto di due elementi. In primo luogo, il richiedente, mediante la presentazione di una copia della relazione del Super-IAM, deve indicare l'esistenza del danno eziologicamente cagionato dall'inosservanza, da parte dell'istituzione finanziaria, delle sue politiche rilevanti. In secondo luogo, la richiesta di assistenza deve motivare l'importo richiesto in relazione al danno. BRADLOW D. D., *op.ult.cit*., 2019, pag.15.

[1175] Il Board del Fund avrebbe il compito di determinare l'importo del fondo in relazione alla gravità del danno e delle risorse disponibili nel fondo. Così in BRADLOW D. D., *op.ult.cit*., 2019, pag.16.

[1176] Il personale del S-IAM, sapendo di dover tornare a lavorare presso l'istituzione finanziaria multilaterale distaccata, potrebbe essere più indulgente in relazione ai progetti finanziati dalla stessa.

Conclusioni

Si è dato conto nei precedenti capitoli dei principi di indipendenza, imparzialità, efficacia, accessibilità e trasparenza che le *policy* dei vari Meccanismi indipendenti di *accountability* (IAMs) si sono prefissate di attuare nel trattare i reclami presentati dai soggetti danneggiati (*affected party*) dai progetti finanziati dalle istituzioni finanziarie multilaterali. Di fatto, le aspettative e le richieste di *accountability* rispetto alle decisioni e alle azioni delle istituzioni finanziarie multilaterali sono al centro del dibattito internazionale e, dunque, il ruolo che i Meccanismi di controllo hanno assunto – a circa 30 anni dalla loro nascita – rappresenta un elemento chiave all'interno delle istituzioni dando maggiore legittimità al loro operato.

A questo punto della trattazione, non resta che provare a ipotizzare una valutazione complessiva circa l'attuazione dei principi individuati nell'ambito della prassi dei vari Meccanismi.

Al fine di agevolare la sintesi contenutistica, si sottolinea come, sotto il profilo metodologico, l'analisi della prassi è stata condotta attraverso l'esame dei casi dichiarati inammissibili e delle motivazioni sottostanti la declaratoria di inammissibilità. Inoltre, si è provveduto ad analizzare i reclami che non sono giunti alla fase di *compliance* per decisione del Board o dello stesso Meccanismo. Infine, si sono analizzate le attività di *follow-up,* poste in essere dal Meccanismo, sull'attuazione del c.d. MAP da parte del Management.

Conclusioni generali

Giova premettere come molto dibattuto sia il tema della natura dei Meccanismi di *accountability*. Al riguardo sono state formulate in dottrina due tesi antitetiche.

La prima, sottolineando la funzione di promozione dei diritti umani, economici e sociali degli IAMs[1177], ha evidenziato la natura "quasi-giudiziaria" degli stessi[1178]. Tuttavia, la suddetta tesi si presta a significative obiezioni sintetizzabili nel fatto che i Meccanismi di *accountability* sono sprovvisti di un vero e proprio potere decisionale. Invero, gli IAMs analizzati, oltre a dover essere autorizzati dal Board of Directors per poter avviare l'indagine di conformità[1179], non hanno alcun potere di imporre la propria decisione finale all'istituzione finanziaria.

Sulla scorta di tali osservazioni, si è delineata la seconda tesi sulla natura non giudiziaria dei Meccanismi di *accountability*. A ben vedere si tratta di "*Independent Investigatory Body*", il cui compito è quello di contribuire al miglioramento dei processi decisionali delle istituzioni finanziarie multilaterali, durante le varie fasi di preparazione e di realizzazione di un progetto[1180].

[1177] Così SCHLEMMER-SCHULTE, *The World Bank Inspection Panel: A Record of the First International Accountability Mechanism and Its Role for Human Rights*, in *Human Rights Brief*, 1996 in riferimento al Inspection Panel. Si tratta di conclusioni estensibili a tutti i meccanismi di *acccountability* analizzati, per via del crescente controllo svolto da essi su temi quali salute, ambiente, lavoro, etc.

[1178] Così in SCISO E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, *op. cit.*, 2021, ove è chiarito che a sostegno dell'interpretazione della natura "quasi-giudiziaria" del Panel di Ispezione della Banca mondiale e, pertanto, estendibile – a parere dello scrivente – a tutti gli altri IAMs, l'atto istitutivo attribuisce all'organo di controllo poteri ben definitivi. *In primis*, il potere di ricevere i reclami relativi a progetti finanziati dalla Banca, in cui la stessa non ha agito in conformità alle proprie politiche e procedure operative in tutte le fasi del progetto. Di fatto, esse rappresentano un "diritto" a cui l'istituzione finanziaria multilaterale deve conformarsi e, dunque, il Meccanismo rappresenterebbe l'organo incaricato di verificarne la conformità. Infine, altro potere attribuitogli è il "*pouvoir de dire le droit*" ovvero la capacità del Meccanismo di determinare se l'istituzione è stata conforme o meno al "diritto" di cui sopra.

[1179] L'unica eccezione è costituita dal Meccanismo della BERS, l'IPAM. In tal caso, infatti, il Board non è dotato del potere di poter bloccare la decisione del Meccanismo relativa all'avvio dell'indagine di *compliance*.

[1180] BOISSON DE CHAZOURNES, *Compliance with Operational Standards*, op. cit., p. 73 ss.

Analizzata la natura, non resta che individuare i limiti degli IAMs, i quali consistono, essenzialmente, nella già menzionata assenza di potere decisionale, nella natura degli atti istitutivi, nel contenuto esiguo dei quadri normativi di riferimento delle verifiche di conformità, nonché nel ridotto carattere dell'indipendenza.

In primo luogo, si deve rilevare come gli IAMs siano stati istituiti tramite un atto interno delle MFIs[1181] e, pertanto, i relativi poteri nonché la disciplina sul loro funzionamento rimangono sottoposti alla volontà esclusiva degli organi amministrativi della Banca[1182]. È stato sottolineato come i Meccanismi di *accountability* avrebbero potuto vantare una maggior forza dal punto di vista giuridico, ove fossero stati istituiti sulla base di un emendamento all'accordo istitutivo della MFIs oppure attraverso un Protocollo addizionale[1183].

Un secondo importante limite all'efficacia dei Meccanismi è data dalla circostanza che questi procedono alla *compliance review* applicando il solo diritto interno della Banca e non altre norme esterne all'organizzazione, quali le regole internazionali poste a tutela dei diritti dell'uomo[1184].

Infine, si deve rilevare come il principale ostacolo ad un efficace funzionamento degli IAMs sia la loro limitata indipendenza dall'istituzione finanziaria di riferimento. Sebbene la maggior parte delle *policy* degli IAMs esistenti preveda un divieto di ingerenza del Management nell'operato dei Meccanismi, ciò risulta in definitiva non sufficiente a garantire una totale libertà di azione dell'organo di *accountability*[1185]. Ecco perché la proposta avanzata in dottrina si fonda su un Super-IAM, del tutto indipendente dalle istituzioni finanziarie multilaterali. Si deve, tuttavia, evidenziare come l'esistenza di un IAM del tutto indipendente non sia in verità possibile. Irrimediabilmente, il Meccanismo di *accountability* avrà infatti sempre una dipendenza dalle istituzioni finanziarie multilaterali sotto il profilo finanziario. Per operare, infatti, il Meccanismo ha bisogno di risorse umane e stanziamenti in bilancio.

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, la suddetta mancanza di indipendenza non costituisce una vera criticità del sistema di *accountability*. A ben vedere è connaturato al sistema la circostanza che i Meccanismi dipendano dalle istituzioni finanziarie multilaterali di riferimento; ciò poiché gli IAMs non sono stati concepiti come se fossero un'autorità giurisdizionale dotata dei caratteri di indipendenza e neutralità e dei relativi poteri sovrani (es. accordare il risarcimento del danno). La loro funzione è, infatti, ben diversa: gli stessi contribuiscono, attraverso la funzione di *compliance* e *problem solving*, a migliorare l'operato delle istituzioni finanziarie multilaterali orientandolo verso pratiche più virtuose e, ove possibile, evitando il verificarsi di danni alle comunità locali.

L'analisi congiunta degli atti istitutivi e della prassi è stata di fondamentale importanza poiché ha permesso di mettere in evidenza non solo le caratteristiche specifiche di ciascun Meccanismo, ma anche gli aspetti di unicità rispetto al contesto in cui essi operano, alle varie sfide da affrontare e al

[1181] Normalmente mediante una risoluzione del Board of Directors.
[1182] Cfr. SCISO E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, op. cit., 2021.
[1183] Così in ADJOVI, *Le Panel d'Inspection de la Banque Mondiale*, op. cit., p. 4, in www.ridi.org/adi.
[1184] Va precisato nel caso specifico della Banca mondiale che essa prende in considerazione una vasta gamma di norme a tutela dei diritti umani fondamentali di natura economica e sociale; evitando di inserirsi nei rapporti politici tra uno Stato e i suoi cittadini. Così in SCISO E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, op. cit., 2021. V. anche SHIHATA, *La Banque Mondiale et les droits de l'homme*, in *Revue Belge de Droit International*, vol. 1, 1999 p. 93 ss.; VITA-TAN-PANJSHIRI, *The World Bank Inspection Panel and International Human Rights Law,* in *NYU Law Clinic on International Organizations*, 2017, p. 29 ss.
[1185] Come si è sottolineato nel capitolo IV, trattando di analogie e differenze tra i vari IAMs, la limitata indipendenza dall'istituzione è data da una pluralità di circostanze riassumibili nei poteri del Board di approvare l'*investigation* e il *report* conclusivo della *compliance review*, di nominare e di rimuovere il personale, di stanziare il budget necessario al funzionamento del Meccanismo.

vuoto normativo, che hanno provato a riempire nel diritto delle organizzazioni internazionali. Lo studio ha consentito, infine, una riflessione critica sull'attività svolta dai vari Meccanismi di controllo e sul perché essi agiscono in un determinato modo piuttosto che in un altro, fornendo, da una parte, gli strumenti per poter valutare quanto gli IAMs svolgono bene il loro compito e dall'altro, come essi possono migliorare il loro ruolo e la loro attività di controllo.

Conclusioni di dettaglio

Si riportano, sinteticamente, i risultati raggiunti dai vari IAMs in termini di indipendenza, imparzialità, efficacia, accessibilità e trasparenza.

L'analisi della prassi dell'Inspection Panel ha condotto a riscontrare criticità sotto il profilo della accessibilità, dell'indipendenza e della trasparenza del Meccanismo.

Infatti, la *policy* dell'*Inspection Panel*, trovando un precipuo riscontro nella prassi, non assicura, a parere di chi scrive, un'adeguata accessibilità al Meccanismo. Ciò avviene nei casi di mancata registrazione della richiesta per difetto di ricorso al *Management* prima della presentazione del reclamo e per carenza di legittimazione in capo al denunciante.

Sotto il profilo dell'indipendenza si è sottolineato come il Panel sia uno di quei Meccanismi, la cui *policy* prevede un potere del Board di approvare la decisione di indagine adottata dall'IAM. Nell'analisi della prassi si sono riscontrati solo 4 casi in cui il Board non abbia approvato la decisione del Panel[1186]. Inoltre, si deve rilevare come in due casi in cui il Board non ha approvato la raccomandazione di procedere con l'*investigation*, in verità la struttura di vertice della Banca mondiale abbia comunque ordinato al Panel di intraprendere un'indagine, seppur più snella rispetto a quella ordinaria di *compliance*. Solo in due casi si sono riscontrate anomalie, giacché il Board, nella sua decisione di non approvare l'avvio dell'*investigation*, non ha fornito alcuna motivazione al riguardo.

Sotto il profilo dell'efficacia, si deve evidenziare come frequente sia l'ipotesi in cui il Panel non abbia avviato l'*investigation* in considerazione degli impegni assunti dal *Management* di risolvere le preoccupazioni dei reclamanti, mediante specifiche e puntuali azioni correttive. Si tratta di un aspetto positivo, a parere di chi scrive, in quanto l'effettiva collaborazione tra *Management e* il Meccanismo costituisce lo strumento più efficace per raggiungere l'obiettivo del miglioramento dell'operato della Banca. Tuttavia, si deve anche evidenziare come il sito istituzionale non riporti alcuna valutazione del Meccanismo circa l'adeguata ottemperanza del *Management* agli impegni presi, trattandosi, così, di un evidente risultato negativo nell'attuazione del principio di trasparenza-pubblicità.

Ebbene le stesse considerazioni devono svolgersi in relazione ai casi in cui sia stata riscontrata la non *compliance* della Banca. In tali ipotesi, a seguito della predisposizione del MAP, si riscontra come sia lo stesso *Management* a pubblicare i progressi compiuti circa l'attuazione dei correttivi, direttamente sul sito *web* dell'Inspection Panel. Ad avviso di chi scrive, al fine di rendere il Meccanismo maggiormente credibile ed efficace agli occhi dei potenziali reclamanti, sarebbe stata opportuna la presenza, nell'ambito della documentazione presente sul sito *web* e accanto ai Report del *Management*, di un documento relativo alla valutazione del Meccanismo circa la corretta attuazione del MAP.

In una prospettiva di continuità, si noti che anche rispetto alla prassi del CAO, possono muoversi critiche circa l'inesatta attuazione dei principi di trasparenza, di accessibilità e di efficacia.

[1186] Si tratta di 4 casi su oltre 160 reclami analizzati nel periodo tra la creazione del Panel (1993) fino al 2 Maggio 2022.

Infatti, il sito *web* del CAO si limita a riportare solo la documentazione dei reclami ritenuti ammissibili, mentre nessuna indicazione viene fornita rispetto a quelli dichiarati ineligibili; ne consegue l'impossibilità di procedere ad un'analisi effettiva sul buon funzionamento del Meccanismo.

Inoltre, un *deficit* di trasparenza si riscontra anche nella c.d. *Appraisal decision*, vale a dire il documento con cui il Meccanismo ha ritenuto che non fosse necessaria un'*investigation* nel caso concreto. I principali profili critici si appuntano sull'assenza di una vera e propria motivazione di archiviazione. In tali ipotesi, si è notato come l'*Assessment Report* avesse un contenuto meramente ricognitivo delle posizioni delle Parti (denunciante e cliente). In altri termini, nel documento il CAO si limita a riportare il contenuto del reclamo e la risposta del cliente, senza prendere alcuna posizione nel merito; il che conduce a ritenere, ad avviso di chi scrive, che la motivazione fornita dal Meccanismo circa l'archiviazione risulti apparente e, nella sostanza, inesistente.

Sotto il profilo dell'accessibilità, la *policy* del CAO non consente al singolo individuo di presentare reclamo, il che ha condotto il Meccanismo a motivare la sua decisione di archiviazione sulla base dell'esiguità del numero dei denuncianti - la cui identità peraltro era richiesta di essere mantenuta riservata, - senza curarsi della circostanza che potessero esserci altri soggetti danneggiati, rimasti nell'ombra per paura di ritorsioni

Infine, sotto il profilo dell'efficacia, la prassi del CAO è criticabile allorché il Meccanismo decida di non condurre un'*investigation* a fronte dell'impegno formale del Cliente e della Banca, da un lato, di apportare correttivi ai progetti e, dall'altro, di modificare le politiche e gli standard generali di prestazione di IFC/MIGA. In casi del genere, si riscontra l'assenza di un *follow-up* da parte del CAO circa il rispetto degli impegni presi o, quantomeno, non ne viene dato conto nella relativa sezione del sito. Di fatto, il CAO, ad avviso di chi scrive, potrebbe migliorare la propria attività in un'ottica di maggiore trasparenza, rendendo visibili sul proprio sito, da un lato, la documentazione dei reclami ritenuti inammissibili e, dall'altro, l'attività di *follow-up* su progetti e politiche su cui vi sia un impegno di IFC/MIGA. Ciò contribuirebbe a renderlo maggiormente credibile ed efficace agli occhi dei potenziali reclamanti. Potrebbe, altresì, predisporre un'apposita sezione, nell'ambito dell'Assesment Report, dedicata alla motivazione della propria decisione di non procedere con *l'investigation*. La sua decisione dovrebbe, inoltre, essere maggiormente motivata in relazione alla posizione delle Parti, in modo da illustrare le ragioni che lo inducono a respingere le preoccupazioni espresse dai reclamanti.

Per quanto attiene al MICI, si sono evidenziate le numerose criticità del relativo quadro normativo. Ebbene, le suddette criticità trovano riscontro nell'ambito della prassi del Meccanismo. *In primis*, la *policy* non attua adeguatamente il principio di accessibilità, giacché subordina la possibilità di accedere al Meccanismo alla circostanza, da un lato, che il titolare del potere del reclamo sia almeno un gruppo di individui e, dall'altro, che questi abbia adempiuto all'onere del previo contatto con il Management. La prassi dimostra una sostanziale inaccessibilità: delle 95 richieste presentate solo 22 hanno superato il vaglio preliminare, necessario alla registrazione.

Inoltre, anche sotto il profilo dell'efficacia e dell'indipendenza, la prassi del MICI non raggiunge risultati apprezzabili. Su 6 casi in cui è stata richiesta la *compliance review*, solo 1 reclamo ha portato all'indagine e all'adozione di un MAP, oggetto di monitoraggio ad opera del Meccanismo. Gli altri non hanno raggiunto tale fase poiché in 4 casi il Board ha approvato la raccomandazione del MICI di non indagare. Mentre, nell'ultimo caso oggetto di analisi, il Board, nonostante il MICI avesse raccomandato l'indagine, ha ritenuto che la stessa non fosse necessaria; tuttavia, non si riscontra dalla documentazione del sito alcuna motivazione di merito.

Si noti che il MICI è tra quei Meccanismi, la cui *policy* prevede il potere del Board di approvare la decisione del Meccanismo di avviare l'*investigation*. Ebbene, si deve rilevare che nel caso di specie tale potere di blocco desta maggiori preoccupazioni rispetto ad altri Meccanismi, in cui la *policy* prevede una normativa analoga. Infatti, se la *policy* dell'Inspection Panel prevede una funzione di *advisory* per effetto della quale il Meccanismo, ancorché chiuda il procedimento senza addivenire ad alcuna indagine, è in grado di utilizzare l'esperienza maturata al fine di trarre lezioni per il futuro in un'ottica di *institutional learning*, lo stesso non può dirsi per il MICI. Infatti, la *policy* del Meccanismo inter-americano gli attribuisce solo poteri di *compliance* e di *consultation*, mentre nulla prevede circa la funzione di *advisory*.

In relazione all'AM della Banca asiatica sono state riscontrate, nella prassi, le criticità preannunciate in base all'analisi della *policy* sotto il profilo dell'accessibilità, mentre i dubbi sollevati in relazione al profilo dell'indipendenza si sono attenuati a seguito dell'esame della casistica.

Sotto il profilo dell'accessibilità si è sottolineato come in 25 casi su 66 la declaratoria di inammissibilità è intervenuta per permettere ai denuncianti di affrontare le loro preoccupazioni direttamente con il Dipartimento operativo; il che come si è avuto già modo di notare non consente che sia pienamente attuato il principio di accessibilità al Meccanismo di *accountability*

Tuttavia, si deve anche evidenziare come la condizione di procedibilità in commento, a ben vedere, sia coerente con la natura e la funzione dei Meccanismi di *accountability*: questi, non sono stati concepiti come organi giudiziari terzi ed imparziali, bensì quali mezzi attraverso i quali spingere l'istituzione finanziaria su binari più virtuosi. Infatti, la condizione in commento mira a risolvere immediatamente e direttamente la questione tra il danneggiato e il Management, rendendo il Meccanismo di *accountability* un vero e proprio strumento di ultima istanza, attivabile solo ove l'organo gestorio non riesca in proprio a risolvere le preoccupazioni dei reclamanti. Ne deriva che, sebbene le critiche alla condizione dell'onere del previo contatto con il Management abbiano una loro ragion d'essere, le stesse possono essere ridimensionate alla luce della natura e dello scopo dei Meccanismi di *accountability*. Sotto il profilo dell'indipendenza, non si riscontra nella casistica alcun caso in cui il Board non abbia approvato l'indagine raccomandata dal Meccanismo. Dunque non si evidenziano, nell'ambito dei casi trattati dal Meccanismo di *accountability* della *Asian Development Bank*, le stesse criticità che si è avuto modo di evidenziare nell'ambito dell'analisi della prassi del MICI o dell'Inspection Panel, pur essendoci un'analogia nelle normative.

La medesima considerazione deve svolgersi per l'IRM della Banca africana di sviluppo. In nessuno dei casi analizzati il Board ha ritenuto di non approvare la decisione del Meccanismo circa la necessità di un'indagine. Dunque, sebbene la *policy* dell'IRM preveda un potere di blocco, in ipotesi lesivo del principio di indipendenza del Meccanismo, nella pratica non si registra una simile criticità. Pertanto, può dirsi che quello che è stato definito, da un punto di vista astratto e teorico, un fallimento della *policy*, nella realtà pratica non può dirsi tale. Sotto il profilo dell'accessibilità, emerge dai dati esaminati come il numero dei reclami presentati sia esponenzialmente aumentato negli anni e così anche quello delle richieste registrate. Si è evidenziato, nel terzo capitolo, come le frequenti revisioni della *policy* IRM siano state motivate dalla volontà di accrescere l'accesso al Meccanismo. Invero, tale esigenza trova nella prassi del Meccanismo un formidabile riscontro, considerando il progressivo e significativo aumento annuale dei reclami presentati. Il motivo è legato alla circostanza che le vecchie *policy* del Meccanismo subordinavano l'accesso alla circostanza, da un lato, che il reclamo fosse stato presentato da un gruppo e non dal singolo e, dall'altro, che fosse stato adempiuto l'onere del previo contatto con il Management. Ebbene, le suddette condizioni di accesso sono state

eliminate dalla nuova *policy*, la quale si rivela significativamente più rispettosa del principio di accessibilità.

Per quanto riguardo il PPM della *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), il più recente tra quelli analizzati, non si è potuto condurre un'analisi della prassi, per via dell'assenza delle informazioni rilevanti sul punto, nell'ambito della sua pagina web[1187]. Il Meccanismo potrebbe, dunque, essere segnalato in questa sede per un *deficit* di trasparenza in relazione a due profili. *In primis*, sul registro del sito web sono visibili solo le sintesi dei risultati e delle valutazioni del PPM, vale a dire informazioni che permettono solo un monitoraggio minimo da parte dei richiedenti e delle Parti interessate dall'operato del meccanismo. Inoltre, al tempo in cui si scrive, i registri della Banca AIIB relativi alle richieste presentate al PPM non sembrano essere disponibili. Invero, il sito ufficiale del "*PPM Submissions Registry*" dichiara "*There are currently no registered submissions*". Si deve, al riguardo, sottolineare come, a seguito di una e-mail inviata dallo scrivente per avere accesso ai reclami trattati, il Meccanismo ha comunicato come nessuna richiesta sia stata presentata alla data del 22 febbraio 2022. Sebbene ciò potrebbe risultare plausibile dal momento che il PPM si trova nelle sue prime fasi di esistenza, allo stesso tempo, è necessario notare che l'assenza di richieste presentate in un arco temporale di 4 anni (2018-2022) ci induce a ritenere che il Meccanismo non abbia attuato sufficientemente il principio di accessibilità.

Nel capitolo III, si è sottolineato come la *policy* dell'IPAM - il Meccanismo di *accountability* della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) - risulti essere la più virtuosa tra quelle analizzate, sotto il profilo della legittimazione attiva, delle attività di *follow up*, del quadro normativo di riferimento, delle funzioni espletate, nonché dell'assenza di un potere del Board di "blocco" dell'indagine. Ebbene, il virtuosismo della *policy* del Meccanismo trova nella prassi un perfetto riscontro empirico. Sotto il profilo della trasparenza, emerge come, a sostegno della declaratoria di inammissibilità, vi sia sempre una motivazione completa ed esaustiva. Sotto il profilo dell'efficacia, si è sottolineato come in un solo caso l'operato della BERS è stato ritenuto conforme alle pertinenti politiche operative rilevanti. Ciononostante, il Meccanismo ha ritenuto comunque di adottare delle raccomandazioni nei confronti della Banca. Nel caso di specie, infatti, sebbene la BERS si fosse conformata alle politiche vigenti al momento dell'approvazione del progetto, l'IPAM ha ritenuto che la Banca avrebbe potuto percorrere binari più virtuosi, ove avesse considerato maggiormente il cambiamento, in itinere, del quadro normativo di riferimento.

Orbene, il Meccanismo in commento risulta il più virtuoso, giacchè si assiste all'adozione di raccomandazioni, non solo ove sia accertata una non *compliance*, bensì anche ove vi sia stata una positiva valutazione dell'operato della Banca.

Risulta, altresì, perfettamente attuativa del principio di efficacia, l'attività di *follow-up* espletata dal Meccanismo sull'attuazione del MAP ad opera del Management. I *Monitoring Report* appaiono puntuali nell'indicare quali azioni siano state attuate dal Management e quali no.

Sotto il profilo dell'accessibilità, l'analisi ha condotto a ritenere come, nel caso IPAM, la predisposizione di una buona *policy* abbia contribuito ad evitare le criticità che si sono riscontrate nella prassi degli altri Meccanismi di *accountability*. Infatti, non si riscontra nella prassi IPAM l'imponente numero di casi ritenuti inammissibili per difetto di legittimazione o per mancata soddisfazione dell'onere del previo contatto con il Management. Inoltre, il maggior numero dei reclami che hanno dato luogo ad un'*investigation* conferma l'*effectiveness* del Meccanismo, obiettivo

[1187] V. *infra* nota n. 813 e relativo testo, Capitolo III.

che la *policy* ha volute perseguire, allorchè non ha previsto un potere del Board di approvare la decisione di indagine adottata dall'IPAM.

Infatti, si deve sottolineare come la *policy* IPAM non attribuisca al Board alcun potere di "bloccare" le decisioni del Meccanismo circa l'avvio dell'indagine di conformità (*compliance review*). L'IPAM trasmette, ai fini meramente informativi, la propria decisione di avviare l'indagine al Board, qualora ritenga di dar ulteriore corso al procedimento. L'approvazione del Board è necessaria soltanto ove l'IPAM ritenga di dover chiudere il caso senza dar luogo all'*investigation*. Ne deriva che la *policy* dell'IPAM risulta essere molto attenta a salvaguardare l'indipendenza del Meccanismo: la stessa permette, infatti, un intervento del Board solo nell'ottica dell'implementazione del controllo sulla Banca. Nella prospettiva opposta ove, invece, il Direttore dell'IPAM comunichi la propria decisione di avviare l'indagine sull'operato dell'istituzione finanziaria, il Board non può fare alcunché se non prenderne atto. Non si riscontrano, tuttavia, casi in cui il Board non abbia approvato la decisione del Meccanismo di non avviare l'*investigation* in un'ottica di implementazione del controllo sulla Banca.

In conclusione, può sostenersi come si sia riscontrato, in alcuni casi, una perfetta corrispondenza tra la *policy* e la prassi, sia in termini positivi che negativi.

In termini positivi, l'esempio dell'IPAM è emblematico: ad una *policy* rispettosa del principio di accessibilità, ha fatto riscontro un ampio ricorso al Meccanismo da parte dei reclamanti.

In termini negativi, una corrispondenza tra la *policy* e la prassi si ravvisa nel caso del CAO, del MICI e dell'Inspection Panel, ove la prassi di dichiarare l'inammissibilità dei reclami, per difetto di legittimazione o per mancato adempimento dell'onere del previo contatto con il Management, si fonda su *policy* non pienamente attuative del principio di accessibilità

Ancora, sotto il profilo dell'indipendenza, si può porre l'esempio del MICI e dell'Inspection Panel: in tali casi, il potere del Board di negare/bloccare l'indagine, previsto espressamente dalla *policy*, è stato in concreto esercitato.

Fino ad ora, si sono commentati i casi in cui si ravvisa una perfetta coincidenza tra il quadro normativo e la prassi. Si vuole, a questo punto, individuare i profili rispetto ai quali si registra una discrasia tra quanto stabilito nella *policy* e quanto accade nella prassi. Anche qui, tale discrepanza può leggersi sia in termini positivi che in termini negativi.

In termini positivi, si può citare ancora una volta l'IPAM: accertata la conformità dell'operato della Banca, il Meccanismo si preoccupa comunque di formulare delle raccomandazioni per il futuro; si tratta di un potere, non previsto espressamente dalla *policy*, che concorre ad aumentare l'*effectiveness* del Meccanismo in commento.

Inoltre, può citarsi la prassi virtuosa dell'AM e dell'IRM: nelle rispettive casistiche non si registra neppure un caso in cui il Board abbia esercitato il potere di blocco dell'indagine, pur essendo lo stesso previsto dalle *policy*.

È, altresì, un esempio di discrepanza tra la prassi e la *policy*, sotto il profilo della trasparenza, la mancata pubblicazione da parte del CAO della documentazione relativa ai casi inammissibili nonché l'assenza di una motivazione completa circa la non idoneità del reclamo a dar luogo ad una *investigation* nella prassi del CAO e del MICI.

Infine, desta perplessità, sotto il profilo dell'*effectiveness*, l'assenza di un'attività di *follow-up* da parte dell'Inspection Panel e del CAO sulla corretta attuazione del MAP ad opera del Management o, perlomeno, la mancanza di una pubblicità in relazione alle stesse. Si tratta di elementi previsti dalla *policy* ma che in concreto non vengono attuati.

Di fatto, alla luce di quanto emerso, il presente lavoro si è posto l'obiettivo di contribuire alla letteratura, stimolando una riflessione critica sui Meccanismi di *accountability* e sulla loro efficacia nel diritto delle organizzazioni internazionali, mettendo in discussione l'attività degli stessi in vista di un loro continuo e progressivo sviluppo. A circa 30 anni dalla loro istituzione, è stato rilevato come, in alcuni casi, si assiste ad una perfetta corrispondenza tra la prassi e la sua attuazione pratica; mentre in altri – contro ogni previsione – quelli che sono stati definiti insuccessi della *policy*, non si sono rivelati tali nell'ambito della casistica analizzata.

Bibliografia

- AA. VV., *Enciclopedia del diritto*, Annali V, Giuffré editore, voce di Cafaro S.
- Abouchar J.A., *A Foot in the Door,* in *Alternatives Journal*, vol. 23, no. 2, 1997
- ADB, *Accountability Mechanism Policy 2012*, 24 maggio 2012
- ADB, *Report of The Task Force on Improving Project Quality*, 14 marzo 1994
- African Development Bank - African Development Fund Boards of Directors, *Resolution B/BD/2010/10 – F/BD/2010/04 Amending Resolution B/BD/2004/9 – F/BD/2004/7, Instituting the Independent Review Mechanism*, 16th June 2010
- African Development Bank Group, *African Development Bank adopts new policy to strengthen accountability and support people affected by its operations*, Sept. 24, 2021
- African Development Bank Group*, Operating Rules and Procedures Independent Recourse Mechanism*, January 2015 - Reviewed: June 2021
- African Development Bank Group*, Operating Rules and Proceduresе - Resolution,* 16 giugno 2010
- Agence Française de Développement, *Environmental and Social Complaints-Management Mechanism Rules of Procedure*, 14 March 2019
- Al-Jurf S., *Good Governance and Transparency: Their Impact on Development*, in Transnational Law & Contemporary Problems, vol. 9, 1999
- Alier J.M., *Ecologia dei poveri. La lotta per la giustizia ambientale,* ed. italiana a cura di Armiero M., Jaca Book, 2009
- Alston P., Robinson M. (a cura di), *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, Oxford, 2005
- Altiero S., Marano M. (a cura di), *Crisi ambientali e migrazioni forzate. l'ondata silenziosa oltre la fortezza europea*, Associazione a Sud, Roma, 2016
- Alvarez J., *International Organizations as Law-Makers*, Oxford University Press, 2005
- Amrallah B., *The international responsibility of the United Nations for activities carried out by U.N. peace-keeping forces*, in *Revue egyptienne de droit international*, 1976
- Anton D., *Observations about Expanding Public Participation in the International Environmental Law-Making Process*, in *University of Michigan Public Law Working Paper*, no. 112, 2008
- Anzilotti D., *Cours de droit international*, 1929, Parigi, 1999
- Asian Development Bank, *2018-Learning Report on Implementation of the Accountability Mechanism Policy*, August 2019
- Asian Development Bank*, Accountability Mechanism Policy*, 2012
- Asian Development Bank*, Guidebook on the Compliance Review Function of the ADB's Accountability Mechanism* - For ADB Management and Staff, May 2018
- Asian Development Bank*, Operations Manual Bank Policies* (BP), OM Section L1/BP, 24 May 2012
- Asian Development Bank, *Report of the Task Force on Improving Project Quality*, 1994
- Asian Development Bank*, The Compliance Review Function of the Asian Development Bank's Accountability Mechanism*, 2018
- Asian Infrastructure Investment Bank, *Call for Public Consultation for the Proposed Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) *Complaints Handling Mechanism*, 27 April 2017.
- Asian Infrastructure Investment Bank, *Environmental and Social Framework*, Febbraio, 2016

- Asian Infrastructure Investment Bank, *Policy on the Project-affected People's Mechanism*, Dec. 7, 2018
- Asian Infrastructure Investment Bank, *Rules of Procedure of the Project-Affected People's Mechanism*, issued by the Managing Director, Complaints-resolution, Evaluation and Integrity Unit (CEIU), June 13, 2019
- Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Dichiarazione del diritto allo sviluppo*, Risoluzione n. 41/128, 4 dicembre 1986
- Assemblea Generale, *Risoluzione n. 2105 (XX) del 20 gennaio 1965 e risoluzione n. 2184 (XXI)*, 12 dicembre 1966
- Barlas D., Tasso T., *Improving Service Delivery through Voice and Accontability: The Experience of the World Bank Inspection Panel*, in Wouters J., *Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract and Accountability, The World Bank Legal Review*, vol 6, 2015
- Bekker P.H.F., *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: a Functional Necessity Analysis of their Legal Status and Immunities*, Chicago, 1994
- Biggeri M., Volpi F., *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, FrancoAngeli, 2006
- Bin G., *The Law and Governace of the Asian Infrastructure Investment Bank*, *International Banking and Finance Law serie*s, Walters Kluwer, USA, 2019
- Bissel R.E., Nanwani S., *Multilateral Development Bank Accountability Mechanisms: Development and Challenges*, in *Manchester Journal of International Economic Law*, vol. 6, no. 1, 2009
- Bissel, *An environmental Inspection Mechanism for World Bank Projects*, Ecodecision, 1997
- Bissell R. E., *Learning Processes in International Accountability Mechanisms*, in *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 10, n. 1, 2005
- Bissell R.E., *Origin and Evolution of International Accountability Mechanism*, in McIntyre O., Nanwani S., *The Practice of Indipendent Accountability Mechanisms (IAMs). Towards Good Governance in Development Finance*, Brill Nijhoff, Boston, 2020
- Bissell R.E., *Recent Practice of the Inspection Panel of the World Bank*, in *American Journal of International Law*, 1997
- Boisson de Chaouzurne L., *Partnership, Emulations and Coordinations: Towards the Energe of a Droit Commun in the Field of Development Finance*, in Cissé H., Bradlow D. D., Kingsboury B., *The World Bank Legal Review, vol. 3, International Financial Institutions and Global Legal Governace,* Washington, World Bank 2011
- Boisson de Chazournes L., *Compliance with Operational Standards*, *The Contribution of the World Bank Inspection Panel*, in Afredsson G. (ed.), *The World Bank Inspection Panel*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2001
- Boisson de Chazournes L., *Public Partecipation in Decision-Making:The World Bank Inspection Panel*, in Brown Weiss E., Rigo Sureda A., Boisson de Chazournes L. (eds.), *The World Bank, International Finantial Institutions and the Development of International Law – A Symposium Held in Honour of dr. Ibrahim Shihata*, ASIL, 1999
- Boisson De Chazournes, *Compliance with Operational Standards: the Contribution of the World Bank Inspection Panel,* in Alfredsson-Ring (eds.), *The Inspection Panel of the World Bank*, cit.,
- Boisson De Chazournes, *Public Participation in Decision-Making: The World Bank Inspection Panel*, in Brown Weiss-Rigo Sureda-Boisson De Chazournes (eds.), *The World*

Bank, International Financial Institutions and the Development of International Law – A Symposium Held in Honour of dr. Ibrahim Shihata, ASIL, 1999
- Bovens M., *Public Accountability*, in *The Oxford Handbook of Public Management*, 2005
- Bowles I.A., Kormos C.F., *The American Campaign for Environmental Reforms at the World Bank*, in *Fletcher Forum of World Affairs*, 1999
- Bradlow D. D., *Multilateral Development Banks, Their Member States and Public Accountability: A Proposal*, in *Articles in Law Reviews & Other Academic Journals*, 2019
- Bradlow D. D., *Private Complainants and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions*, in *Georgetown Journal of International Law*, vol. 36, 2005
- Bradlow D., Hunter D. (eds.), *International Financial Institutions and International Law*, Wolters Kluwer, 2010.
- Bradlow D.D, *Should the International Financial Institutions Play a Role in the Implementation and Enforcement of International Humanitarian Law?*, in *Kansas Law Review*, vol. 50, 2002
- Bradlow D.D., *Developing Country Debt Crises, International Financial Institutions, and International Law: Some Preliminary Thoughts*, in *German Yearbook of International Law*, 2009
- Bradlow D.D., Grossman C., *Limited Mandates and Inter- twined Problems: A New Challenge for the World Bank and the IMF*, in *Human Rights Quarterly*, vol. 17, 1995
- Bradlow D.D., *International Law and the Operations of the International Financial Institutions*, in Bradlow D.D., Hunter D.B., *International Financial Institutions*, Kluwer Law International, 2010
- Bradlow D.D., *International Organizations and Private Complaints: The Case of the World Bank Inspection Panel*, in *Virginia Journal of International Law*, vol.34, no. 3, 1994
- Bradlow D.D., Naudé Fourie A., *Independent accountability mechanisms at international and regional development banks*, in Hale T.N., Held D. (eds), *Handbook of innovations in transnational governance*, Polity Press, Cambridge, 2011
- Bradlow D.D., Naudé Fourie A., *The Evolution of Operational Policies and Procedures at International Financial Institutions: Normative Significance and Enforcement Potential*, Draft Report for the International Law Association, Study Group: Responsibility of International Organisations, 6 avril 2011
- Bradlow D.D., *Private Complainants and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions*, in *Georgetown Journal of International Law*, vol. 36, no. 403, 2005
- Bradlow D.D., Schlemmer-Schulte S., *The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step in the Transformation of the International Legal Order*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 1994
- Brady J., *Responsiveness: Going Beyond Compliance*, Precepts, 2018
- Breton A., Wintrobe R., *La logica del comportamento burocratico*, Bologna, Il Mulino, 1988
- Bridgeman T., *Independent evaluation of the World Bank Inspection Panel: summary of findings and recommendations*, 2007
- Broadbent J., Guthrie J., *Changes in the Public Sector: a review of Recent 'Alternative' Accounting Research,* in *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 1992

- Broadbent J., Laughlin R., *Control and Legitimation in Government Accountability Processes: The Private Finance Initiative in the UK,* Critical Perspectives on Accounting, 2003
- Broches A., *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank,* in *Recueil des cours de l'Academie de droit international*, vol. 98, 1959
- Brown Weiss E., *On Being Accountable in a Kaleidoscopic World*, in *American Society of International Law Proceedings*, vol 104, 2010
- Brownlie I., *State Responsability: the Problem of Delegation*, in Volkerrecht Zwischem Normativen Anspruch und Politischer Realitat. Festschrift fur Karl Zemanek, Berlino, 1994
- Brunelli P., *Sviluppo sostenibile: una teoria diventata essenziale. Sistemi e modelli economici*, Edi&Sons Edizioni 2014
- Brunnée J., *International Legal Accountability through the Lens of the Law of State Responsibility,* Netherlands Yearbook of International Law, vol. XXXVI, 2005
- Cafaro S., *Banche internazionali*, in *Enciclopedia del diritto*, 2011
- Cafaro S., *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods. Analisi critica, processi di revisione in atto e proposte di riforma*, Giappichelli, 2012
- Cahn J., *Challenging the New Imperial Authority. The World Bank and the Democratization of Development*, in *Harward Human Rights Journal*, 1993
- Cançado Trindade A.A., *The Access of Individuals to International Justice*, Oxford University Press, 2011.
- Carli E., L*a politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale,* Giappichelli, 2019.
- Caron S., Giauque D., *Civil Servant Identity at the crossroads: new challenges for public Administration,* International Journal of Public Sector Management, 2006
- Carpo A., *In Amazzonia*, Feltrinelli, 2006
- Carrasco E.R., Guernsey A.K., *The World Bank's Inspection Panel: Promoting True Accountability Through Arbitration*, in *Cornell International Law Journal*, vol. 41, 2008
- Casaburi G., Riggirozzi M.P., Tuozzo M.F., Tussie D., *Multilateral Development Banks, Governments, and Civil Society: Chiaroscuros in a Triangular Relationship*, in *Global Governance*, vol. 6, no. 4, 2000
- Castelfranchi Y., *Amazzonia: viaggio dall'altra parte del mare*, Laterza, 2014
- Castro de la Mata G., El-Bakri Z., Mattsson J., Barlas D., Burns J., *The World Bank Inspection Panel: Accountability and Learning,* in *Il Politico, Rivista italiana di Scienze Politiche*, n. 1, 2019
- Cavallari C., Manuale di diritto dell'Unione Europea, Nel Diritto Editore, Ed. V, 2019
- CEE Bankwatch Network, *The EBRD Independent Recourse Mechanism Review. CEE BankwatchNetwork'scomments on the existing IRM,* June 2008
- Chersterman S., *An International Rule of Law?*, in *American Journal of Comparative Law*, vol. 56, 2008
- CIEL, *Does Divestment by Multilateral Development Banks Leave Communities in the Lurch?,* 2022
- Circi M., *L'attività del World Bank Inspection Panel a più di dieci anni dalla istituzione: un bilancio*, in Conticelli M., Cassese S. (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Giuffrè, 2006

- Circi M., *The World Bank Inspection Panel: Is It Really Effective?*, in *Global Jurist Advances*, vol. 6, no. 3, 2006
- Clark D., Fox J., Treakle K., *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield, 2003
- Clark D., *Understanding the World Bank Inspection Panel*, in Clark D., Fox J., Treakle K. (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman and Littlefield, 2003
- Clark D., *World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accontability*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2002
- Collier J., Lowe V., *The settlement of disputes in international law: Institutions and procedures*, New York: Oxford University Press, 1999
- Collier P., *Governance and the Quasi-Public Organization: A CaseStudy of Social Housing*, in *Critical Perspectives on Accounting*, 2005
- Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, *Statement on Globalization and Economic, Social and cultural Rights*, 11 maggio 1998
- Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, *Commento generale n. 2: International Technical assistance measures (Art. 22 of the Covenant),* 2 febbraio 1990, (UN Doc. E/190/23) part. 7
- Commissione di diritto internazionale, *Commentario al Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per illeciti internazionali,* in *Yearbook of the Internatonal Law Commission*, vol. II, Parte due, 2001
- Conforti B. (a cura di Iovane M.), *Diritto internazionale*, XI edizione, Editoriale Scientifica, 2018
- Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali, 21 Marzo 1986
- Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, 23 maggio 1969
- Corte distrettuale di New York, *Marie Laventure c. Nazioni Unite*, 23 agosto 2017
- Corte europea dei diritti dell'uomo, *Waite and Kennedy c. Germania [GC], ricorso n. 26083/94, sentenza del 18 febbraio 1999, par. 59; Beer and Regan c. Germania [GC], ricorso n. 28934/95*, sentenza del 18 febbraio 1999
- Corte internazionale di giustizia, Parere consultivo, Interpretazione dell'Accordo del 25 marzo 1951 tra l'Organizzazione Mondiale della Sanità e l'Egitto, 20 dicembre 1980
- Corte Suprema dei Paesi Bassi*, Madri di Srebrenica c. Paesi Bassi e Nazioni Unite*, Giudizio d'appello finale, 19 luglio 2019
- Crawford J., *Holding International Organizations and their Members to Account*, presented at the Fifth Steikraus-Cohen Internationa Law Lecture, London, 2007
- Cutt J., Murray V., *Accountability and Effectiveness Evaluation* in Non-Profit Organizations. Routledge, 2000
- D'Aspremont J., *The Articles on the Responsibility of International Organizations: Magnifying the Fissures in the Law of International Responsibility*, in *International Organizations Law Review*, vol. 9, 2012
- Daniel C., K Genovese K., van Huijstee M., Singh S.(eds), *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance,* SOMO 2016
- Dañino R. (Senior Vice-President and General Counsel), *Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank,* 2006

- Dañino R., *The Inter-American Investment Corporation and Private Sector Development in Latin America* in Effros R.C., *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, Volume II, International Monetary Fund, 1994
- Darrow M., *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishing, 2003
- De Sena P., *International Monetary Fund, World Bank and Respect for Human Rights: A Critical Point of View*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2010
- De Sousa Santos B., *The Rise of the Global Left:The World Social Forum and Beyond*, Zedbook, Londra, 2006
- de Wet E., *Holding International Institutions Accountable: The Complementary Role of Non-judicial Oversight Mechanisms and Judicial Review*, in *German Law Journal*, vol. 9, 2008
- Dekker I.F., *Accountability of International Organisations: An Evolving legal Concept?,* in Wouters J. (ed.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Oxford, 2010
- Dekker I.F., *Making Sense of Accountability in International Institutional Law. An Analysis of the Final Report of the ILA Committee on Accountability of International Organizations from a Conceptual Legal Perspective*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2005, vol. XXXVI
- Del Vecchio A., *I Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Cacucci, 2009
- Delaume G., *Issues of Applicable Law in the Context of the World Bank's Operations*, in Horn N., Schmitthoff C.M. (eds), *The Transnational Law of International Commercial Transactions,* Kluwer Deventer, 1982
- Della Porta D., Tarrow S., *Transnational protest and Global Activism*, Rowan and Littlefield, Lanham, 2005
- Denters H.M.G., *Law and Policy of IMF Conditionality*, Den Haag, 1996
- Deutsche Investitionsund Entwicklungsgesellschaft (DEG) e della Entrepreneurial Development Bank (FMO), *Independent Complaints Mechanism*, 1 January 2017
- Dorigo S., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, Torino, 2008
- Dubnik M. J., *Accountability and the premise of performance: in search of the mechanism*, in *Public performance & Management Revue*, vol. 28, n. 3, 2005
- Dunkerton K.J., *The World Bank Inspection Panel and its Affect on Lending Accountability to Citizens of Borrowing Nations*, in *University of Baltimore Journal of Environmental Law*, vol. 5, no. 226, 1995
- Dupuy R.-J., *L'application des règles du droit international général des traités aux accords conclus par les organisations internationales*, Genève, Imprimerie de la Tribune de Genève, 1972.
- Dyzenhaus D., *The Rule of (Administrative) Law in International Law*, in *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, 2005
- Eagleton C., *International organizations and the law of responsibility* in *Recueil des cours*, 1950
- EBRD, *Access Information Policy* (AIP) 2019
- EBRD, *Environmental and Social Policy* (ESP), 2019
- EBRD*, Guidance on Case Handling under the EBRD Project Accountability Policy*, April 2019

- EBRD, *Guidance on Case Handling under the EBRD Project Accountability Policy*, April 2019
- EBRD*, Independent Recourse Mechanism Rules of Procedure* approved by the Board, 6 April 2004.
- EBRD*, Project Accountability Policy* (PAP), April 2019.
- EBRD, *Project Complaint Mechanism* (PCM). *Rules of Procedure* approved by the Board of Directors at its Meeting on 7th May 2014 (in force as of 7 November 2014)
- EBRD, *Project Complaint Mechanism: Rules of Procedures*, 16 maggio 2009
- Edwards M., Hulme D., *Policy Arena. NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World,* in *Journal of International Development*, vol. 7, no. 6, 1995
- Edwards M., Hulme D., *Policy Arena. NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*, in *Journal of International Development*, vol. 7, no. 6, 1995
- EIB Group, *Activity Report 2008 del Complaints Office*, 2008
- EIB Group*, Complaints Mechanism Report 2020*, 2020
- EIB, *Complaints Office Activity Report*, 2008
- EIB*, Politica del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo Banca Europea degli Investimenti*, novembre 2018
- EIB, *Procedure del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI*, novembre 2018.
- EIB*, Protocollo d'intesa tra il Mediatore europeo e la Banca per gli Investimenti*, luglio 2008
- Ferrari Bravo L., Rizzo A., Di Majo F. M., *Codice dell'Unione europea Il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato istitutivo della Comunità Europea modificati dai Trattati di Maastricht, Amsterdam e di Nizza e dai Trattati di adesione, con annotazioni di giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Tribunale di primo grado: i documenti rilevanti*, Giuffrè, 2008
- Ferrucci L., *Internazionalizzazione in Africa tra imprese, istituzioni pubbliche e organizzazioni no profit*, Franco Angeli Editore, 2015
- Focarelli C., Diritto internazionale, IV edizione, 2017
- Forced migration online, *A world of information on human displacement,* 2022
- Forti M., *La signora di Narmada. Le lotte degli sfollati ambientali nel Sud del Mondo,* Feltrinelli, 2004
- Foster C., *Two Concepts of Accountability: Is a Bridge Possible Between Them?* London, 2000
- Fox J.A., Brown L.D. (eds), *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge, MIT Press, 1998
- Funnell W., *Government by Fiat: the Retreat from Responsibility,* Sydney, 2001
- G7, *Statement of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Palermo, Italy, February 17, 2001
- Gaillard E., Pingel-Lenuzza I., *International Organizations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass*, in *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 51, 2002
- Gaja G., *La responsabilité des organisations internationales: un état des lieux à l'issue des travaux de la Commission du droit international des Nations Unies* , in *Revue Belge de droit international*, no. 1, 2013
- Galimberti F., *Fondo monetario internazionale, un organismo di supervisione dell'economia mondiale*, in www.treccani.it.

- General Comment no 15: *The Right to Water* (Arts. 11 and 12 of the Covenant) E/C.12/2002/11, 20 gennaio 2003
- General Comment no. 14, *The Rights to the Highest Attainable Standard of Health* (Article 12 of the Covenant) E/C.12/2000/4, 11 agosto 2000
- Ghayur S., *IFIs' Conditionalities, Poverty Reduction, and Employment*, in *The Pakistan Development Review,* vol. 40, no. 4, Part II, 2001
- Gianviti F., *General Counsel del FMI – Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund*, International Monetary Fund, 2002
- Gilbert C.L., *The World Bank. Structure and Policies*, Cambridge University Press, 2006
- Glynn J., Murphy M., *Public Management: Failing Accountabilities and Failing Performance Review,* The International Journal of Public Sector Management, 1996
- Good Policy Paper, *Guiding Practice from the Policies of Independent Accountability Mechanisms*, December 2021
- Goodhart M., *Democratic Accountability in Global Politics: Norms not Agents*, in *The Journal of Politics*, vol. 73, no. 1, 2011
- Gormley W.T., *Accountability Battles in State Administration*, in Van Horn C. (ed.), *The State of The States*, CQ, Thousand Oaks, 1996
- Grand Chamber Decision, *Agim Behrami and Bekir Behrami v. France,* No. 71412/01 e *Ruzhdi Saramati v. France*, *Germany and Norway*, No. 78166/01, 2 Maggio 2007
- Grant R.W., Keohane R.O., *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in *American Political Science Review*, vol. 99, 2005
- Grant R.W., Keohane R.O., *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in *American Political Science Review*, 2005, vol. 99
- Grassia L., *Fmi: che cos'è e come funziona?,* da www.lastampa.it, 2011.
- Gray, A., Jenkins, B., *Codes of Accountability in the New Public Sector. Accounting*, in *Auditing & Accountability Journal*, n. 6, 1993
- Gready P., Ensor J. (a cura di), *Reinventig Development?,* Londra, 2005, p. 1-40.
- Gualtieri A.G., *The Environmental Accountability of the World Bank to Non-State Actors: Insights from the Inspection Panel*, in *British Yearbook of International Law*, 2002
- Guccione A.V., *I contratti di garanzia finanziaria*, Giuffrè, 2008
- Hafner G., *Accountability of international Organizations*, in *Proceedings of the Annual Meeting (ASIL),* vol. 97, 2003,
- Hale T., *Transparency, Accountability, and Global Governance*, in *Global Governance*, vol. 14, n. 1, 2008
- Handl G., *The Legal Mandate of Multilateral Development Bank as Agents for Change Toward Sustainbale Development*, in *American Journal of International Law*, vol. 92, 1998
- Hansungule M., *Access to Panel – The Notion of Affected Party. Issues of Collective and Material Interest*, in Alfredsson G., Ring R. (eds), *The Inspection Panel of The World Bank: A Different Complaints Procedures*, The Hague, 2001
- Hansungule, *Access to Panel – The Notion of Affected Party, Issues of Collectives and Material interest*, in Alfredsson-Ring (eds.), *The Inspection Panel of the World Bank A Different Complaints Procedure,* 2000
- Hartwig M., *International Organizations or Institutions. Responsibility and Liability*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011

- Head J. W., *Law and Policy in International Financial Institutions: The Changing Role of Law in the IMF and the Multilateral Development Banks*, in *Kansas Journal of Law & Public Policy,* vol. 17, 2007
- Head J.W., *Evolution of the Governing Law for Loan Agreements of the World Bank and Other Multilateral Development Banks,* in *American Journal of International Law*, vol. 90, 1996
- Herberston K., Hunter D.B., *Emerging Standards for Sustainbale Finance of the Energy Sector,* in *Sustainbale Development Law and Policy*, vol. 7, no. 3, 2007
- Hey E., *The World Bank Inspection Panel and the Development of International Law*, in Boschiero N., Scovazzi T., Pitea C., Ragni C. (eds.), *International Courts and the Development of International Law, Essays in Honour of Tullio Treves*, Springer, 2013
- Hey E., *The World Bank Inspection Panel: Towards the Recognition of a New Legally Relevant Relationship in International Law*, in *The Hofstra Law & Policy Symposium,* vol. 2, no. 61, 1997
- Higgins R., *Problems And Process International Law And How we use it,* Clarendon Press 1994
- Higgins R., *The Legal Consequences For Member States Of The Non-Fulfilment By International Organizations Of Their Obligations Toward Third Parties*, Institut De Droit International, 1995
- Hirsch M., *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties: Some Basic Principles*, Dordrecht, 1995
- Hockett R., *From Macro to Micro to ''Mission Creep'': Defending the IMF's Emerging Concern with the Infrastructural Prerequisites to Global Financial Stability*, in *Cornell Law School*, n. 62, 2006
- Hunter D., Salzman J., Zaelke D., *International Environmental Law and Policy*, Thomson Reuters, 2007.
- Hunter D., *Using the World Bank Inspection Panel to Defend the Interests of Project-Affected People*, in *Chicago Journal of International Law*, vol. 4, no. 1, 2003
- Hunter D.B., *Civil Society Networks and the Development of Environmental Standards at International Financial Institutions*, in *Chicago Journal of International Law*, vol. 8, no. 2, 2008
- IBRD Resolution 93-10 and IDA Resolution 93-6, *The World Bank Inspection Panel*, adopted by the Bank's Board of Executive Directors on September 22, 1993
- IBRD-IDA, *Accountability Mechanism*, Resolution IBRD No. 2020-0005 e IDA No. 2020-004, Sept. 8, 2020
- IBRD-IDA, Resolution No. IBRD 2020-0004 and Resolution No. IDA 2020-0003, *The World Bank Inspection Panel*, September 8, 2020
- IBRD, *Articles of Agreement*, 1944, as amended effective June 27, 2012
- ICJ Report, *Effects of Awards of Compensation made by the UN Administrative Tribunal*, 1954
- ICJ Report, *Reparation for injuries suffered in the services of the United Nation*, 1949
- IFC/MIGA, *External Review of IFC's / MIGA's E&S Accountability including CAO's Role and Effectiveness: Report and Recommendations,* August 12, 2020
- IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism* (CAO) Policy, June 28, 2021

- IIM, *Politica de constitucion del Mecanismo Indipendiente de Consulta e Investigacion*, 17 febbraio 2010
- ILA, *Accountability of International Organisations, Final Report*, Berlin Conference, 2004
- ILA, *Report of the Sixty-Eighth Conference*, 1998
- ILO Administrative Tribunal, *Waghorn, Judgment No. 28*, ILO official report 1957
- IMF, *Articles of Agreement*, 1944
- Infante I., *L'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali alla luce della sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti nel caso "Jam et al. v. International Finance Corporation"*, in *Diritti Comparativi. Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 2019
- Inspection Panel World Bank, *Guidelines to Reduce Retaliation Risks and Respond to Retaliation During the Panel Process,* March 30, 2016
- Inspection Panel World Bank, *Piloting a new approach to support early solutions in the Inspection Panel process*, 2013
- Inspection Panel, *Annual Report, July 1, 2014–June 30*, 2015
- Inspection Panel, *Annual Report, July 1, 2019 – June 30*, 2020
- Inspection Panel, *Clarification of Certain Aspects of the Resolution Establishing the Inspection Panel*. Resolution n. 96-204, 30 settembre 1996
- Inspection Panel, *Clarification*, 1996
- Inspection Panel, *Clarifications*, 1999
- Inspection Panel, *Operating Procedures*, 2021
- Institut De Droit International, *The legal consequences for Member States of the Non-Fulfilment by International Organizations of their obligations toward third parties*, Resolution, 1995
- International Law Commission, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two
- International Law Commission, *Review of the Commission's Long Term Programme of Work, Survey of International Law*, in *Yearbook of International Law Commission*, 1971, vol. II, Part Two
- IRM, *ANNEX 2: Proposed Terms of Reference of the Consultant -The third review of the Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank Group*, December 2018
- IRM, *Annual REPORT 2020 del Compliance Review and Mediation Unit* (CRMU), 2020
- IRM, *CONCEPT NOTE - The Third Review Of The Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank Group,* January 2019.
- IRM*, Operating Rules and Procedures del Independent Recourse Mechanism, African Development Bank Group*, January 2015 - Reviewed: June 2021
- Kaldor M., *Global Civil Society*, Polity Press, Cambridge, 2004
- Kathigamar N.V.S.K., *The World Bank Inspection Panel, Court or Quango?,* in *Journal of International Arbitration*, vol. 12, no. 2, 1995
- Kearns K.P., *The Strategic Managemet of Accountability in Non Profit Organizations: An Analitical Framework*, in *Public Administration Review*, vol. 54, no. 2, 1994
- Keohane R.O., *Abuse of Power, Assessing accountability in world politics*, in *Harvard International Review*, vol. 27, no. 2, 2005
- Keohane R.O., *Political Accountability*, Park City, Utah, 2002

- Khanna P., *Come si governa il Mondo*, Fazi Editore, Roma, 2011.
- Khor M., *Eliminate Cotton Subsidies at Cancun*, *TNC Told*, in *South-North Development Monitor (SUNS)*, no. 5360, 11 June 2003
- Khor M., *The WTO, the Post-Doha Agenda and the Future of the Trade System*, Third World Network, 2002.
- Kingsbury B., Casini L., *Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law*, in *International Organizations Law Review*, vol. 63, no 2, 2009
- Kingsbury B., *En guise d'ouverture – Views on the Development of a Global Administrative Law*, in Bories C. (ed.), *Un droit admnistratif global?/A Global Administrative Law?*, Paris, 201
- Kingsbury B., Krisch N., Stewart R.B., *The Emergence of Global Administrative Law*, in *Law and Contemporary Problems,* vol. 68, 2005
- Kingsbury B., Krisch N., Stewart R.B., Wiener J.B., *Foreword: Global Governance as Administration – National and Transnational Approaches to Global Administrative Law*, in *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, no. ¾, 2005
- Kingsbury B., *Operational Policies of International Institutions as Part of the Law Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples*, in Goodwin-Gill G.S., Talmon S. (eds.), *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford: Oxford University Pres, 1999
- Klabbers J. (ed.), *The Cambridge Companion to International Organizations Law*, Cambridge University Press, 2022.
- Klabbers J., *An Introduction to International Organizations Law*, Fourth Edition, Cambridge University Press, 2022
- Klabbers J., *International Law*, Third Edition, Cambridge University Press, 2021
- Klabbers J., *Reflections on Role: Responsibility: The Responsibility of International Organizations for Failing to Act*, in *The European Journal of International Law*, vol. 28, no. 4, 2018
- Klein P., *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, 1998
- Klein P., *Les institutions financières internationales et les droits d la personne*, in *Revue belge de droit international,* 1999
- Kloot L., Martin J., *Local Government Accountability: Explaining Differences,* in *Accounting, Accountability, & Performance*, 2001
- Kluvers R., Pillay S., *Different Views of Accountability,* in *Australian and New Zealand Academy of Management (ANZAM)*, 2009
- Koening-Archibugi M., *Trasnational corporations and public accountability*, in *Governement and Opposition*, vol. 39, no. 2, 2004
- Koivurova T., Heinämäki L., *The participation of indigenous peoples in international norm-making in the Arctic,* in *Polar Record*, vol. 42, 2006
- Kranz F., *Entre l'influence et l'intervention. Certains aspects juridiques de l'assistance financière multilatérale,* Francoforte, 1994
- Krisch V.N., Kingsbury B., *Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order*, in *European Journal of International Law*, vol. 17, no 1, 2006

- Kumar A., Scholte J.A., Kaldor M., Glasius M., Seckinelgin H., Anheier H. (eds), *Global Civil Society 2009: Poverty and Activism*, London, 2009
- Kunz J. L., *Privileges and Immunities of International Organizations*, in *America Journal of International Law*, vol. 41, 1947
- La Bella M., *Cultura istituzionale e strumenti di accountability*, Franco Angeli, 2012
- La Dichiarazione di Rio de Janeiro, *Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo*, 1992
- Lallas P.L., *Citizen-Driven Accountability: The Inspection Panel and Other Independent Accountability Mechanisms,* in P*roceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law),* vol. 107, 2013
- Lanza A., *Lo sviluppo sostenibile*, Il Mulino, 2006
- *Letter from Patrick Leahy, Senatori, U.S. Congress, to Lewis Preston, President, World Bank*, June 7, 1993
- Lewis K., *Citizen-driven Accountability for Sustainable Development: Giving Affected People a Greater Voice—20 Years On A contribution to Rio+20 by the Independent Accountability Mechanisms Network*, 2012
- Lippi A., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2007
- Loureiro Bastos F., *Accountability Mechanisms: European Bank for Reconstruction and Development*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Article last updated: May 2020.
- Luzzatto R., Pocar F., Villata F. C., Codice di diritto internazionale pubblico, Ottava edizione, Giappichelli Editore, 2020
- Mackenzie R., Cesare Pr Romano, Shany Y., Sands P., *The Manual on International Courts and Tribunals*, 2nd Edition, Part VI Inspection, Review, and Compliance Mechanisms in International Financial Institutions, Preliminary Material, in *Oxford Public International Law*, March 2010.
- Marrella F., Vettorel A., *Banca Mondiale e diritti umani: il ruolo dell'Inspection Panel*, in Manderieux L., Vellano M., *Ethique globale, bonne governance et droit international economique*, Giappichelli, 2017
- Mauro M. R., *La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali*, in Del Vecchio A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012.
- Mauro M.R., *Diritto Internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019
- Mayer B., *Development Is No Excuse for Human Rights Abuses: Framing the Responsibility of International Development Agencies*, in *Trade, Law and Development*, vol. 5, no. 2, 2014
- McInerney-Lankford S., *International Financial Institutions and Human Rights: Select Perspectives on Legal Obligations*, in Bradlow D.D. (ed.), *op. cit.,* 2010.
- McIntyre O., *Development Banking ESG Policies and the Normativisation of Good Governance Standards. Development Banks as Agents of Global Administrative Law*, in Wendt K. (ed.), *Responsible Investment Banking: Risk Management Frameworks, Sustainable Financial Innovation and Soft law Standards*, 2016
- McIntyre O., Nanwani S., *The Practice of Indipendent Accountability Mechanism (IAMs) Towards Good Governance in Development Finance*, Brill Njhoff, Boston, 2020

- Mégret F., *The Vicarius Responsibility of the United Nations*, in Aoi C., de Coning C., Thakur R. (eds.), *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, United Nations University Press, 2007
- MICI-IDB, *Policy of the Independent Consultation and Investigation Mechanism of the IDB*, del 14 aprile 2021
- MICI-IIC*, Policy of the Independent Consultation and Investigation Mechanism* of *the IIC*, 27 aprile 2021
- Mikesell R. F., *The Meltzer Commission Report on International Institutions*, in *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, no. 4, 2001
- Ministero dell'economia e delle finanze, *L'attività delle Banche e dei Fondi di sviluppo multilaterali, la partecipazione finanziaria e il ruolo dell'Italia,* Relazione per l'anno 2002
- Moldner M., *Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol 16, 2012
- Monderieux L., Vellano M., E*tique Globale, Bonne governance et droit international economique*, Giappichelli, Torino, 2017
- Monteduro F., *Evoluzioni ed effetti dell'accountability nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli Editore, 2012
- Morlino L., *La qualità della democrazia: presupposti e problemi teorici*, Quaderno 17, 2006
- Morse B., Berger T.R., *Independent Review of the Sardar Sarovar Projects*, in *Resource Futures International*, 1992
- Morse B., Berger T.R., *Sardar Sarovar: Report of the Independent Review*, Resource Futures International, 1992
- Mosley P., Hudson J., Verschoor A., *Aid, Poverty Reduction and The new conditionality*, in *The Economic Journal*, vol. 114, no. 496, 2004
- Mulgan R., *Accountability: an ever-expanding concept?*, in *Public Administration*, vol. 78, n. 3, 2000
- Nanda V. P., *Accountability of international organizations: Some observations*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 33, no. 3, 2005
- Nanwani S., *Directions in Reshaping Accountability Mechanisms in Multilateral Development Banks and Other Organizations*, in *Global Policy*, vol. 5, no. 2, 2014
- Nanwani S., *Holding Multilateral Development Banks to Account: Gateways and Barriers*, in *International Community Law Review*, vol. 10, 2008
- Naudé Fourie A., *Review of Independent Accountability Mechanisms at Multilateral Development,* Gennaio 2012
- Naudé Fourie A., *The World Bank' Inspection Panel and Quasi-Judicial Review: In Search for the 'Judicial Spirit' in Public International Law*, Utrecht: Eleven International Publishing, 2009
- New Development Bank, *Environment and Social Framework*, 2016
- Nollkaemper A., Principles of Shared Responsibility in International law. An Appraisal of the State of the Art, Cambridge University Press, 2014
- Nuesiri E. O., *Social and Environmental accountability*, International Union for Conservation of nature and natural Resources, 2016
- Onesti E.N., *Il ruolo della Banca Europea per gli Investimenti quale Banca di sviluppo dell'U.E.: nel contesto della crisi economica*, Scuola di Dottorato in scienze giuridiche- Università di Milano - Bicocca, 2014/2015

- OVE, *Mid-term Evaluation of IDB-9 Commitments, Evaluation of the Independent Consultation and Investigation Mechanism: Background Paper*, 2013
- Oxfam, Centre for Environmental Rights, *Information Disclosure & Grievance Mechanisms of the New Development Bank (NDB)*, March 2021
- Palchetti P., *Unità, pluralità o inutilità dei regimi di responsabilità internazionale applicabili alle organizzazioni internazionali*, in Vellano M. (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche,* Napoli, Editoriale scientifica, 2015
- Parish M., *An essay on the accountability of the international organizations*, in *International Organizations Law Review,* vol. 7, 2010
- Park S., *Accountability Mechanism: Asian Development Bank*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, March 2019
- Park S., *Assessing Accountability in Practice: The Asian Development Bank's Accountability Mechanism*, in *Global Policy*, vol. 6, n. 4, 2015
- Patroni U. Griffi, *Manuale di diritto commerciale internazionale*, Giuffrè, 2012
- Paul S., *Does Voice Matter? For Public Accountability, Yes*, in *The World Bank Policy Research Department, Policy Research Working Paper 1388*, 1994
- Paust J., *The Reality of Private Rights, Duties, and Participation in the International Legal Process*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 25, 2004
- Perry-Kessaris A., *Law in the Pursuit of Development. Principles Into Practice?*, Taylor & Francis, 2009
- Pianta M., *Globalizzazione dal basso. Economia Mondiale e movimenti sociali*, Manifestolibri, Roma, 2001
- Press Release No. 2017/072/GDR, *World Bank Launches Global Task Force to Tackle Gender-Based Violence*, October 13, 2016
- Pustorino P., *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: le sentenze della Corte europea nei casi "Waite et Kennedy" e "Beer et Regan"*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000
- Pustorino P., *La responsabilità delle organizzazioni internazionali*, in Del Vecchio A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012
- Ragazzi M. (a cura di), *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, 2013
- Ragazzi M., *Financial Institutions, International*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2017
- Rajagopal B., *From Resistance to Renewal: The Third World, Social Movements, and the Expansion of International Institutions*, in *Harvard International Law Journal*, vol. 41, 2000
- Rajagopal B., *Limits of Law in Counter-Hegemonic Globalization. The Indian Supreme Court and the Narmada Valley Struggle*, Working Paper series, Centre for the study of Law and governance Jawaharlal Nehru University, New Delhi, 2004
- REIF C. L., *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO) of *the International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2020
- Reinisch A., *Securing the Accountability of International Organizations*, in *Global Governance*, vol. 7, no. 2, 2001

- Richard V., *L'accountability comme alternative à la responsabilité? Réflexions en droit international de l'environnement*, in Vergès E., *Droit, science et technique, quelle responsabilité?,* Paris, LexisNexis, 2011
- Richard V., *Les Organisation Internationales entre Responsibility et Accontability: le régime de responsabilité esquisse par la CDI est-il adapte aux Organisations Internationales?,* in *Revue Belge de droit international*, vol. 1, 2013, Ed. Bruylant, Bruxelles
- Robert J., Scapens R., *Accounting systems and systems of accountability -- understanding accounting practices in their organisational contexts*, in *Accounting, Organizations and Society*, vol. 10, no. 4, 1985
- Robinson F., *Human Rights Discourse and Global Civil Society: Contesting Globalization?,* New Orleans, 2002
- Rodrik D., *La globalizzazione intelligente*, Laterza, 2015
- Romzek B.S., Dubnick M. J., A*ccountability in the Public Sector: Lessons from the Collanger Tragedy*, in *Public Administration Review*, vol. 47, n.3, 1987
- Roos S.R., T*he World Bank Inspection Panel in its Seventh Year: An Analysis of its Process, Mandate, and Desirability with Special Reference to the China (Tibet) Case*, in *Max Planck Yearbook of the United Nations Law*, vol. 5, no. 473, 2001
- Rossi L.S., *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo*, 2006
- Sarooshi D. (ed.), *Remedies and Responsibility for Actions of International Organizations,* The Hague, 2014
- SATO, *Evolving Constitutions of International Organizations*, The Hague/London/Boston, 1966.
- Schedler A., *Conceptualizing Accountability*, in Schedler A., Diamond L., Plattner M.F. (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999
- Schermers H.G., *Liability of international organizations* in *Journal of International law*, 1988
- Schlemmer-Schulte S., *The World Inspection Panel: a Record of the First International Accountability Mechanism and Its Role for Human Rights,* in *Human Rights Brief*, vol. 6, n. 2, 1999
- Schlitzer G., *Il Fondo monetario internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2011
- Sciso E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, IV Edizione, Giappichelli, 2021
- Scott C., *Accountability in the Regulatory State*, in *Journal of Legal Studies*, vol. 27, no. 38, 2000
- Seatzu F., *Il Panel di Ispezione della Banca Mondiale: contributo allo studio della funzione di controllo nelle banche Internazionali di Sviluppo*, Torino, 2008
- Seatzu F., *The role of the Multilateral Investment Fund ('MIF') in the promotion of foreign private investments in the Latin American and Caribbean Region*, in *Journal of International and Comparative Law*, vol. 21, n. 3, 2015
- Seidl-Hohenveldern, I., *Responsibility of member States of an international organization for acts of that organization, in International Law at the Time of its Codification: Essays in Honour of Roberto Ago*, vol. III. Milano, Giuffrè, 1987
- Sen A, *Development as Freedom*, Oxford, 1999
- Sen A., *Human Right and Economic Achievement*s, in Bauer J.R., Bell D. A. (eds), *The East Asian Challenge for Human Rights*, Cambridge, 1999
- Sen A., *Inequality Reexamined,* Oxford, 1992

- Sentenza della Corte di Cassazione italiana*, Drago contro IPCRI*, causa 3718, 19 febbraio 2007.
- Sentenza della Corte internazionale di giustizia, *Immunità giurisdizionali dello Stato (Germania v. Italia),* 3 febbraio 2012
- Sentenza della Corte internazionale di giustizia*, La Grand (Germany v. United States of America)*, 27 giugno 2001, (*ICJ Reports*, 2001
- Sentenze della Cour de Cassation Belge nei casi *WEU contro Siedler*, causa S.04.0129.F.; *General Secretariat ACP contro Lutchmaya*, causa C.03.0328.F.; *General Secretariat ACO contro B.D.*, causa C.07.0407.F, 21 dicembre 2009
- Shelton S., *Compliance with International Human Rights Soft Law*, in *Studies in Transnational Legal Policy*, vol. 29, 1997
- Shihata I.F.I, *Prohibition of Political Activities in the Bank's Work: Legal Opinion by the Senior Vice President & General Counsel,* World Bank, 12 Jul. 1995.
- Shihata I.F.I., *Historical, Legal and Operational Aspects*, in Alfredsson-Ring (eds.), *The Inspection Panel of the World Bank: a Different Complaints Procedure,* The Hague, 2001
- Shihata I.F.I., T*he Creative Role of the Lawyer – Example: The Office of the World Bank's General Counsel*, Catholic University Law Review, vol. 48, 1999
- Shihata I.F.I., *The World Bank and ''Governance'' Issues in Its Borrowing Members*, in Shihata I.F.I. (ed.), *The World Bank in A Changing World*, Nijhoff Publishers, 1991
- Shihata I.F.I., *The World Bank Inspection Panel: In Practice*, Oxford University Press, 2000
- Shiva V., *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli, 2004
- Sigrun Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund,* Cavendish Publishing, 2001
- Singer M., *Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns*, in *Virginia Journal of International Law,* vol. 53 1996
- Skogly S., *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, Cavendish Publishing, 2001; Darrow M., *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishing, 2003
- Solomon J., *Corporate Governance and Accountability*, John Wiley & Sons, 2020
- Spagnolo A., Salluzzo S., *La responsabilità degli Stati e delle Organizzazioni internazionali: nuove fattispecie e problemi di attribuzione e accertamento*, in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, Ledizioni, 2017
- Stewart J., *The Role of Information in Public Accountability,* in Hopwood A., Tomkins C., *Issues in Public Sector Accountability*, Oxford, 1984
- Stewart R.B., *Accountability, Participation, and the Problem of Disregard in Global Regulatory Governance*, Draft Paper for the IILJ International Legal Theory Colloquium, Spring 2008
- Stiglitz J.E., *Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, no. 1, 2003
- Supreme Court of the United States (SCOTUS), *Budha Ismail Jam* et al*. v. International Finance Corp.,* February 27, 2019
- Suzuki E., Nanwani S., *Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Bank*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 27, no. 177, 2005-2006

- Suzuki E., *Responsibility of International Financial Institutions under International Law*, in Bradlow D., Hunter D. (eds.), International Financial Institutions and International Law, Wolters Kluwer, 2010
- Taylor J.L., *The Governing Law in Legal Agreements Used by the European Bank for Reconstruction and Development in its Banking Operations*, in Giovanoli M. (ed), *International Monetary Law: Issues for the New Millennium*, Oxford University Press, 2000
- Tignino M., *Inter-American Development Bank Independent Consultation and Investigation Mechanism*, in *Max Planck Encyclopedias of International* Law, 2018
- Toniolo G., *Central Bank Cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973*, Cambridge, 2005
- Treves T., *Diritto internazionale - Problemi fondamentali*, Giuffrè editore, 2005.
- Tsai M.C., *Globalisation and Conditionality: Two Sides of the Sovereignty Coin*, in *Law & Policy International Business*, vol. 31, 2000
- UN Administrative Tribunal, Judg*ment n. 56, Case No. 58: Aglio, Against: The Secretary-General of the UN*, AT/DEC/56
- UN Doc. A/C.6/64/SR.16, *Report of the International Law Commission on the work*, sixty-first session, documento, 16 dicembre 2009, par. 17
- UN Doc. A/CN.4/152, *Report by Mr. Roberto Ago Chairman of the Sub-Committee on State Responsibility*, in *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1963
- UN Doc. A/CN.4/532, Giorgio Gaja, *First report on responsibility of international organizations*, 26 marzo 2003
- UN Doc. A/CN.4/532, *Il primo rapporto sulla responsabilità della Commissione di diritto internazionale delle Organizzazioni Internazionali*, 26 marzo 2003
- UN Doc. A/CN.4/553, *Responsibility of International Organizations, Third report on responsibility of international organizations, by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur*, 2005, in *Yearbook of the International Law Commission, vol. II, Part One, 2005*, New York and Geneva, 2012
- UN Doc. A/CN.4/637, *Comments and observations received from international organizations, sixty-third session,* Geneva, 26 April-3 June and 4 July-12 August 2011
- UN Doc. A/CN.4/640, Giorgio Gaja, *Eighth report on responsibility of international organizations*, 14 marzo 2011
- UN Doc. A/CN.4/SER.A/2002/Add.1, *Report of the International law Commission on the work of its fifty-fourth session*, (Part 2), 2002
- UN Doc. A/CONF. 177/20, *Dichiarazione e Programma di Azione Adottati dalla quarta Conferenza mondiale sulle donne: azione per la uguaglianza, lo sviluppo e la pace*, Pechino, 4-15 settembre 1995
- UN Doc. A/CONF.157/23, *Dichiarazione di Vienna e programma d'azione adottata dalla Conferenza Mondiale sui diritti umani*, 25 giugno 1993
- UN Doc. A/CONF.166/9, *Vertice Mondiale per lo Sviluppo Sociale*, Copenhagen, Danimarca, 6 12 Marzo 1995
- UN Doc. A/RES/55/2, *United Nations Millennium Declaration*, 18 settembre 2000
- UN Doc. A/RES/56/82, *Report of the International Law Commission on the work*, fifty-third session, 18 gennaio 2002
- UN Doc. A/RES/56/82, R*eport of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2002

- UN Doc. A/RES/60/1, *Assemblea Generale 2005 World Summit Outcome*, 24 ottobre 2005
- UN Doc. A/RES/65/1, *Keeping the promise: united to achieve the Millennium Development Goals*, 19 ottobre 2010
- UN Doc. A/RES/66/100, *Responsibility of international organizations, Resolution adopted by the General Assembly on 9 December 2011*, 27 febbraio 2012
- UN Doc. A/RES/70/1, Assemblea generale, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 21 ottobre 2015
- UN Doc. A/RES/70/159, Assemblea generale, *Globalization and its impact on the full enjoyment of all human right*, 10 febbraio 2016
- UN Doc. A/RES/76/240, Annuaire De la Commission Du droit International in *Documents de la vingt-cinquième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale*, Vol II, 1973
- UNDP, *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*, 1990
- UNFPA, *Programme of Action*, *Adopted at the International Conference on Population and Development*, Cairo, 5-13 September 1994
- UNHCR, *Poverty Reduction Strategy Papers. A displacement Perspective*, October 2004
- United Nations General Assembly A/RES/3/217A, Resolution 217 A (III), Universal Declaration of Human Rights, 10 Dec. 1948
- Van Putten M., *Policing the Banks: Accountability Mechanisms for the Financial Sector,* McGill-Queens University Press, Montreal, 2008
- Ventrone M., *Sviluppo e* accoutability *in tema di diritti umani: il caso della Banca mondiale*, in Matteo L., Pace M., *La comunità internazionale di fronte alle sfide dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2016
- Wahi N., *Human Rights Accountability of the IMF and the World Bank: A Critique of Existing Mechanisms and Articulation of a Theory of Horizontal Accountability*, in *U.C. Davis Journal of International Law and Policy*, vol. 12, 2006
- Wang H., *The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China's Ambiguous Approach to Global Financial Governance*, in *Development and Change*, vol. 50, no. 1, 2019
- Wellens K., *Fragmentation of International Law and Establishing an Accountability Regime for International Organizations: the Role of the Judiciary in Closing the Gap*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 25, 2003-2004
- Wiener J. B., Rogers M. D., *Comparing Precaution in the United States and Europe*, in *Journal of Risk Research*, vol. 5, 2002
- Wignaraja K., *Mutual Accountability Mechanisms: accountability, voice and responsiveness. A UNDP Capacity Development Resource*, Conference Paper no. 6, 2006
- Wilde R., *Enhancing accountability at the International Level: the tension between international organization and member state responsibility and the underling issues at stake*, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 12, 2006
- Wolfensohn J.D., Fischer S. *The Comprehensive Development Framework (CDF) and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*, 2000
- Wong Y., Mayer B., *The World Bank's Inspection Panel. A Tool for Accountability?,* in *World Bank Legal Review*, vol. 6, 2015

- Woods N., *Accountability, governance, and reform in the Insternational Financial Institutions*, University College, Oxford, 2001
- Woods N., *Multilateralism and building stronger international institutions*, in Ebrahim A., Weisband E. (eds.), *Global Accountability. Participation, Pluralism, and Public Ethics*, Cambridge, 2007
- World Bank Accountability Mechanisms Secretary, *Accountability Mechanism Dispute Resolution Service Interim Operating Procedures*, October 13, 2021
- World Bank Accountability Mechanisms Secretary, *Accountability Mechanism Dispute Resolution Service Interim Operating Procedures*, October 13, 2021.
- World Bank Inspection Panel, *Chad Petroleum Development & Pipeline Project*, IP Chairperson Address, 2001
- World Bank Inspection Panel, Paraguay/Argentina Progetto idroelettrico Yacyretà, 1996
- World Bank Inspection Panel, *Request for Inspection – Brazil: Rondonia Natural Resources Management Project,* Panel Recommendation (INSP/R95-2), 18 agosto 1995
- World Bank, *Accountability at the World Bank, The Inspection Panel, 10 Years On*, 2003
- World Bank, *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*, 1998
- World Bank, *Effective Implementation: Key to Development Impact, Wapenhans Report*, 1992
- World Bank, *Making Politics Work for Development: Harnessing Transparency and Citizen Engagement*, 2016
- World Bank, *OP 7.50 – Projects on International Waterways*, June 2001.
- World Bank, *Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993*, 1996*,*
- World Bank, The *Inspection Panel. Accountability at the World Bank*, 2018
- World Bank, *Transboundary Waters*, 25 Feb. 2010
- World Bank*, World Development Report 2006, Equity and Development,* 2006
- World Bank/International Finance Corporation, *Office Memorandum*: *The Bank and an Administrative Tribunal; the Staff Association and the Executive Directors*, June 1, 1979
- World Development Report, *Development and the Environment*, 1992
- Wouters J., Brems E., Smis S., Schmitt P. (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Oxford, 2010
- Young R. J. C., *Introduzione al postcolonialismo*, Meltemi Editore, 2005
- Zalcberg J., *The World Bank Inspection Panel: A Tool For Ensuring The World Bank's Compliance With International Law?*, in *Macquaire Journal of International Law*, vol. 8, no. 2, 2012
- Zanghi C., *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Terza Edizione, Giappichelli Editore, 2012

Sitografia

- http://adb.org/Documents/Policies/Project-Quality/project-quality.pdf
- http://dirittiumani.donne.aidos.it/bibl_2_testi/d_impegni_pol_internaz/a_conf_mondiali_onu/d_summit_sociale_copenhagen/b_copenhagen_dichiarazione.html
- http://iadb.org/document.cfm?id=35075013
- http://independentaccountabilitymechanism.net/
- http://ssrn.com/abstract=1858897
- http://tinyurl.com/a3uswgs
- http://www.comitatoscientifico.org/temi%20SD/documents/@@Rio%20Declaration.pdf
- http://www.dt.mef.gov.it
- http://www.ebrd.com/downloads/integrity/pcmrules.pdf
- http://www.fondazionezaninoni.org/pdf/Pechino1995.pdf
- http://www.g7.utoronto.ca/finance/fm20010217.htm
- http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990
- http://www.icj-cij.org/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf
- http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/gianv3.pdf
- https://accountabilitycounsel.org/institution/african-development-bank/#our-advocacy
- https://accountabilitycounsel.org/institution/new-development-bank-ndb/
- https://bankinformationcenter.org/en-us/update/comments-on-aiibs-draft-complaints-handling-mechanism/ Published on March 26, 2018
- https://cer.org.za/wp-content/uploads/2021/03/CER-and-OxFam-NDB-Report.pdf
- https://digitallibrary.un.org/record/126476
- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l32042
- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01979A1113(01)-20050517&from=lt
- https://inspectionpanel.org/sites/inspectionpanel.org/files/publications/annual-report-2019-2020.pdf
- https://investiresponsabilmente.it/glossario/banca-mondiale/
- https://legal.un.org/
- https://timeline.worldbank.org/event/1831
- https://www.accountabilityconsole.com/iams/examiner-for-environmental-guidelines2/
- https://www.accountabilitycounsel.org/wp-content/uploads/2019/09/9-13-19-aiib-fi-letter.docx
- https://www.adb.org/who-we-are/accountability-mechanism/how-file-complaint#accordion-0-1
- https://www.adb.org/who-we-are/accountability-mechanism/spf
- https://www.afd.fr/sites/afd/files/2019-03-02-22-05/AFD%20-%20Rules%20of%20procedure_E%26s%20complaint%20mechanism.pdf
- https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/management-of-complaints/registered-requests
- https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/management-of-complaints/unregistered-requests
- https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/the-roster-of-experts
- https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/african-development-bank-adopts-new-policy-strengthen-accountability-and-support-people-affected-its-operations-45786

- https://www.afdb.org/fr/independent-review-mechanism/about-irm/who-are-we
- https://www.afdb.org/fr/independent-review-mechanism/about-irm/who-are-we
- https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/project-affected-peoples-mechanism/how-we-assist-you/rules/index-part3.html
- https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/project-affected-peoples-mechanism/how-we-assist-you/index.html
- https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/project-affected-peoples-mechanism/submission/registry.html
- https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/project-affected-peoples-mechanism/submission/registry.html
- https://www.aiib.org/en/news-events/news/2018/AIIB-Establishes-Accountability-Mechanism-for-Project-Affected-People.html
- https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/consultation/consultation_aiib.pdf
- https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/20160226043633542.pdf.
- https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-policy.pdf
- https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-RofP.pdf
- https://www.aiib.org/en/policies-strategies/operational-policies/policy-on-the-project-affected-mechanism.html
- https://www.aiib.org/en/policies-strategies/operational-policies/policy-on-the-project-affected-mechanism.html
- https://www.aiib.org/en/policies-strategies/operational-policies/policy-on-the-project-affected-mechanism.html
- https://www.bankpedia.org/
- https://www.borsaitaliana.it/notizie/speciali/mercati-internazionali/accordi-bretton-woods-e-la-sua-fine.htm
- https://www.cao-ombudsman.org/
- https://www.cao-ombudsman.org/about-us
- https://www.cao-ombudsman.org/about-us
- https://www.cao-ombudsman.org/about-us/approach-reprisals
- https://www.cao-ombudsman.org/cases
- https://www.cao-ombudsman.org/how-we-work
- https://www.cao-ombudsman.org/how-we-work/dispute-resolution
- https://www.centrostudiparlamentari.it/website/quaderni/send/16-quaderno-17-seminario-2006/221-q17-08-leonardo-morlino.
- https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/Responsibility/170101_Independent-Complaints-Mechanism_DEG.pdf
- https://www.dfc.gov/sites/default/files/2019-08/citizen-driven-accountibility.pdf
- https://www.diritticomparati.it/limmunita-giurisdizionale-delle-organizzazioni-internazionali-alla-luce-della-sentenza-della-corte-suprema-degli-stati-uniti-nel-caso-jam-et-al-v-international-finance-corporation/
- https://www.ebrd.com/ipam-cases
- https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/about.html

- https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/how-ipam-works.html
- https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/how-ipam-works.
- https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/how-ipam-works.html
- https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/how-ipam-works.html
- https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/ipam-policies.html
- https://www.ebrd.com/project-finance/independent-project-accountability-mechanism/how-ipam-works.html
- https://www.ebrd.com/what-we-do.html
- https://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mou_eo_eib_it.pdf
- https://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/cases/index.htm?q=&sortColumn=_complaintMetadata_receivedDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&yearFrom=&yearTo=&orCountries=true&orContents.EN.content.type=true
- https://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/what-we-do/our-approach.htm
- https://www.eib.org/en/about/governance-and-structure/organisation/index.htm
- https://www.eib.org/en/about/governance-and-structure/organisation/services/entity/ig/index.htm
- https://www.eib.org/en/about/partners/cso/consultations/item/public-consultation-on-eib-group-complaints-mechanism.htm
- https://www.ennonline.net/fex/17/forced
- https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1990/1112_1112_1112/it
- https://www.iadb.org/en/about-us/departments/sec.
- https://www.iadb.org/en/mici/about-us-our-structure?open_accordion=1
- https://www.iadb.org/en/mici/how-file-complaint.
- https://www.iadb.org/en/mici/operational-policies?open_accordion=1
- https://www.iadb.org/en/mici/our-mandate?open_accordion=1
- https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1995_lis_02_en.pdf
- https://www.idi-iil.org/en/
- https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/cao-policy-consultation#:~:text=The%20IFC%2FMIGA%20Independent%20Accountability,communities%20and%20IFC%2FMIGA%20clients.
- https://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/cdfprsp.pdf
- https://www.inspectionpanel.org/about-us/panel-secretariat
- https://www.inspectionpanel.org/panel-cases
- https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/publications/IPN%20FY%2015%20Annual%20Report%20-%20FULL%20ENGLISH%20VERSION%20-%20FINAL.pdf
- https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/accountability_paper.pdf

- https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-environment-social-framework-20160330.pdf
- https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx
- https://www.refworld.org/docid/4538838d0.html
- https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf
- https://www.unhcr.org/41b079fe4.pdf
- https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement
- https://www.worldbank.org/en/about/leadership/brief/external-review-of-ifc-miga-es-accountability
- https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/10/13/world-bank-launches-global-task-force-to-tackle-gender-based-violence
- https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/07/01/new-cao-policy-enhances-ifc-and-miga-environmental-and-social-accountability
- https://www.worldbank.org/en/who-we-are
- www-wds.worldbank.org
- www. fedlex.admin.ch/eli/cc/1948/1048_1037_1010/it
- www.aiib.org
- www.baseswiki.org/
- www.eib.org
- www.eif.org
- www.forcedmigration.org
- www.ifc.org
- www.internationalrivers.org
- www.miga.org
- www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx
- www.un.org/en/documents/charter/intro.shtml

Casi IAMs analizzati

Casi presentati all'Inspection Panel della IBRD/IDA

- Case - 157 | Received: March 03, 2022 | Request: 22/02, *Kenya: Transport Sector Support Project (P124109) And Its Additional Financing (P146630) - (Second Request)*
- Case - 156 | Received: March 01, 2022 | Request: 22/01, *India: Vishnugad Pipalkoti Hydro Electric Project (P096124) - (Second Request)*
- Case - 155 | Received: October 18, 2021 | Request: 21/05, *Uganda: Securing Uganda's Natural Resource Base In Protected Areas Project (P174337)*
- Case - 154 | Received: October 18, 2021 | Request: 21/04, *Nepal: Nepal-India Electricity Transmission And Trade Project (P115767) And Its Additional Financing (P132631)*
- Case - 153 | Received: August 04, 2021 | Request: 21/03, *Togo, Western Africa: Western Africa: West Africa Coastal Areas Resilience Investment Project (P162337), Additional Financing (P176313) And Global Environment Facility (Gef) (P092289)*
- Case - 152 | Received: June 21, 2021 | Request: 21/02, *Kenya: Secondary Education Quality Improvement Project (Seqip) (P160083) And Kenya Climate Smart Agriculture Project (Kcsap) (P154784)*
- Case - 151 | Received: June 17, 2021 | Request: 21/01, *Uganda: Second Kampala Institutional And Infrastructure Development Project (Kiidp-2) (P133590)*
- Case - 150 | Received: December 24, 2020 | Request: 20/04, *Kazakhstan: South-West Roads: Western Europe-Western China International Transit Corridor Project (Carec 1b & 6b)-P099270*
- Case - 149 | Received: October 01, 2020 | Request: 20/03, *Uganda: North Eastern Road-Corridor Asset Management Project (Neramp) (P125590)*
- Case - 148 | Received: July 16, 2020 | Request: 20/02, *Peru: Cusco Transport Improvement Project (P132505)*
- Case - 147 | Received: April 25, 2020 | Request: 20/01, *Nepal: Nepal-India Regional Trade And Transport Project (P144335)*
- Case - 146 | Received: December 06, 2019 | Request: 19/16, *Brazil: Piaui Pillars Of Growth And Social Inclusion Project (P129342)*
- Case - 145 | Received: October 21, 2019 | Request: 19/15, *Sri Lanka: Ecosystem Conservation And Management Project (P156021)*
- Case - 144 | Received: October 07, 2019 | Request: 19/14, *Poland: Odra-Vistula Flood Management Project (P147460)-Ninth Request*
- Case - 140 | Received: August 23, 2019 | Request: 19/10, *Brazil: Teresina Enhancing Municipal Governance And Quality Of Life Project Additional Financing (P146870)*
- Case - 134 | Received: June 24, 2019 | Request: 19/04, *Lebanon: Water Supply Augmentation Project (P125184); Greater Beirut Water Supply Project (P103063) And Its Additional Financing (P165711)-Second Request*
- Case - 133 | Received: April 15, 2019 | Request: 19/03, *Kenya: Natural Resource Management Project (P095050); Kenya Climate Smart Agriculture Project (P154784) & Kenya Urban Support Program (P156777)*
- Case - 132 | Received: April 12, 2019 | Request: 19/02, *Kenya: Nairobi Metropolitan Services Improvement Project (P107314)*

- Case - 131 | Received: January 08, 2019 | Request: 19/01, *Egypt, Arab Republic Of: Upper Egypt Local Development Program For Results(P157395)*
- Case - 130 | Received: December 17, 2018 | Request: 18/08, *Kenya: Transport Sector Support Project (P124109) And Its Additional Financing (P146630)*
- Case - 129 | Received: December 12, 2018 | Request: 18/07, *India: Rural Water Supply And Sanitation Project For Low Income States (P132173)-Second Request*
- Case - 126 | Received: June 21, 2018 | Request: 18/04, *Tajikistan: Private Sector Competitiveness Project (P130091)*
- Case - 125 | Received: April 02, 2018 | Request: 18/03, *Mongolia: Mining Infrastructure Investment Support And Mining Infrastructure Support – Additional Financing*
- Case - 122 | Received: December 01, 2017 | Request: 17/07, *Cameroon: Lom Pangar Hydropower Project*
- Case - 121 | Received: October 13, 2017 | Request: 17/06, *Peru: Boosting Human Capital And Productivity Development Policy Financing With A Deferred Drawdown Option*
- Case - 120 | Received: August 03, 2017 | Request: 17/05, *Congo, Democratic Republic Of: High Priority Roads Reopening And Maintenance (2nd Additional Financing) (P153836)*
- Case - 119 | Received: May 25, 2017 | Request: 17/04, *India: Amaravati Sustainable Infrastructure And Institutional Development Project (P159808)*
- Case - 118 | Received: January 12, 2017 | Request: 17/03, *Vietnam: Livestock Competitiveness And Food Safety(P090723) And Additional Financing To Livestock Competitiveness And Food Safety Project(P151946)*
- Case - 117 | Received: January 06, 2017 | Request: 17/02, *Serbia: Floods Emergency Recovery Project (P152018)*
- Case - 116 | Received: December 08, 2016 | Request: 17/01, *Bangladesh: Modern Food Storage Facilities Project(P120583)*
- Case - 115 | Received: November 29, 2016 | Request: 16/10, *Kenya: Water And Sanitation Service Improvement Project(P096367) And Water And Sanitation Service Improvement Project - Additional Financing(P126637)*
- Case - 114 | Received: October 08, 2016 | Request: 16/09, *India: Proposed Amaravati Sustainable Capital City Development Project*
- Case - 113 | Received: September 19, 2016 | Request: 16/08, *Uganda: Private Power Generation (Bujagali), Water Management And Development, And Energy For Rural Transformation Iii Projects (Second Request)*
- Case - 112 | Received: September 11, 2016 | Request: 16/07, *India: Andhra Pradesh & Telengana Road Sector Project And National Highways Interconnectivity Improvement Project*
- Case - 111 | Received: August 31, 2016 | Request: 16/06, *Bangladesh: Trade And Transport Studies Retf Project*
- Case - 110 | Received: June 20, 2016 | Request: 16/05, *Uganda: Private Power Generation (Bujagali), Water Management And Development, And Energy For Rural Transformation Iii Projects*
- Case - 109 | Received: April 01, 2016 | Request: 16/04, *Mexico: Urban Transport Transformation Project*

- Case - 108 | Received: June 23, 2016 | Request: 16/03, *Colombia: Rio Bogota Environmental Recuperation And Flood Control Project (P111479)*
- Case - 107 | Received: May 03, 2016 | Request: 16/02, *Armenia: Irrigation System Enhancement Project (Second Request)*
- Case - 106 | Received: March 18, 2016 | Request: 16/01, *Armenia: Irrigation System Enhancement Project (First Request)*
- Case - 105 | Received: December 18, 2015 | Request: 15/06, *India: Andhra Pradesh & Telangana Road Sector Project And National Highways Interconnectivity Improvement Project*
- Case - 104 | Received: September 08, 2015 | Request: 15/05, *Serbia: Floods Emergency Recovery Project (P152018)*
- Case - 103 | Received: June 12, 2015 | Request: 15/04, *Kosovo: Proposed Kosovo Power Project And Second Additional Financing Energy Sector Clean-Up And Land Reclamation Project*
- Case - 102 | Received: February 10, 2015 | Request: 15/03, *Mongolia: Mining Infrastructure Investment Support And Mining Infrastructure Support – Additional Financing*
- Case - 101 | Received: February 04, 2015 | Request: 15/02, *Togo: Integrated Disaster And Land Management*
- Case - 100 | Received: January 07, 2015 | Request: 15/01, *Haiti: Mining Dialogue Technical Assistance*
- Case - 99 | Received: December 19, 2014 | Request: 14/08, *India: Second Tamil Nadu Road Sector Project (Proposed)*
- Case - 98 | Received: December 19, 2014 | Request: 14/07, *Uganda: Transport Sector Development Project - Additional Financing*
- Case - 97 | Received: October 26, 2014 | Request: 14/06, *Kenya: Electricity Expansion Project*
- Case - 96 | Received: July 31, 2014 | Request: 14/05, *Kazakhstan: South-West Roads: Western Europe-Western China International Transit Corridor - Carec-1b & 6b (2014) (Third Request) (Not Registered)*
- Case - 95 | Received: July 22, 2014 | Request: 14/04, *Paraguay: Sustainable Agriculture And Rural Development Project (Pilot - Not Registered)*
- Case - 94 | Received: May 16, 2014 | Request: 14/03, *Armenia: Second Education Quality And Relevance Project, Education Improvement Project*
- Case - 93 | Received: April 21, 2014 | Request: 14/02, *Afghanistan, Kyrgyz Republic, Pakistan, Tajikistan: Central Asia South Asia Electricity Transmission And Trade Project (Casa-1000) (Not Registered)*
- Case - 92 | Received: March 24, 2014 | Request: 14/01, *Sri Lanka: Road Sector Assistance Project - Second Additional Financing (Not Registered)*
- Case - 91 | Received: September 30, 2013 | Request: 13/09, *Nigeria: Lagos Metropolitan Development And Governance Project (Pilot - Not Registered)*
- Case - 90 | Received: September 25, 2013 | Request: 13/08, *Nepal: Enhanced Vocational Education And Training Project (Not Registered)*
- Case - 89 | Received: September 05, 2013 | Request: 13/07, *Uzbekistan: Second Rural Enterprise Support Project*

- Case - 88 | Received: July 02, 2013 | Request: 13/06, *Romania: Mine Closure, Environment And Socio-Economic Regeneration Project (Not Registered)*
- Case - 87 | Received: July 10, 2013 | Request: 13/05, *Nepal: Power Development Project*
- *Case* - 86 | *Received:* May 22, 2013 | *Request:* 13/04, *Malawi: Second National Water Development Project - Additional Financing (Not Registered)*
- Case - 85 | Received: February 21, 2013 | Request: 13/03, *Egypt, Arab Republic Of: Giza North Power Project*
- Case - 84 | Received: January 14, 2013 | Request: 13/02, *Kenya: Natural Resource Management Project*
- Case - 83 | Received: December 03, 2012 | Request: 13/01, *Afghanistan: Sustainable Development Of Natural Resources – Additional Financing, And Sustainable Development Of Natural Resources Ii*
- Case - 82 | Received: September 24, 2012 | Request: 12/05, *Ethiopia: Protection Of Basic Services Program Phase Ii Additional Financing And Promoting Basic Services Phase Iii Project*
- Case - 81 | Received: July 23, 2012 | Request: 12/04, *India: Vishnugad Pipalkoti Hydro Electric Project*
- Case - 80 | Received: April 23, 2012 | Request: 12/03, *India: Improving Rural Livelihoods Through Carbon Sequestration Project*
- Case - 79 | Received: May 10, 2012 | Request: 12/02, *Kenya: Energy Sector Recovery Project*
- Case - 78 | Received: March 29, 2012 | Request: 12/01, *Kosovo: Kosovo Power Project (Proposed)*
- Case - 71 | Received: November 04, 2010 | Request: 10/09, *Lebanon: Greater Beirut Water Supply Project*
- Case - 11 | Received: April 02, 1998 | Request: 98/1, *India: Ecodevelopment Project*
- Case - 9 | Received: March 12, 1997 | Request: 97/1, *Brazil: Itaparica Resettlement And Irrigation Project*
- Case - 7 | Received: September 30, 1996 | Request: 96/2, *Argentina, Paraguay: Yacyretá Hydroelectric Project*
- Case - 4 | Received: June 16, 1995 | Request: 95/03, *Brazil: Rondônia Natural Resources Management Project*

Casi presentati al Compliance Advisor Ombudsman dell'IFC/MIGA

- Compliance, *India: Shapoorji Pallonji-01/Pune*, 8 Dec. 2020
- Compliance, *Argentina: Pan American Energy-01*, 22 Sep. 2020
- Compliance, *Pakistan: Karot Hydro-03/Jhelum River*, 06 Jul 2020
- Compliance, *Jordan: Daehan Wind Power Co-01/Tafila*, 16 Jun 2020
- Compliance, *Jordan: Masdar Baynouna-01/East Amman*, 11 Feb 2020
- Compliance, *Indonesia: Psbc-01*, 31 Oct 2019
- Compliance, *Pakistan: Karot Hydro-02/Jhelum River*, 24 Aug 2019
- Compliance, *Albania: Enso Albania-02/Mat*, 20 Mar 2019
- Compliance, *Azerbajian: Tanap-02/Garajemirli*, 26 Oct 2018
- Compliance, *Ukraine: Galnaftogaz (Gng)-01/Kiev*, 08 Aug 2018
- Compliance, *Nicaragua: Condor Gold Plc-01/Santa Cruz De La India*, 06 Jul 2018

- Compliance, *Ghana: Meridian Psl-01/Tema*, 26 Feb 2018
- Compliance, *Georgia: Agl-01/Makhalakidzeebi*, 15 Feb 2018
- Compliance, *Peru: Yanacocha-11/Cajamarca*, 06 Dec 2017
- Compliance, *Georgia: Trans-Anatolian Pipeline-01/Vale*, 29 Mar 2017
- Compliance, *Belarus: Strominvest Ii-01/Minsk*, 24 Mar 2016
- Compliance, *Malaysia: Bilt Paper-02/Sipitang*, 01 Jun 2015
- Compliance, *Albania: Kurum Hydro-01/Bradashesh*, 19 May 2015
- Compliance, *Pakistan: Bank Alfalah-01/Saddar Karachi*, 06 May 2015
- Compliance, *Kyrgyz Republic: Plato-01/Bishkek*, 07 Apr 2015
- Compliance, *Chile: Sociedad Hidromaule-01/San Clemente*, 27 Oct 2014
- Compliance, *Papua New Guinea: Aes-01/Roku Village*, 29 Sep 2014
- Compliance, *Mexico: Harmon Hall-08/Mexico*, 14 Mar 2014
- Compliance, *Peru: Yanacocha-07/Cajamarca*, 10 Mar 2014
- Compliance, *India: Lafarge Surma Cement-01/Shella*, 06 Jan 2014
- Compliance, *Mexico: Harmon Hall-03-06/Mexico*, 14 Oct 2013
- Compliance, *Mexico: Harmon Hall-02/Puerto Vallarta*, 06 Sep 2013
- Dispute Resolution (DR), Compliance, *Peru: Yanacocha-05/Cajamarca*, 07 Jun 2013
- Compliance, *South Africa: Tsodilo-01/Badplaas*, 22 Apr 2013
- Dispute Resolution (DR), Compliance, *Cameroon: Aes Sonel-02/Douala*, 21 Feb 2013
- Compliance, *Albania: Albania Hydros-01/Tirana*, 4 Jan 2013
- Dispute Resolution (DR), Compliance, *Peru: Yanacocha-04/Cajamarca*, 22 Nov 2012
- Compliance, *South Africa: Lonmin-01/Cao Vice President Request*, 21 Aug 2012
- Dispute Resolution (DR), Compliance, *Mexico: Harmon Hall-01*, 02 Dec 2011
- Dispute Resolution (DR), Compliance, *Chad: Chad-Cameroon Pipeline-03/Doba*, 20 Oct 2011
- Compliance, *Philippines: Mindoro Resources-01/Jabonga*, 16 Sep 2011
- Dispute Resolution (DR), Compliance, *Papua New Guinea: Png Sez-01/Madang Province*, 12 Jul 2011
- Dispute Resolution (DR), Compliance, *Uganda: Bujagali Energy-05/Bujagali*, 16 May 2011
- Compliance, *Ecuador: Pronaca Expansion-01/Santo Domingo*, 08 Dec 2010
- Compliance, *Ghana: Tullow Oil, Kosmos Energy & Jubilee Fpso-01/Cao Vice President Request*, 19 Aug 2010
- Compliance, *Indonesia: Pt Weda Bay Nickel-01/Weda Bay*, 06 Jul 2010
- Dispute Resolution (DR), Compliance, *Peru: Maple Energy-01/Nuevo Sucre And Canaan*, 06 Apr 2010
- Dispute Resolution (DR), Compliance, *Panama: Pando Montelirio-01/Chiriqui*, 27 Jan 2010
- Dispute Resolution (DR), Compliance, *Uruguay: Orion-02/Gualeguaychu*, 05 Aug 2009
- Compliance, *Multiregional: Sn Power–01/Cao Vice President Request*, 01 Dec 2008
- Compliance, *Peru: Compañía Minera Antamina S.A.-03/Huarmey*, 01 Jun 2008
- Compliance, *Kazakhstan: Lukoil Overseas-03/Berezovka*, 01 May 2008
- Compliance, *Georgia: Btc Pipeline-31/Naokhrebi*, 28 Feb 2008
- Compliance, *India: Ramky-03/Gummidipoondi*, 19 Oct 2007
- Compliance, *Russian Federation: Russkiy Mir Ii-01/Taman*, 01 Oct 2007

Casi presentati all'Accountability Mechanism dell'ADB

Reclami dinanzi all'OSPF dell'AM – ADB (problem-solving) 2012-2022

- SPF-2022-03-01-0123, *India: Chhattisgarh Road Connectivity Project*
- SPF-2022-02-01-0122, *Sri Lanka: Second Integrated Road Investment Program*
- SPF-2022-01-01-0121, *Pakistan: Jalalpur Irrigation Project - Pakistan: Greater Thal Canal Irrigation Project*
- SPF-2021-17-03-0120, *Pakistan: Jalalpur Irrigation Project*
- SPF-2021-16-01-0119, *Pakistan: Khyber Pakhtunkhwa Cities Improvement Project*
- SPF-2021-15-02-0118, *Pakistan: Flood Emergency Reconstruction and Resilience Project*
- SPF-2021-14-01-0117, *Nepal: Power Transmission and Distribution Efficiency Enhancement Project*
- SPF-2021-13-01-0116, *India: Sustainable Coastal Protection and Management Investment Program - Tranche 2*
- SPF-2021-12-01-0115, *Nepal: Electricity Transmission Expansion and Supply Improvement Project*
- SPF-2021-11-01-0114, *India: Tamil Nadu Urban Flagship Investment Program- Tranche 2*
- SPF-2021-10-01-0113, *Lao People's Democratic Republic: Greater Mekong Subregion Tourism Infrastructure for Inclusive Growth Project*
- SPF-2021-09-01-0112, *Pakistan: Central Asia Regional Economic Cooperation Corridor Development Investment Program-Tranche 1*
- SPF-2021-08-04-0111, *Pakistan: Peshawar Sustainable Bus Rapid Transit Corridor Project*
- SPF-2021-07-03-0110, *Nepal: Tanahu Hydropower Project*
- SPF-2021-06-01-0109, *India: Uttar Pradesh Major District Roads Improvement Project*
- SPF-2021-05-01-0108, *Armenia: Sustainable Urban Development Investment Program – Tranche 2*
- SPF-2021-04-02-0107, *Bangladesh: Emergency Assistance Project*
- SPF-2021-03-01-0106, *Bangladesh: Emergency Assistance Project*
- SPF-2021-02-02-0105, *Pakistan: Jalalpur Irrigation Project*
- SPF-2021-01-01-0104, *Pakistan: Punjab Intermediate Cities Improvement Investment Project*
- SPF-2020-11-01-0103, *Mongolia: Ulaanbaatar Urban Services and Ger Areas Development Investment Program - Tranche 2*
- SPF-2020-10-03-0102, *Mongolia: Ulaanbaatar Urban Services and Ger Areas Development Investment Program - Tranche 1*
- SPF-2020-09-03-0101, *Pakistan: Peshawar Sustainable Bus Rapid Transit Corridor Project*
- SPF-2020-08-01-0100, *Philippines: Infrastructure Preparation and Innovation Facility*
- SPF-2020-07-01-0099, *Pakistan: Khyber Pakhtunkhwa Provincial Roads Improvement Project*
- SPF-2020-06-02-0098, *India: Karnataka State Highways Improvement III Project*
- SPF-2020-05-01-0097, *Georgia: Natakhtari-Jinvali Road Project*
- SPF-2020-04-01-0096, *Pakistan: Jalalpur Irrigation Project*
- SPF-2020-03-01-0095, *India: Tamil Nadu Urban Flagship Investment Program - Tranche 1*
- SPF-2020-02-02-0094, *Nepal: Tanahu Hydropower Project*

- SPF-2020-01-02-0093, *Nepal: Regional Urban Development Project*
- SPF-2019-12-03-0092, *Sri Lanka: Greater Colombo Wastewater Management Project*
- SPF-2019-11-01-0091, *India: South Asia Subregional Economic Cooperation Road Connectivity Investment Program - Tranche 1*
- SPF-2019-10-02-0090, *Pakistan: MFF Power Transmission Enhancement Investment Program II - Tranche 3*
- SPF-2019-09-01-0089, *China, People's Republic of: Air Quality Improvement in the Greater Beijing–Tianjin–Hebei Region—Shandong Clean Heating and Cooling Project*
- SPF-2019-08-02-0088, *Pakistan: Peshawar Sustainable Bus Rapid Transit Corridor Project*
- SPF-2019-07-01-0087, *Pakistan: MFF Power Transmission Enhancement Investment Program II - Tranche 3*
- SPF-2019-06-01-0086, *Sri Lanka: Northern Province Sustainable Fisheries Development Project*
- SPF-2019-05-02-0085, *Mongolia: Ulaanbaatar Urban Services and Ger Areas Development Investment Program - Tranche 1 (2nd Complaint)*
- SPF-2019-04-01-0084, *Pakistan: Pehur High Level Canal Extension Project (formerly Khyber Pakhtunkawa Water Resources Project)*
- SPF-2019-03-01-0083, *Papua New Guinea: Bridge Replacement for Improved Rural Access Sector Project*
- SPF-2019-02-01-0082, *Nepal: Regional Urban Development Project*
- SPF-2019-01-01-0081, *India: Karnataka State Highways Improvement III Project*
- SPF-2018-11-02-0080, *Georgia: Batumi Bypass Road Project*
- SPF-2018-10-02-0079, *Sri Lanka: Greater Colombo Wastewater Management Project*
- SPF-2018-09-01-0078, *Nepal: Tanahu Hydropower Project*
- SPF-2018-08-01-0077, *Pakistan: Flood Emergency Reconstruction and Resilience Project*
- SPF-2018-07-01-0076, *Pakistan: Peshawar Sustainable Bus Rapid Transit Corridor Project*
- SPF-2018-06-01-0075, *Pakistan: National Highway Network Development in Balochistan Project*
- SPF-2018-05-01-0074, *Mongolia: Ulaanbaatar Urban Services and Ger Areas Development Investment Program - Tranche 1*
- SPF-2018-04-01-0073, *Georgia: Adjaristsqali Hydropower Project*
- SPF-2018-03-01-0072, *Bangladesh: SASEC Second Bangladesh-India Electrical Grid Interconnection Project*
- SPF-2018-02-02-0071, *Armenia: Sustainable Urban Development Investment Program - Tranche 1*
- SPF-2018-01-01-0070, *Kazakhstan: Akmola Electricity Distribution Network Modernization and Expansion Project*
- SPF-2017-12-01-0069, *Bangladesh: Third Urban Governance and Infrastructure Improvement (Sector) Project – Additional Financing*
- SPF-2017-11-02-0068, *Sri Lanka: Clean Energy and Network Efficiency Improvement Project*
- SPF-2017-10-01-0067, *Armenia: Sustainable Urban Development Investment Program – Tranche 1*
- SPF-2017-09-01-0066, *Georgia: Batumi Bypass Road Project*

- SPF-2017-08-01-0065, *Nepal: Decentralized Rural Infrastructure and Livelihood Project – Additional Financing*
- SPF-2017-07-01-0064, *Sri Lanka: Clean Energy and Network Efficiency Improvement Project*
- SPF-2017-06-05-0063, *Georgia: MFF-Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche 3*
- SPF-2017-05-04-0062, *Georgia: MFF-Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche 3*
- SPF-2017-04-01-0061, *Sri Lanka: Greater Colombo Wastewater Management Project*
- SPF-2017-03-03-0060, *Georgia: MFF-Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche 3 (Section 2, Part B of the Tbilisi-Rustavi Urban Road Link)*
- SPF-2017-02-01-0059, *Sri Lanka: Greater Colombo Water and Wastewater Management Improvement Investment Program – Tranche 3*
- SPF-2017-01-01-0058, *Sri Lanka: Green Power Development and Energy Efficiency Improvement Investment Program - Sri Lanka: Green Power Development and Energy Efficiency Improvement Investment Program - Tranche 1*
- SPF-2016-06-01-0057, *India: Uttarakhand State-Road Investment Program – Tranche 3*
- SPF-2016-05-02-0056, *Georgia: MFF Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche 2 (3rd section of Tbilisi-Rustavi Road)*
- SPF-2016-04-01-0055, *Georgia: MFF Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche 2 (Section 3)*
- SPF-2016-03-02-0054, *Georgia: MFF Sustainable Urban Transport Investment - Program Tranche 3*
- SPF-2016-02-01-0053, *Georgia: MFF Sustainable Urban Transport Investment Program – Tranche 3*
- SPF-2016-01-01-0052, *Pakistan: MFF Power Distribution Enhancement Investment Program – Tranche 2*
- SPF-2015-01-02-0051, *Nepal: Melamchi Water Supply Project*
- SPF-2014-03-01-0050, *Nepal: Decentralized Rural Infrastructure and Livelihood Project*
- SPF-2014-02-01-0049, *Samoa: TAs 8481 and 7387 (SAM): Promoting Economic Use of Customary Land and Grant No. 0392 (SAM): Samoa Agribusiness Support Project*
- SPF-2014-01-01-0048, *Nepal: Secondary Towns Integrated Urban Environmental Improvement Project*
- SPF-2013-06-01-0047, *Pakistan: Emergency Reconstruction Project*
- SPF-2013-05-02-0046, *Armenia: Zvartnots Airport Expansion Project (Phase 2)*
- SPF-2013-04-01-0045, *Kyrgyz Republic: Loan 2755 (SF): CAREC Corridor 1 (Bishkek-Torugart Road) Project 3*
- SPF-2013-03-01-0044, *Armenia: Zvartnots Airport Expansion Project (Phase 2)*
- SPF-2013-02-04-0043, *Cambodia: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project*
- SPF-2013-01-03-0042, *Cambodia: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project*
- SPF-2012-02-02-0041, *India: Kerala Sustainable Urban Development Project*
- SPF-2012-01-02-0040, *Cambodia: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project*

Reclami dinanzi all'OCRP dell'AM – ADB (Compliance Review) 2004-2022

- Complaint n. 2022/1, *India: Shapoorji Affordable Housing Project (Project No. 48341-001), 03 March 2022*
- Complaint n. 2021/1, *Georgia: North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project (Project No. 51257-001), 06 January 2021*
- Complaint n. 2019/2, *Georgia: North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project (Project No. 51257-001), 12 November 2019*
- Complaint n. 2019/1, *India: Accelerating Infrastructure Investment Facility in India - Tranche 1 (Project No. 47083-002), 24 July 2019*
- Complaint n. 2018/3, *India: South Asia Subregional Economic Cooperation Road Connectivity Investment Program - Tranche 2 (Project No. 47341-003), 22 October 2018*
- Complaint n. 2018/2, *Georgia: Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche 3 - Loan 3063 (4th Complaint), 11 October 2018*
- Complaint n. 2018/1, *Georgia: Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche 3 - Loan 3063 (3rd Complaint), 21 June 2018*
- Complaint n. 2017/4, *Georgia: Nenskra Hydropower Project (Project No. 49223-001), 7 December 2017*
- Complaint n. 2017/3, *Pakistan: Power Distribution Enhancement Investment Program - Tranche 3 (Loan No. 2972), 15 August 2017*
- Complaint n. 2017/2, *India: Rajasthan Renewable Energy Transmission Investment Program-Tranche 2 (Loan Nos. 3482 and 8312), 27 June 2017*
- Complaint n. 2017/1, *PRC: Guangxi Southwestern Cities Development Project (Loan No. 2657), 16 February 2017*
- Complaint n. 2016/3, *Georgia: Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche 3 - Loan 3063 (2nd Complaint), 10 November 2016*
- Complaint n. 2016/2, *Samoa: Promoting Economic Use of Customary Land and Samoa AgriBusiness Support Project - TA Nos. 4712, 7387, 8481 & Grant No. 0392, 20 April 2016*
- Complaint n. 2016/1, *Georgia: Sustainable Urban Transport Investment Program - Tranche 3 - Loan 3063 (1st Complaint), 14 March 2016*
- Complaint n. 2015/1, *Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project - Loan 2288 and Loan 2602/ Grant 0187 (Supplementary), 07 September 2015*
- Complaint n. 2013/1, *Mundra Ultra Mega Power Project - Loan 2419, 17 October 2013*
- Complaint n. 2012/2, *Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project - Loan 2288 and Loan 2602/ Grant 0187 (Supplementary), 28 August 2012*
- Complaint n. 2012/1, *Integrated Citarum Water Resources Management Investment Program - Project 1 - Loans 2500 & 2501(SF)-INO, 30 January 2012*
- Complaint n. 2011/2, *CAREC Transport Corridor 1 (Bishkek-Torugart Road) Project 1 - Grant No. 0123-KGZ, 23 May 2011*
- Complaint n. 2011/1, *Visayas Base-Load Power Development Project - Loan No. 2612-PHI, 25 May 2011*
- Complaint n. 2009/1, *People's Republic of China: Fuzhou Environmental Improvement Project - Loan No. 2176-PRC, 03 Jun 2009*
- Complaint n. 2004/2, *Nepal: Melamchi Water Supply Project - Loan No. 1820-NEP(SF), 06 Dec 2004*

- Complaint n. 2004/1, *Sri Lanka: Southern Transport Development Project - Loan No. 1711-SRI (SF), 02 Dec 2004*

Casi presentati al Mecanismo Indipendente de Consulta e Investigacion dell'IDB

- MICI-BID-VE-2022-0185, *Venezuela: Support to the Action Social Center of Music Prog. Phase II (VE-L1017)*, 22-02-2022
- MICI-BID-BO-2022-0183, *Bolivia: Enhancing the Ecosystem for Entrepreneurship and Innovation in Bolivia (BO-T1346),* 31-01-2022
- MICI-BID-BR-2021-0181, *Brasile: Sanitation for Nova Estrada Watershed – PROBAMEN II – Request II (BR-L1369),* 21-12-2021
- MICI-BID-PE-2021-0180, *Perù: Improvement Huanuco Road, Conococha Huanuco Sector - Huallanca PE - 3N Route Project (PE-L1151),* 21-12-2012
- MICI-BID-CO-2021-0179, *Colombia: Metro of Bogota First Line – First Tranch – Request III (CO-L1234),* 12-10-2021
- MICI-BID-BO-2021-0177, *Bolivia: National Irrigation Program with Watershed Approach III (PRONAREC III) (BO-L1106),* 12-10-2021
- MICI-BID-BR-2021-0176, *Brasile: Environmental Sanitation, Macrodrainage, and Recovery Project for the Igarapés and the Banks of the Parauapebas River/PA (BR-L1508),* 21-09-2021
- MICI-BID-AR-2021-0175, *Argentina: Urban Municipal Infrastructure Program - Request II (AR-L1148)*, 09-09-2021
- MICI-BID-CO-2021-0174, *Colombia: Metro of Bogota First Line - First Tranch — Request II (CO-L1234),* 07-09-2021
- MICI-BID-BR-2021-0173, *Brasile: Macambira-Anicuns Urban Environmental Program (BR-L1006),* 24-08-2021
- MICI-BID-AR-2021-0172, *Argentina: Integrated Urban Solid Waste Management Program - Request III (AR-L1151),* 17-08-2021
- MICI-BID-AR-2021-0169, *Argentina: Integrated Urban Solid Waste Management Program (AR-L1151)*, 14-08-2021
- MICI-BID-AR-2021-0168, *Argentina: Water and Sanitation for Small Communities Program - Tranche II (PROAS II) (AR-L1289),* 21-06-2021
- MICI-BID-AR-2021-0167, *Argentina: Project to Improve the Provincial Route 82 Corridor In the Province Of Mendoza (AR-L1293),* 03-06-2021
- MICI-BID-AR-2021-0166, *Argentina: Water and Sanitation Program for Urban and Suburban Centers (PAyS) (AR-L1084),* 19-04-2021
- MICI-BID-AR-2021-0165, *Argentina: Urban Municipal Infraestructure Program (AR-L1148),* 09-02-2021
- MICI-BID-PN-2021-0163, *Panama: Chorrera Power Project (PN0136),* 27-01-2021
- MICI-BID-PR-2020-0161, *Paraguay: Support for the Transmission System in Paraguay (PR-L1058)*, 22-09-2020
- MICI-BID-BR-2020-0160, *Brasile: The Acre Sustainable Development Program (PDSA-II)-Request II (BR-L1289),* 10-09-2020

- MICI-BID-EC-2020-0159, *Ecuador: Program to Strengthen the National Early Warning System (EC-L1221),* 28-08-2020
- MICI-BID-BR-2020-0158, *Brasile: Sanitation for Nova Estrada Watershed - PROMABEN II (BR-L1369),* 26-08-2020
- MICI-BID-AR-2020-0157, *Argentina: Energy Efficiency and Renewable Energy in Low-income Housing (AR-G1002),* 14-08-2020
- MICI-BID-BR-2020-0156, *Brasile: Strategic Program for Transportation Infrastructure and Logistics in Paranà (BR-L1434),* 11-08-2020
- MICI-BID-CO-2020-0155, *Colombia: Metro of Bogota First Line - First Tranch (CO-L1234),* 06-08-2020
- MICI-BID-BR-2019-0151, *Brasile: Maués Integrated Sanitation Program – PROSAIMAUÉS (BR-L1314)*, 12-09-2019
- MICI-BID-AR-2019-0150, *Argentina: Railroad General Roca Improvement Program - Constitución - La Plata Line (AR-L1158),* 12-06-2019
- MICI-BID-BR-2019-0149, *Brasile: Project Viva Cidade 2 Environmental Revitalization and Urban Municipality Joinvi (BR-L1405),* 29-05-2019
- MICI-BID-AR-2019-0147, *Argentina: Reconquista River Basin Environmental Sanitation Program- Request II (AR-L1121),* 04-04-2019
- MICI-BID-GY-2019-0146, *Guyana: Power Utility Upgrade Program (GY-L1041),* 05-03-2019
- MICI-BID-EC-2019-0145, *Ecuador: Reconstruction Program of the electricity infrastructure in the areas affected by the earthquake in Ecuador (EC-L1219) – Request II (EC-L1219),* 05-03-2019
- MICI-BID-AR-2019-0144, *Argentina: Productive and Tourism Infrastructure Program for the Province of Rio Negro (AR-L1106),* 08-02-2019
- MICI-BID-AR-2019-0143, *Argentina: Plazalogística SA (AR-L1132),* 11-02-2019
- MICI-BID-BR-2019-0142, *Brasile: São José dos Campos Urban Structuring Program-Request III (BR-L1160),* 04-02-2019
- MICI-BID-CH-2019-0141, *Cile: Alto Maipo Hydroelectric Power Project - Request III (CH-L1067),* 29-01-2019
- MICI-BID-BA-2019-0140, *Barbados: Coastal Risk Assessment and Management Program (BA-L1014),* 14-01-2019
- MICI-BID-PR-2018-0139, *Paraguay: Rehabilitation and Housing Program of the Bañado Sur in Asunción (Barrio Tacumbú) (PR-L1152) (PR-L1152),* 27-11-2018
- MICI-BID-BR-2018-0138, *Brasile: Strategic Program for Transportation Infrastructure and Logistics in Paraná (BR-L1434),* 04-09-2018
- MICI-BID-CO-2018-0137, *Colombia: Program for the Institutional Strengthening of the Office of the Comptroller General. (CO-L1154),* 21-08-2018
- MICI-BID-BO-2018-0135, *Bolivia: Program to Support Preinvestment for Development (BO-L1101),* 23-07-2018
- MICI-BID-PE-2018-0134, *Peru: Isolated Indigenous Peoples Reservations Regularization (PE-T1258),* 11-06-2018
- MICI-BID-CO-2018-0133, *Colombia: Support for Structuring the Ituango Hydroelectric Project (CO-T1250),* 05-06-2018

- MICI-BID-BR-2018-0132, *Brasile: São José dos Campos Urban Structuring Program-Request II (BR-L1160),* 27/04/2018
- MICI-BID-CH-2018-0129, *Cile: Energy Sustainable Program (CH-L1136),* 08-01-2018
- MICI-BID-AR-2018-0130, *Argentina: Reconquista River Basin Environmental Sanitation Program (AR-L1121)*, 08-01-2018
- MICI-BID-BR-2017-0128, *Brasile: São José dos Campos Urban Structuring Program (BR-L1160),* 11-12-2017
- MICI-BID-CR-2017-0127, *Costa Rica: Reventazon Hydroelectric Power Project - Request V (CR-L1049),* 19-10-2017
- MICI-BID-GU-2017-0126, *Guatemala: Establishing Cadastral Registry & Strengthening Legal Certainty Protected Areas (GU-L1014),* 14-08-2017
- MICI-BID-CR-2017-0125, *Costa Rica: Reventazon Hydroelectric Power Project - Request IV (CR-L1049),* 07-08-2017
- MICI-BID-EC-2017-0124, *Ecuador: Protection and Recovery of Cultural Heritage Assets Program (EC-L1097),* 26-07-2017
- MICI-BID-BR-2017-0123, *Brasile: Tietê Várzeas Program - Request V (BR-L1216),* 25-07-2017
- MICI-BID-CH-2017-0121, *Cile: Alto Maipo Hydroelectric Power Project - Request II (CH-L1067),* 05-07-2017
- MICI-BID-CO-2017-0120, *Colombia: Perimetral Oriental de Bogotá Public Private Partnership (CO-L1159),* 20-06-2017
- MICI-BID-BR-2017-0119, *Brasile: Tietê Várzea Program - Request IV (BR-L1216),* 15-06-2017
- MICI-BID-BR-2017-0118, *Brasile: Mario Covas Rodoanel Project - Northern Section - Request V (BR-L1296),* 15-03-2017
- MICI-BID-HO-2017-0117, *Honduras: Multiphase Program for the Rehabilitation of Sections of the Tourism Corridor of the PPP (HO-L1013),* 17-02-2017
- MICI-BID-CR-2017-0116, *Costa Rica: Reventazon Hydroelectric Power Project - Request III (CR-L1049),* 14-02-2017
- MICI-BID-PE-2017-0113, *Peru: Adaptation to Climate Change of the Fishery Sector and Marine-Coastal Ecosystem (PE-G1001),* 30-12-2016
- MICI-BID-CR-2016-0112, *Costa Rica: Reventazon Hydroelectric Power Project - Request II (CR-L1049),* 07-12-2016
- MICI-BID-BR-2016-0111, *Brasile: Tietê Várzea Program - Request III (BR-L1216),* 08-11-2016
- MICI-BID-CR-2016-0110, *Costa Rica: Reventazon Hydroelectric Power Project (CR-L1049),* 16-09-2016
- MICI-BID-BR-2016-0109, *Brasile: Mario Covas Rodoanel Project - Northern Section - Request IV (BR-L1296),* 10-08-2016
- MICI-BID-BR-2016-0108, *Brasile: Alternative Microinsurance Platform in Brasil (MIF)*, 02-08-2016
- MICI-BID-BR-2016-0107, *Brasile: Tietê Várzea Program - Request II (BR-L1216),* 29-07-2016
- MICI-BID-BR-2016-0106, *Brasile: Tietê Várzea Program (BR-L1216),* 28-07-2016

- MICI-BID-BR-2016-0105, *Brasile: Mario Covas Rodoanel Project - Northern Section - Request III (BR-L1296),* 13-06-2016
- MICI-BID-AR-2016-0104, *Argentina: Development Programme's Norte Grande Provinces - Request II (AR-L1136),* 31-05-2016
- MICI-BID-CH-2016-0102, *Cile: Santiago-Valparaiso-Viña Toll Road Guarantee (CH0167),* 25-05-2016
- MICI-BID-CO-2016-0103, *Colombia: Salitre-Cortijo Water Treatment Plant Expansion*, 23-05-2016
- MICI-BID-PR-2016-0101, *Paraguay: Downtown Redevelopment, Modernization of Metropolitan Public Transport, and of Government Offices Project - Request II (PR-L1044),* 17-05-2016
- MICI-PE-2016-0100, *Peru: Support for Disaster Risk Management Policy (PE-T1228),* 14-03-2016
- MICI-PR-2016-0099, *Paraguay: Downtown Redevelopment, Modernization Metropolitan Public Transport and Government Offices (PR-L1044),* 11-03-2016
- MICI-PE-2016-0098, *Peru: Support for Disaster Risk Management policy (PE-T1228),* 23-02-2016
- MICI-AR-2016-0097, *Argentina: Development Programme's Norte Grande Provinces (AR-L1136),* 05-02-2016
- MICI-CO-2015-0096, *Colombia: Porce III Hydroelectric Power Plant (CO-L1005),* 24-11-2016
- MICI-AU-2015-0095, *Richiesta non legata ad alcuna operazione*, 22-09-2015
- MICI-BR-2015-0093, *Brasile: Blumenau's Sustainable Urban Mobility Program (BR-L1272),* 21-08-2015
- MICI-ES-2015-0092, *El Salvador: Program to Support Production Development for International Integration (ES-L1057),* 23-07-2015
- MICI-CO-2015-0091, *Colombia: Bayport Colombia: Financial Inclusion for BOP Public Employees (CO-L1147),* 03-07-2015
- MICI-BR-2015-0090, *Brasile: Mario Covas Rodoanel Project - Northern Section - Request II (BR-L1296)*, 01-04-2015
- MICI-HA-2015-0089, *Haiti: Productive Infrastructure Program III (HA-L1091),* 18-02-2015
- MICI-SU-2015-0087*, Suriname: Support to Improve Sustainability of the Electricity Service (SU-L1009),* 13-02-2015
- MICI-BR-2015-0088, *Brasile: Mario Covas Rodoanel Project - Northern Section (BR-L1296),* 13-02-2015
- MICI-PR-2015-0086, *Paraguay: Transmission System Support in Paraguay (PR-L1058),* 02-01-2015
- MICI-CO-2015-0085, *Colombia: Strategic Public Transportation Systems (SPTS) (CO-L1091)*, 01-01-2015
- MICI-AR-2015-0084, *Argentina: Integrated Urban Solid Waste Management (AR-L1025),* 20-12-2014

Casi presentati all'Independent Recourse Mechanism dell'AfDB

Reclami non registrati (aggiornato a febbraio 2022)

- No. 1, *Cameroon, N/A*, 25 January 2022
- No. 2, *Senegal, Agriculture and Agro-Industry Department (AHAI) projects: Group Risk Management Function (PGFC) & Cashew Development Support Project (PADA),* 26 June 2021
- No. 3, *Kenya, Nairobi Rivers Basin Rehabilitation and Restoration Program: Sewerage Improvement Project, Phase II*, 25 June 2021
- No. 4, *Kenya, GDC geothermal power plant in Tiaty,* 07 April 2021
- No. 5, *Togo, Project «Agropole pilote du bassin de la Kara (PTA- Togo)»,* 29 March 2021
- No. 6, *Comoros, N/A*, 18 March 2021
- No. 7, *Senegal, South Agro-Industrial processing zone project (PZTA-SUD) or Agropole Sud,* 10 December 2020
- No. 8, *Kenya, Nairobi Rivers Basin Rehabilitation and Restoration Program: Sewerage Improvement Project, Phase II*, 09 November 2020
- No. 9, *Sudan, Solar Water Pumps project in North and West Kordofan States*, 19 October 2020
- No. 10, *Kenya, Multinational - Lake Victoria Maritime Communications and Transport Project*, 06 October 2020
- No. 11, *Uganda, Multinational Busega-Mpigi and Kagitumba-Kayonza- Rusumo Roads project,* 31 August 2020
- No. 12, *South Africa, 10 MW Biomass Feasibility Study project in the Harding,* 14 August 2020
- No. 13, *Niger, Trans-Sahara Optic Fiber Backbone Project*, 29 June 2020
- No. 14, *Kenya, Last mile Connectivity Program*, 27 June 2020
- No. 15, *Kenya, Nairobi Rivers Basin Reha- bilitation and Restoration Program: Sewerage Improvement Project Phase II*, 17 June 2020
- No. 16, *South Africa, N/A*, 4 June 2020
- No. 17, *Nigeria, N/A*, 9 April 2020
- No. 18, *Nigeria, N/A,* 7 April 2020
- No. 19, *Niger, Trans-Sahara Optic Fiber Backbone Project*, 05 Mar 2020
- No. 20, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 21 Feb 2020
- No. 21, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 21 Feb 2020
- No. 22, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 21 Feb 2020
- No. 23, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 21 Feb 2020
- NO. 24, *Kenya, Geothermal Development Company's (GDC) - Proposed Geothermal Drilling Project in Menengai West*, 15 Feb 2020
- No. 25, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 14 Feb 2020
- N0. 26, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 14 Feb 2020
- No. 27, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 13 Feb 2020
- No. 28, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 03 Feb 2020
- No. 29, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 06 Jan. 2020
- No. 30, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 12 Dec 2019
- No. 31, *Nigeria, TEF 2019 cohort sponsored by AfDB*, 09 Dec 2019
- No. 32, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project,* 04 Dec 2019

- No. 33, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 04 Dec 2019
- No. 34, *Tanzania, TANROADS Tanzania*, 30 Nov 2019
- No. 35, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 19 Nov 2019
- No. 36, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 16 Nov 2019
- No. 37, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 16 Nov 2019
- No. 38, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 07 Nov 2019
- No. 39, *Burundi, Multinational Burundi / Rwanda Rehabilitation Project - Section of the RN3 Mugina-Manda-Nyanza- Lac*, 6 Nov 2019
- No. 40, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 04 Sept 2019
- No. 41, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 02 Sept 2019
- No. 42, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project,* 20 Aug. 2019
- No. 43, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 19 Aug. 2019
- No. 44, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 19 Aug.2019
- No. 45, *Benin, Water Loss Reduction and Performance Improvement of Drinking Water Supply Systems in Cotonou, Porto- Novo and Their Suburbs*, 07 August 2019
- No. 46, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 07 Aug. 2019
- No. 47, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 06 Aug. 2019
- No. 48, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 24 July 2019
- No. 49, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 24 July 2019
- No. 50, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 20 July 2019
- No. 51, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 11 July 2019
- No. 52, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 06 July 2019
- No. 53, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 30 June 2019
- No. 54, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 27 June 2019
- No. 55, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 26 June 2019
- No. 56, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 20 June 2019
- No. 57, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 28 May 2019
- No. 58, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 25 March 2019
- No. 59, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 16 March 2019
- No. 60, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 26 Feb. 2019
- No. 61, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, 06 Feb. 2019
- No. 62, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, Sept. 2018
- No. 63, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, August 2018
- No. 64, *Kenya, Mombasa-Mariakani Road Project*, July 2018
- No. 65, *Seychelles, Not clearly stated in the compliant*, 03 Sept 2019
- No. 66, *Impetus Europe Inc. (UK) - (Project in Zambia), Support to Science and Technology Education Project (SSTEP)- Copperbelt University*, 21 June 2019
- No. 67, *Uganda - Steadman Global Consulting Limited, A project in Sudan (Ministry of Finance and Economic Planning),* 10 April 2019
- No. 68, *Cote d'Ivoire, Abidjan 4th Bridge*, 26 Feb. 2019
- No. 69, *Kenya, Isebania-Ahero-Kisii Road Project*, 11 Feb. 2019
- NO. 70, *Kenya, Ethiopia Kenya Power Systems Interconnection Project*, July 2018
- No. 71, *Cameroon, Youth Essay Contest: Africa of our Dreams*, Mar. 2018

- No. 72, *Burkina Faso, Gazetted Forests Participatory Management Project for REDD+ (PGFC/REDD+),* February 2018
- No. 73, *Uganda, Construction of the Isimba Dam*, Apr. 2017
- No. 74, *France, African Guarantee Fund*, Mar. 2017
- No. 75, *Central African Republic, Reconstruction effort for communities in Central African Republic,* Feb. 2017
- No. 76, *Liberia, Rural Water, Sanitation and Hygiene (RWASH) Program*, Jan. 2017
- No. 77, *Tunisia, Name of project not provided by complainants, but it is in the gas sector*, Jun. 2016
- No. 78, *Kenya, ADB/GOK Education III Project at Kitale Secondary School,* Jun. 2016
- No. 79, *Morocco, Youth Agribusiness Entrepreneurs Program*, Jun. 2016
- No. 80, *Sierra Leone, Addax Bioenergy Project*, Dec. 2015
- No. 81, *Mali, Diversification of Moulin Moderne du Mali (M3) Project*, Sep. 2015
- No. 82, *Nigeria, Urban Water and Sanitation Improvement Project in Oyo and Taraba States*, Apr. 2015
- No. 83, *Democratic Republic of Congo, Rural and Peri-Urban Electrification Project*, Mar. 2015
- No. 84, *Republic of Congo, Support to the Monitoring and Evaluation System of the Poverty Reduction Strategy Project,* Nov. 2014
- No. 85, *Kenya, Olkaria Geothermal Project,* Jul. 2014
- No. 86, *Kenya, Outer Ring Road Project*, Apr. 2014
- No. 87, *Republic of Congo, Support to the Monitoring and Evaluation System of the Poverty Reduction Strategy Project*, 2014
- No. 88, *Senegal, Public Road Project*, 2012
- No. 89, *Kenya, Public Road Project*, 2012
- No. 90, *Madagascar, Mining Project,* 2012
- No. 91, *South Africa, Power Project*, Sep. 2010
- No. 92, *Tanzania, Public Road Project*, 2009
- No. 93, *Kenya, Public Road Project*, 2009

Reclami registrati (aggiornato a febbraio 2022)

- No. 1, *Togo, Multinational: Lome-Cotonou Road Rehabilitation (Phase 2) and Coastal Protection Project*, 4 February 2022
- No. 2, *Senegal, 120 MW Malicounda Dual Fuel Power Project*, 31 January 2022
- No. 3, *Uganda, Multinational Lakes Edward and Albert Integrated Fisheries and Water Resources Management (Leaf II) Project*, 7 December 2021
- No. 4, *Uganda, Wadelai Irrigation Scheme Project under the Farm Income Enhancement and Forestry Conservation Project – Phase 2 (FIEFOC-2),* 5 November 2021
- No. 5, *Kenya, The Construction Works for Kapenguria- Makutano and Chepareria Towns Sewerage System Project*, 25 February 2021
- No. 6, *Burundi, Nyakararo Mwaro –Gitega (RN18 /Phase II, Kibumbu- Gitega (Mweya): 24 km road project*, 22 February 2021
- No. 7, *Senegal, Dakar Regional Express Train Project, Phase I*, 19 August 2019
- No. 8, *Cote d'Ivoire, Abidjan Urban Transport Project*, 28 December 2018

- No. 9, *Kenya, Mombasa- Mariakani Road Project*, 26 December 2018
- No. 10, *Senegal, Blaise Diagne International Airport Project*, 14 December 2017
- No. 11, *Guinea, Multinational Road Development and Transport Facilitation Program within the Mano River Union—Guinea Section*, 28 November 2016
- No. 12, *Senegal, Construction of 125 MW Sendou Coal- Fired Power Plant*, 10 August 2016
- No. 13, *Mali, Diversification of the Activities Moulin Moderne du Mali (M3) Project*, 12 May 2016
- No. 14, *Kenya, Outer Ring Road Project*, 7 October 2015
- No. 15, *Kenya, Nairobi River Rehabilitation and Restoration Program: Sewerage Improvement Project*, 9 July 2015
- No. 16, *Uganda, Improvement of Health Service Delivery at Mulago Hospital and in the City of Kampala*, 7 March 2014
- No. 17, *Tanzania, Road Sector Support Project II*, 25 June 2012
- No. 18, *Senegal, Dakar- Diamniadio Highway Project*, 26 July 2011
- No. 19, *South Africa, Medupi Power Project*, 7 October 2010
- No. 20, *Morocco, Construction of the Marrakech- Agadir Motorway Project*, 29 July 2010
- No. 21, *Ethiopia, Gibe III Hydroelectric Power Project*, 22 July 2009
- No. 22, *Egypt, Nuweiba Combined Cycle Power Plant Project*, 15 July 2009
- No. 23, *Ethiopia, Gibe III Hydroelectric Power Project,* 26 March 2009
- No. 24, *Uganda, Bujagali Hydropower and Interconnection Projects*, 4 June 2007

Casi presentati all'Independent Project Accountability Mechanism della EBRD

- No. 50766, *Mongolia, Ulaanbaatar Darkhan Road*, 2022/01
- No. 50221, *Bulgaria, Maritsa East Mines*, 2021/03
- No. 45810, *Bosnia and Herzegovina, Gradacac Water Supply Project*, 2021/02
- No. 46758, *Serbia, Belgrade Solid Waste PPP (Request #2),* 2021/01
- No. 49041, *Turkey, Tumad Gold Mines Development*, 2020/07
- No. 49058, *Bosnia and Herzegovina, Corridor Vc in FBH – Part 3*, 2020/06
- No. 47901, *Ukraine, UPTF – Mariupol Trolleybus Project*, 2020/05
- No. 47372, *Bosnia and Herzegovina, Corridor Vc 2 Project*, 2020/04
- No. 42659, *Russia, Saint Gobain Construction Product Russia*, 2020/03
- No. 48579, *Armenia, Lydian (Amulsar Gold Mine) – Extension*, 2020/02
- No. 50271, *Georgia, North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project*, 2020/01
- No. 46758, *Serbia, Belgrade Solid Waste PPP*, 2019/02
- No. 45335, *Georgia, Shuakhevi HPP (Request #2),* 2019/01
- *Serbia, GrCF - Belgrade Green Boulevard*, 2018/10
- No. 49301, *Ukraine, MHP Corporate Support Loan*, 2018/09
- No. 46778, *Georgia, Nenskra HPP*, 2018/08
- *Bosnia and Herzegovina, GrCF - Banja Luka District Heating*, 2018/07
- *Bosnia and Herzegovina, Sarajevo Urban Roads Development Project*, 2018/06
- No. 45335, *Georgia, Shuakhevi HPP*, 2018/03
- *Bulgaria, Kozloduy International Decommissioning Support Fund*, 2018/01
- No. 47096, *Turkmenistan, CMI Offshore*, 2017/10
- No. 48556, *Bulgaria, Maritsa East Mines (BEH Bond Issue),* 2017/09

- No. 46766, *Azerbaijan, Lukoll Shah Deniz Stage II*, 2017/07
- *Serbia, Southeast Europe Equity Fund I*, 2017/06
- No. 34894, *Kosovo, Southeast Europe Equity Fund II*, 2017/05
- *Serbia, EPS Kolubara Environmental Improvement*, 2017/04
- *Serbia, EPS Restructuring e EPS Kolubara Environmental Improvement*, 2017/03
- No. 44173, *Turkey, Turk Traktor*, 2015/03
- *Romania, Oltenia - Turceni Rehabilitation*, 2014/01