

## La tutela ambientale e sociale nel sistema della Banca Mondiale

di S. Errico

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Le politiche di salvaguardia ambientale e sociale della Banca Mondiale. 3. Il ruolo dell'Inspection Panel. 4. Considerazioni conclusive.

1. Il 18 marzo 2005 il Board of Executive Directors della Banca Mondiale ha dato concreto seguito(1) alla proposta, discussa nel settembre 2004, di impiegare "country systems" - in altri termini la complessiva cornice istituzionale e giuridica di uno Stato, comprensiva delle sue leggi, regolamenti, procedure e organi - allo scopo di assicurare l'osservanza degli standards di protezione ambientale e sociale sanciti nelle sue politiche di salvaguardia. Come avremo modo di chiarire meglio in seguito, le politiche a cui si fa riferimento non sono altro che atti interni all'organizzazione, destinati a disciplinare le attività intraprese dallo staff della Banca Mondiale nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo che l'istituzione si propone. Tuttavia, tali atti non mancano di riflessi esterni, in quanto fonte dei criteri a cui la scelta dei progetti da finanziare deve essere ispirata e, allo stesso tempo, punto di riferimento nella formulazione delle condizioni contrattuali a cui subordinare l'erogazione dei prestiti.

La proposta è nata dalla consapevolezza degli alti costi sostenuti, di solito, dagli Stati per l'insediamento di appositi organi e per la configurazione di specifiche regolamentazioni necessarie a soddisfare le condizioni a cui la Banca Mondiale subordina i propri finanziamenti. Si tratta di costi che potrebbero essere, al contrario, ridotti, se, piuttosto che ricorrere alla creazione di sistemi paralleli, si facesse leva sugli strumenti di tutela ambientale e sociale esistenti sul piano nazionale, eventualmente rafforzati e integrati su indicazione della Banca, con un non trascurabile effetto di lungo periodo.

Sulla base di queste considerazioni, si è prospettato, dunque, l'avvio di un programma pilota di durata biennale, da condursi secondo i parametri definiti da appositi documenti operativi.(2) Dopo una preliminare valutazione degli strumenti esistenti sul piano nazionale e la conseguente individuazione delle loro debolezze e lacune rispetto agli standards prescritti dalle politiche di salvaguardia della Banca, si incorporeranno tra le obbligazioni contrattuali che il Borrower assume nei confronti della Banca Mondiale(3) le componenti del "country system" ritenute rilevanti e le ulteriori iniziative che lo Stato dovrà intraprendere per integrare in modo adeguato il sistema di tutela statale.

Questa iniziativa procede, peraltro, in parallelo con il processo di riordinamento dei contenuti di salvaguardia che dovrebbero informare tutte le operazioni in cui è coinvolta la Banca. L'obiettivo è quello di chiarire la natura vincolante o meno delle singole previsioni, a giovamento dello staff della Banca Mondiale chiamato ad osservarle e, come vedremo, anche dell' *Inspection Panel*.

Entrambe le vicende menzionate riportano in primo piano la dimensione ambientale e umana che si cela dietro i progetti finanziati dalla Banca Mondiale. Si tratta, invero, di iniziative che interessano solo una parte della Banca.(4) Malgrado ciò, sono indicative di una preoccupazione diffusa, comune all'intera struttura della Banca e non estranea alle Multilateral Development Banks (MDBs) di natura regionale,(5) che nasce dalla consapevolezza del consistente rischio di impatti negativi sulle comunità umane e sull'ambiente che derivano dai progetti finanziati da queste istituzioni.

Considerazioni di questo tenore si sono fatte progressivamente strada nel sistema della Banca Mondiale, trovando una duplice espressione: da un lato sul piano degli impegni assunti dalla stessa Banca sui quali vigila l' *Inspection Panel*, dall'altro sul piano delle obbligazioni contrattuali che impegnano lo Stato beneficiario dell'erogazione.

Procederemo, pertanto, ad illustrare questi aspetti dando conto, in primo luogo, delle politiche adottate dalla Banca Mondiale, dei loro contenuti e della possibilità che vengano espressamente trasfuse nelle condizioni contrattuali a cui è subordinato il finanziamento concesso allo Stato richiedente; a questo proposito, coglieremo anche l'occasione per chiarire meglio in che cosa consista il processo di riordinamento cui abbiamo fatto cenno e quale sia il suo punto di approdo. In seguito,

daremo conto della funzione e del funzionamento dell' *Inspection Panel*. Infine, lasceremo spazio ad alcune considerazioni sul significativo contributo che il sistema della Banca Mondiale può dare sul piano della salvaguardia sociale e ambientale in maniera duratura e sistematica sulla base proprio della approvazione del programma *piloting the use of borrower systems to address environmental and social safeguard issues in bank-supported projects*.

2. I primi *operational standards* compaiono all'interno del sistema della Banca Mondiale solo a partire dagli anni '70. La circostanza, infatti, che negli *Articles of Agreement* non compaia alcun riferimento a considerazioni di carattere ambientale o sociale – a differenza di quanto accade per l'atto costitutivo dell' EBRD (European Bank for Reconstruction and Development)(6) - ha da sempre impedito che preoccupazioni di tal tipo potessero trovare agevolmente spazio al momento dell'approvazione delle operazioni di finanziamento.

Al contrario, nell'accordo istitutivo compare l'espressa indicazione che la Banca Mondiale dovrà prestare *due attention* solo *to considerations of economy and efficiency [...] without regard to political or other non-economic [...] considerations*.(7) Di conseguenza, una volta passata in secondo piano la ricostruzione post-bellica dei paesi europei, l'esigenza di promuovere lo sviluppo dei paesi sorti dal processo di decolonizzazione venne intesa dalla Banca Mondiale in termini esclusivamente economici, avendo quale unico parametro di riferimento la crescita del PIL. L'attenzione veniva soprattutto concentrata sulla realtà urbana e industriale, nella convinzione – fallace – che lo sviluppo di questi settori potesse andare a beneficio anche delle aree rurali attraverso un effetto di *trickle down*. E' negli anni '70, appunto, che si registra un primo cambiamento di rotta quando le strategie di sviluppo cominciarono a puntare sulla crescita rurale tenendo in debito conto le ripercussioni negative sull'ambiente; tuttavia, questo accadeva solo qualora l'eliminazione o la minimizzazione di tali effetti negativi non fosse economicamente troppo onerosa. I primi standards operativi furono, dunque, elaborati in questa cornice, come meri obiettivi verso cui aspirare e frutto non di un processo generale di elaborazione ma, piuttosto, creati su basi contingenti man mano che si presentavano problemi concreti nell'ambito di singoli progetti.

In seguito, la consapevolezza della necessità di adeguarsi alle esigenze dello sviluppo sostenibile, nel frattempo emerse sul piano internazionale, fece sì che queste originarie previsioni cominciassero a consolidarsi in *Operational Directives* (ODs), con un più sistematico scopo di salvaguardia sociale e ambientale a fronte dei sempre più evidenti impatti negativi dei progetti finanziati dalla World Bank. Il concetto di sviluppo sostenibile in sé non permette più, infatti, di accontentarsi di una mera crescita economica ma, al contrario, postula *the need to reconcile economic development with protection of the environment*;(8) tantomeno può seriamente credersi che ci siano concrete possibilità di sviluppo per un paese che vede finanziati progetti con effetti catastrofici per larghe fasce di popolazione.(9) A questo proposito, giova rammentare che l'Agenda 21 invita, tra l'altro, le Multilateral Development Banks (MDBs) ad assicurarsi che i finanziamenti contribuiscano non solo alla crescita economica, ma anche allo sviluppo sociale e alla protezione dell'ambiente(10) dei paesi beneficiari.

Ad ogni modo, queste Ods(11) non erano che istruzioni dal contenuto eterogeneo, nelle quali si rinvenivano elementi procedurali accanto a direttive politiche e linee-guida pratiche, rivolte tanto ai managers della Banca quanto alle nazioni che aspiravano ad un prestito.

Come abbiamo avuto modo di anticipare, a partire dall'inizio degli anni '90, la Banca Mondiale ha intrapreso un percorso di riorganizzazione di tutto questo materiale, giustificandolo sulla base di esigenze di maggiore chiarezza, tanto sul piano operativo, rispetto ai membri dello staff chiamati ad osservarlo, tanto sul versante del controllo dell'operato della Banca da parte dell'*Inspection Panel*; quest'ultimo, infatti, vede la sua competenza circoscritta alla sola ipotesi di lamentata violazione di un documento dal contenuto vincolante per la Banca.

Appare, quindi, chiaro che fosse necessario, in primo luogo, dissipare dubbi sulla natura vincolante o meno delle singole previsioni di salvaguardia contenute nelle direttive operative. A tal fine, a partire dalle originarie ODs si è dato vita a tre distinti strumenti: *Operational Policies* (OPs), *Bank Procedures* (BPs) e *Good Practices* (GPs).(12)

Secondo ciò che si evince dal World Bank Operational Manual,(13) le OPs valgono a stabilire i parametri a cui improntare la condotta delle operazioni della Banca in vista del perseguimento degli obiettivi prefissati e individuano le circostanze puntuali che ne consentono eccezioni. Le BPs, invece, sono destinate a fornire allo staff della World Bank le indicazioni necessarie perché questo possa dar seguito alle politiche stabilite nelle OPs, chiarendo quali procedure osservare e che tipo di documentazione sia richiesta. Infine, le GPs contengono consigli e linee guida per l'applicazione delle politiche, legate ai precedenti in materia, al contesto del settore, ad esempi tratti dalla prassi.

Di questi tre documenti solo due hanno un contenuto obbligatorio per la Banca Mondiale, nello specifico le OPs e le BPs. Al contrario, le *Good Practices* hanno il mero valore di raccomandazioni. Ne consegue che il punto più delicato del processo di conversione delle ODs risiede proprio nell'individuazione di quelle previsioni che confluiranno nelle GPs piuttosto che negli altri strumenti con portata vincolante.(14)

Attualmente, il quadro delle *Environmental and Social Safeguard Policies* della Banca Mondiale può contare su circa una decina di strumenti(15) tra i quali sono, solitamente, individuate tre *pillar policies*.

In primo luogo, va considerata la *Policy on Environmental Assessment* (OP 4.01), oggetto, peraltro di una revisione conclusasi nell'agosto del 2004. L'obiettivo di fondo della politica è quello di assicurare che i progetti di investimento finanziati siano sostenibili sul piano ambientale e compatibili con la protezione dell'ambiente. A questo scopo, la World Bank fa carico allo Stato richiedente il finanziamento di condurre una valutazione ambientale il cui tenore varia in ragione della classificazione del progetto in una delle quattro categorie (A, B, C, FI) previste dalla politica.(16)

In generale, si prescrive che l'EA (Environmental Assessment) debba prendere in considerazione i potenziali rischi e il prevedibile impatto del progetto proposto sull'ambiente considerato nel suo complesso; ne consegue che dovrà prestarsi attenzione agli effetti sul territorio, sull'acqua e sull'aria. A ciò, si aggiunge la considerazione delle ripercussioni sulla salute umana e degli aspetti sociali legati al progetto, quali, in particolare, il trasferimento di comunità locali.

Ancora, nell'ambito dell'EA è previsto il riferimento alla cornice normativa dello Stato e alle obbligazioni da questo contratte sul piano internazionale in tema di tutela dell'ambiente. La Banca Mondiale, infatti, impegna se stessa a non finanziare progetti e attività che possano essere in contrasto con gli obblighi internazionali dello Stato così come individuati nel documento di valutazione ambientale.

Qualora si tratti, poi, di un progetto rientrante nella categoria A - in altri termini di un progetto che abbia un consistente impatto negativo su un'area più ampia di quella direttamente interessata dalle attività - la OP in esame richiede un'analisi comparativa dell'impatto sull'ambiente del progetto in questione e delle possibili alternative ad esso, inclusa l'ipotesi "without project", così come l'indicazione delle misure da adottare per prevenire, mitigare o compensare gli effetti negativi che ne scaturiscano.

Sempre nel caso di progetti classificabili sotto la categoria A, la politica della Banca Mondiale prevede che lo Stato debba consultare i gruppi colpiti e le NGOs a proposito degli aspetti ambientali del progetto e tener, quindi, conto delle posizioni così emerse. Al fine di rendere le consultazioni con le parti interessate proficue, è espressamente previsto che lo Stato debba rendere disponibile al pubblico in tempi utili tutto il materiale che possa essere rilevante in una forma e in una lingua che sia comprensibile e accessibile ai gruppi da consultare.

Infine, una volta deciso il finanziamento del progetto, viene richiesto che, durante la sua fase di esecuzione, il Borrower stenda un rapporto sull'osservanza di tutte le misure concordate con la Banca sulla base delle conclusioni e dei risultati dell'EA. Viene, peraltro, precisato che la supervisione(17) del progetto nei suoi aspetti ambientali sarà effettuata dalla Banca proprio avendo come punto di riferimento le conclusioni del documento di valutazione ambientale.

La seconda *pillar policy* della Banca Mondiale è, invece, relativa all'*Involuntary Resettlement* (OP 4.12).(18) L'esperienza ha, infatti, suggerito che il trasferimento di comunità umane verso nuovi insediamenti, spesso implicata nella realizzazione dei progetti,(19) può originare gravi scompensi sul piano economico, sociale ed ambientale(20) che vanno fronteggiati e mitigati attraverso apposite misure di salvaguardia. Dopo aver ribadito, perciò, che il trasferimento

debba essere sempre evitato ove possibile, viene richiesto allo Stato di preparare un *Resettlement Plan* che contempli, in primo luogo, misure volte ad assicurare alle persone coinvolte un'adeguata informazione sulle facoltà e i diritti attinenti al trasferimento e la loro consultazione su alternative di reinsediamento. Deve essere, inoltre, garantito il pagamento di una pronta ed effettiva compensazione per la perdita di beni e per i costi del trasferimento. La politica in commento stabilisce, anzi, che non si possa prendere possesso né di terre né di beni prima del pagamento della compensazione dovuta. In particolare, si stabilisce, poi, che la compensazione monetaria debba cedere il passo a *land-based resettlement strategies* nel caso di persone la cui sopravvivenza e stile di vita sia strettamente legato alla terra, ricorrendo al reinsediamento di questi gruppi su terre di proprietà pubblica o appezzamenti privati acquistati allo scopo. Ancora, viene espressamente richiesto che nei siti destinati al reinsediamento e, allo stesso modo, presso le comunità ospiti, si assicurino infrastrutture e servizi pubblici necessari a ristabilire o mantenere l'accesso ai servizi ed il livello di prestazioni esistenti prima del trasferimento.

Qualora il piano di trasferimento riguardi popolazioni indigene, la politica in questione richiede che siano state preventivamente prese in considerazione tutte le possibili alternative ad uno spostamento di questi gruppi. Solo nel caso in cui si accertasse che il trasferimento non sia altrimenti evitabile, si dovrà elaborare, in consultazione con essi, una strategia di reinsediamento che, tenendo conto della particolare importanza rivestita dalla terra per questi popoli, presti attenzione alla loro preferenze culturali.

D'altra parte, i popoli indigeni sono l'oggetto di una specifica politica che costituisce il terzo pilastro del sistema di garanzie che stiamo illustrando in queste pagine. Invero, prima dell'approvazione, nel mese di maggio di quest'anno, della OP/BP 4.01 *on Indigenous Peoples*, la protezione dei popoli indigeni era affidata ad una semplice direttiva operativa, la OD 4.20, risalente al 1991. Il processo di conversione di quest'ultima, iniziato nel 1998, ha portato alla formulazione di una prima bozza di politica operativa nel 2001, duramente criticata dai movimenti indigeni. E' stato, perciò, necessario rivederla alla luce delle preoccupazioni e delle raccomandazioni della società civile per poter pervenire ad un nuovo testo, presentato nel dicembre del 2004 e aperto alla consultazione pubblica per un periodo di 90 giorni prima dell'esame da parte del Board of Executive Directors. Tuttavia, il testo che, infine, è stato approvato ed è destinato a trovare applicazione a partire dal primo luglio 2005, permane circondato da aspre polemiche. Da più parti si lamenta, in effetti, che gran parte delle rivendicazioni emerse nel corso delle consultazioni pubbliche siano state disattese. Ad ogni modo, trattandosi di una materia che meriterebbe una trattazione specifica, non riteniamo sia questa la sede per approfondire il discorso. Quello che invece è importante segnalare è, appunto, l'attenzione che il problema della tutela dei popoli indigeni ha comunque suscitato all'interno del sistema della Banca Mondiale, tanto da rendere necessaria l'adozione di uno strumento che li riguardasse in prima persona. La OP chiarisce, in particolare, come si renda necessario assicurare che il processo di sviluppo sia strutturato nel pieno rispetto della dignità, dei diritti e della unicità culturale dei popoli indigeni e sia tale da produrre benefici economici e sociali culturalmente compatibili con il loro stile di vita. A ciò si aggiunge l'impegno della Banca a finanziare esclusivamente quei progetti *where free, prior, and informed consultation results in broad community support to the project by the affected Indigenous Peoples*.

**3.** Per quanto detto in precedenza, le scelte di finanziamento della Banca Mondiale dovrebbero essere guidate dal rispetto delle previsioni contenute nelle diverse politiche operative che abbiamo illustrato. Questi stessi contenuti di salvaguardia vengono, peraltro, spesso trasfusi in espresse condizioni contrattuali al cui adempimento, da parte del Borrower Country, è subordinata la concessione del prestito. Questo meccanismo consente alla Banca di reagire nel caso di inadempimenti statali attraverso i consueti rimedi contrattuali disciplinati nelle *General Conditions Applicable to Loan and Guarantee Agreements*; in particolare, si tratterà di sospendere il diritto dello Stato di prelevare fondi dal conto su cui viene depositato il prestito.(21)

Tuttavia, risulta evidente la lacuna di un sistema che sia così configurato, mancando di mezzi per reagire all'ipotesi in cui sia proprio la Banca a non osservare la disciplina di garanzia da essa stessa adottata. In

effetti, questo era lo stato del sistema fino al 1993, quando il Board of Executive Directors(22) decise di istituire un *Inspection Panel* indipendente(23) con il compito di investigare le denunce presentate da gruppi danneggiati per la violazione da parte dell'IBRD o dell'IDA delle proprie OPs e BPs. L'iniziativa non fu, comunque, frutto di una scelta autonoma dell'organizzazione ma, piuttosto il percorso obbligato a cui fu costretta dalla combinazione delle pressioni delle NGOs e di alcuni Stati contribuenti(24) divenute ancor più insistenti a seguito di due episodi.

Il primo è relativo alla partecipazione della Banca Mondiale nel finanziamento del Sardar Samovar Water Project in India.(25) A causa della continua opposizione al progetto e di un'accanita campagna internazionale di protesta, la Banca decise di nominare nel 1991 una commissione indipendente che studiasse il caso. Il rapporto, comunemente noto come Morse Commission Report, mise in luce le irregolarità del procedimento di approvazione del progetto: la Banca Mondiale aveva ommesso di richiedere la valutazione ambientale prevista dalla propria disciplina e non aveva badato all'esecuzione delle condizioni del prestito con cui si richiedeva al governo indiano di assicurare le dovute compensazioni prima di procedere al trasferimento delle persone coinvolte.

In seguito, un altro rapporto, solitamente presentato come Wapenhans Report,(26) rilevò che circa un terzo dei progetti supportati dalla Banca non raggiungeva gli obiettivi prefissati, suggerendo che la causa risiedesse nella costante preoccupazione della Banca di concedere nuovi prestiti senza curarsi della fase esecutiva di quelli già concessi; il risultato era che appena il 22% delle clausole contrattuali veniva effettivamente adempiuta dagli Stati.

La nascita dell'*Inspection Panel*,(27) poggia, dunque, sull'esigenza di assicurare un monitoraggio continuo dell'azione della Banca e del suo staff.

Costituito da tre membri,(28) di nazionalità diversa, nominati dal Board of Executive Directors, il Panel è competente a ricevere richieste di ispezione presentate da soggetti che si assumono lesi(29) – o che rischiano di esserlo - dai progetti finanziati dalla Banca. La richiesta va giustificata, infatti, dimostrando che diritti o interessi siano stati pregiudicati – o è probabile che lo saranno - da un'azione o un'omissione della Banca radicata nella mancata osservanza delle sue politiche operative o delle sue procedure durante la fase di progettazione, valutazione ed esecuzione di un progetto da essa finanziato. In quest'ultima ipotesi si ricomprende anche il caso del mancato attivarsi della Banca per assicurare il rispetto, da parte dello Stato, delle obbligazioni assunte con il *loan agreement* e aventi ad oggetto i contenuti delle sue OPs e BPs.

Prima di poter utilmente accedere a questo foro, è, comunque, necessario aver portato la questione preventivamente all'attenzione del Bank Management(30) senza averne ottenuto una risposta adeguata. Si vuole, infatti, con questo, assicurare alla Banca la possibilità di rimediare alla violazione lamentata prima che il caso sia complessivamente affrontato dal Panel.

Ancora, nella risoluzione costitutiva dell'organo viene precisato che la sua competenza sarà circoscritta a quei reclami che riguardino operazioni proposte o in corso; sono, pertanto, escluse dal suo ambito di controllo quelle operazioni sostanzialmente completate,(31) da identificarsi con le ipotesi in cui il 95% del prestito è già stato erogato.

Una volta inoltrata, la richiesta di ispezione sarà oggetto d'esame da parte del Panel, congiuntamente alle informazioni fornite dal Bank Management relative alla prova dell'osservanza delle disposizioni di cui si lamenta la violazione o, al contrario, all'indicazione di come si intenda procedere per rimediare. Sulla base di questi dati, l'*Inspection Panel* deciderà se raccomandare o meno al Board of Executive Directors che la vicenda sia effettivamente materia di indagine. Lo scopo della fase di indagine, com'è evidente, è quello di accertare se la Banca abbia agito in conformità con le politiche e le procedure applicabili al caso. A questo scopo, il Panel ha pieno accesso ai documenti della Banca e a qualunque membro della staff che possa essere in possesso di informazioni rilevanti; può, qualora lo ritenga opportuno, raccogliere informazioni attraverso contatti con le persone direttamente danneggiate dal progetto. Ha, inoltre, la possibilità di condurre indagini sul posto previo preventivo consenso del Borrower Country.

Al termine di questa fase, il Panel sottoporrà all'attenzione del Board of Executive Directors un rapporto in cui, dopo aver riportato tutti i fatti

rilevanti, esporrà le proprie conclusioni sulla conformità o meno dell'azione della Banca alle sue politiche e procedure. Entro 6 settimane dalla data di ricezione delle conclusioni cui è giunto il Panel, il Management sottoporà al Board of Executive Directors un proprio rapporto di replica. Alle parti interessate, dovrà, quindi, darsi comunicazione delle misure che la Banca intenderà adottare in risposta ai rilievi del Panel.

In altri termini, il compito del Panel si esaurisce nella stesura del rapporto in cui si indicano le mancanze attribuibili alla Banca Mondiale. La possibilità che ci si attivi per porvi rimedio, al pari dell'individuazione delle azioni da intraprendere, è in modo assoluto rimessa alla discrezionalità del Board of Executive Directors.

Ogni anno, infine, l'Inspection Panel è tenuto a redigere un rapporto sull'attività svolta che, una volta reso pubblico, costituisce un importante strumento a disposizione della società civile per essere al corrente delle risposte apprestate dalla Banca a fronte delle violazioni evidenziate nel corso delle indagini svolte e, eventualmente, per esercitare pressioni nel caso di inerzia o risposte insoddisfacenti.

**4.** Dall'analisi svolta emerge, in modo evidente, l'acquisita consapevolezza della multidimensionalità dello sviluppo e la conseguente preoccupazione di evitare che obiettivi contingenti di crescita economica abbiano delle ripercussioni irreversibili sull'ambiente umano in senso lato. L'esperienza ha indotto la Banca Mondiale a dotarsi di strumenti che le consentano di selezionare i progetti da finanziare alla luce anche di considerazioni attinenti al loro impatto ambientale e sociale, spingendo i Paesi che intendano beneficiare dei prestiti a fare proprie analoghe preoccupazioni. La circostanza, ad esempio, che la proposta di un progetto che aspiri ad un finanziamento della Banca vada accompagnata da un documento di valutazione ambientale o da un piano di reinsediamento, elaborato secondo le indicazioni delle politiche della Banca, fa sì che le considerazioni di salvaguardia si inseriscano negli orizzonti statali. Allo stesso modo, queste considerazioni di garanzia sono estese alle società private nelle ipotesi in cui la Banca Mondiale non sia il finanziatore esclusivo di un'operazione ma agisca in partnership con società private; essendo, infatti, il suo coinvolgimento subordinato al rispetto di certi standard di tutela, l'intero progetto e, quindi, l'intervento del capitale privato, sarà ricondotto allo stessa cornice.

Le potenzialità di questo impianto sono, perciò, notevoli. Su un altro piano, l'istituzione dell'Inspection Panel perché se ne assicuri l'osservanza, vale a rafforzarle. Per quanto, infatti, sia innegabile la debolezza di un organo a cui non è consentito trarre, sul piano concreto, debite conclusioni dai risultati delle indagini condotte, è doveroso, tuttavia, riconoscere che poco senso avrebbe, comunque, la possibilità di decidere di misure concrete da adottare dinanzi a situazioni pregiudicate spesso in modo irrimediabile. La portata fondamentale di questo forum risiede, perciò, nell'aver reso disponibile uno strumento attivabile già in sede di progettazione e discussione di un'operazione per segnalare le irregolarità e offrire la possibilità di re-indirizzare l'attività prima che si pregiudichino in modo definitivo realtà umane e/o ambientali.

In questo quadro, la proposta di avviare un programma pilota per sperimentare l'impiego dei *country systems* in materia di protezione ambientale e sociale – a cui abbiamo accennato in premessa – non farebbe che ampliare le potenzialità intrinseche nel ruolo della Banca Mondiale. La Banca si farebbe carico di individuare gli elementi del sistema statale che sono rilevanti allo scopo, segnalando le lacune da colmare e vincolando lo Stato a non modificare la cornice di tutela così tracciata, pena la sospensione dei finanziamenti. In tal modo, si doterebbe lo Stato di un sistema proprio, non legato necessariamente ad un singolo progetto finanziato dalla Banca Mondiale e, perciò, spendibile in qualunque circostanza, tanto nel caso di investimenti privati esteri, come nel caso di iniziative interne. In altri termini, l'occasione iniziale di una collaborazione con la Banca Mondiale lascerebbe in eredità allo Stato un impianto complessivo di tutela ambientale e sociale a testimonianza di un contributo "costruttivo" ben più ampio del finanziamento di un singolo progetto.

**(1)** Si intende, con questo, far riferimento all'adozione della operational policy (OP) e delle bank procedures (BP) 4.00, rubricate piloting the use of borrower systems to address environmental and social safeguard issues in bank-supported projects. Quale sia la funzione e il contenuto delle OPs e delle BPs, verrà chiarito in seguito.

**(2)** Cfr. nota 1.

**(3)** Al pari delle altre obbligazioni contrattuali, anche queste saranno sottoposte ai comuni rimedi contrattuali (es: sospensione delle erogazioni) a disposizione della Banca Mondiale in caso di inadempimento.

**(4)** Le iniziative citate sono, infatti, circoscritte, esclusivamente all'International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) e all'International Development Association (IDA). Al contrario, com'è noto, per World Bank o, in modo più preciso ma meno frequente, per World Bank Group si intende la complessiva struttura in cui si articola questa istituzione, comprensiva di distinte organizzazioni. Accanto alle due già menzionate, figurano l'International Finance Corporation (IFC), la Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) e, infine, l'International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID). Ad ogni modo, noi useremo questa espressione (lo stesso vale, naturalmente, per Banca Mondiale) unicamente per far riferimento alle sue prime due componenti che supportano i progetti del settore pubblico. L'IFC, al contrario, assicura il finanziamento di progetti privati e la MIGA si preoccupa di assicurare investitori privati nei paesi in via di sviluppo contro i rischi relativi, tra l'altro, a guerre, sconvolgimenti civili ed espropriazioni. Quanto, poi, all'ICSID, quest'ultimo va ricondotto ad un sistema di conciliazione ed arbitrato relativo alle controversie sorte tra investitori privati e Stati che ricevono l'investimento.

**(5)** Si intende con questo far riferimento alla: IADB (Inter-American Development Bank), ADB (Asian Development Bank), NADB (North American Development Bank), AFDB (African Development Bank) e alla EBRD (European Bank for Reconstruction and Development).

**(6)** Cfr. Agreement establishing the European Bank for Reconstruction and Development, preambolo e art.II.

**(7)** Cfr. IBRD, Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, art. III, sez. 5, b). Nello stesso senso, cfr. IDA, Articles of Agreement, art. V, sez. 1, g); art. V, sez. 6.

**(8)** ICJ, Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), §140.

**(9)** In questa sede tralascieremo di considerare il problema dei rapporti tra tutela dei diritti umani e competenze della World Bank. E' il caso, comunque, di menzionare il rapporto Development and Human Rights: The Role of the World Bank, consultabile sul sito internet dell'organizzazione: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**(10)** Cfr. Agenda 21, cap. 33, § 16, a), UN Doc. A/CONF.151/26 (1992).

**(11)** Si trattava de: National Environmental Actions Plans, Projects on International Waterways e Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities.

**(12)** Per quel che concerne la IFC e la MIGA, queste hanno sviluppato delle proprie politiche, ma continuano ad osservare le politiche della IBRD qualora manchino degli specifici contenuti di salvaguardia.

**(13)** Il testo è disponibile su: <http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf>

**(14)** Preoccupazioni attinenti a questo profilo sono chiaramente emerse con riguardo al processo di conversione della OD 4.20 on Indigenous Peoples, attualmente in corso.

**(15)** Nello specifico, esistono le seguenti politiche: on Environmental Assessment, on Natural Habitats, on Pest Management, on Involuntary Resettlement, on Indigenous Peoples, on Forests, on Safety of Dams, on Projects on International Waterways, on Projects in Disputed Areas e, infine, on Management of Cultural Property in Bank-Financed Projects.

**(16)** Si tenga presente che la classificazione dei progetti è un compito che spetta alla Banca Mondiale che vi procede dopo una fase di environmental screening in ragione del tipo di progetto, della sua scala, del sito interessato e della natura e grandezza dei potenziali impatti sull'ambiente.

**(17)** A proposito della fase di supervisione si veda la OP 13.05, Project Supervision.

**(18)** Anche questa politica è stata oggetto di un processo di revisione conclusosi nell'aprile del 2004.

**(19)** Si pensi, ad esempio, alle operazioni di finanziamento di progetti per la costruzione di sistemi di dighe.

**(20)** §1, OP 4.12, [...] production systems are dismantled, people face impoverishment when their productive assets or income sources are lost; people are relocated to environments where their productive skills may be less applicable and the competition for resources greater; community institutions and social networks are weakened; kin groups are dispersed; cultural identity, traditional authority and the potential for mutual help are diminished or lost.

**(21)** Cfr. sez. 6.02, IBRD General Conditions, IDA General Conditions, SCL General Conditions e sez. 7.01 f), g), IBRD General Conditions e SCL General Conditions.

**(22)** Il Board of Executive Directors, o Comitato Esecutivo, è una delle componenti dell'articolazione organica di quest'organizzazione. Responsabile della condotta delle operazioni generali della Banca, è chiamato a svolgere tutte quelle funzioni che il Board of Governors, o Consiglio dei Governatori, può delegare ai sensi dell'art. V, sez.2, lett. b), degli Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development. Accanto a questi due organi, si è soliti menzionare il Management of the Bank che si è occupa, nel quotidiano, delle attività della Banca.

**(23)** Si vedano: IBRD, res. 93-10 e IDA, res. 93-6. A cui sono da aggiungere la 1996 clarification of certain aspects of the resolution e la 1999 clarification of the Board's second review of the Inspection Panel.

**(24)** Rilevante è stato, in particolare, il ruolo del Congresso degli Stati Uniti che, tra il 1990 e il 1991, decise di imporre delle restrizioni ai contributi destinati alla Banca.

**(25)** Si tratta del progetto di costruzione di un sistema di dighe nella valle di Narmada che ha comportato il trasferimento coattivo di circa 250.000 persone e l'espropriazione di, approssimativamente, 117.000 ettari di terra.

**(26)** Altrimenti denominato: Report of the Portfolio Management Task Force (1992).

**(27)** Per un'analisi delle diverse proposte avanzate in sede di discussione del progetto di istituzione di un organo di controllo, si veda Bradlow, International Organizations and Private Complaints: the Case of the World Bank Inspection Panel, Va. J. Int'l L., 1993-4, pp. 565 ess.

**(28)** I componenti del Panel andranno selezionati, nello specifico, sulla base della loro: ability to deal thoroughly and fairly with the requests [...], integrity [...], independence from the Bank's Management, [...], exposure to developmental issues and to living conditions in developing countries. Cfr. ris. IBRD 93-10 e ris. IDA 93-6, § 4.

**(29)** Si tenga presente, ad ogni modo, che l'affected party legittimata a rivolgersi al Panel non può essere un singolo individuo, ma si dovrà trattare di un'organizzazione, un'associazione o altro ente esponenziale di una collettività di individui. Cfr. ris. IBRD 93-10 e ris. IDA 93-6, § 12. Accanto a quest'ipotesi, va menzionata la possibilità che sia uno dei membri del Board of Executive Directors, in casi speciali, a presentare una richiesta di ispezione. Cfr. ris. IBRD 93-10 e ris. IDA 93-6, § 12

**(30)** Cfr. nota 20.

**(31)** In altri termini, l'autorità del Panel si esaurisce lì dove ha inizio quella dell'OED (Operations Evaluation Department), competente a valutare l'esito delle attività finanziate dalla Banca.