

# La società civile presso la multilateral investment guarantee agency

**Autore:** Sgueo Gianluca

**In:** Diritto civile e commerciale

1.

## Osservazioni generali

La Multilateral Investment Guarantee Agency - Miga[1] è una delle istituzioni che compongono il World Bank Group. Il quadro normativo relativo al coinvolgimento degli interessati è piuttosto complesso. In termini generali, la Miga eroga finanziamenti che coinvolgono la società civile in qualità di beneficiaria degli stessi. Collabora, poi, con soggetti formalmente pubblici, ma operanti (anche) nell'interesse dei privati. Infine, può avviare forme di collaborazione diretta con altre organizzazioni internazionali e, soprattutto, soggetti privati.

Le molteplici forme di coinvolgimento si traducono in forme diverse di consultazione. Al tempo stesso, tuttavia, non esistono strutture operative dedicate espressamente alla gestione delle procedure consultive. Nella prassi, la gestione delle procedure è affidata ai funzionari facenti capo al Management che gestisce il progetto. Fa eccezione il PrivateSector Liaisons Officers Network, un'organo deputato alla gestione dei rapporti con le parti interessate dai progetti finanziati. L'organo, tuttavia, non fa capo esclusivamente alla Miga. Esso gestisce l'attività dell'intero World Bank Group.

In questo breve articolo esamino anzitutto il contenuto della normativa ufficiale dell'istituzione. Si tratta, in particolare, della Convenzione istitutiva, delle linee strategiche, delle Operative Policies e delle Disclosure Policies. Descrivo poi le strutture preposte alla consultazione e le procedure consultive.

## 2.1 I rapporti con la società civile nella Convenzione istitutiva

La Convenzione istitutiva[2] della Miga, sottoscritta a Washington nel 1985, specifica che tra gli obiettivi principali dell'istituzione vi è quello di incoraggiare gli investimenti, in particolare presso i Paesi in via di sviluppo[3]. Ne deriva il coinvolgimento diretto, oltre che dei governi degli Stati interessati, anche della società civile che risiede nelle aree cui i progetti si riferiscono. I primi, i governi, sono coinvolti in qualità di membri ufficiali dell'istituzione[4]. La seconda, la società civile, è coinvolta in qualità di parte informata della (e coinvolta nella) attuazione dei progetti finanziati. Entrambi, ovviamente, beneficiano delle garanzie finanziarie provviste dalla Miga[5].

In alcuni casi, poi, la Miga è autorizzata a intrattenere rapporti con attori istituzionali che, pur se formalmente ascrivibili al settore pubblico, operano nell'interesse (e in rappresentanza) della collettività. È il caso contemplato dall'articolo diciannovesimo della Convenzione, che prevede la possibilità di instaurare forme di cooperazione con national o regional entities la cui quota di maggioranza sia detenuta dai governi nazionali, e che abbiano finalità simili a quelle della Miga[6]. La Convenzione, infine, menziona espressamente la possibilità di concludere accordi o sviluppare forme di cooperazione con parti private, a livello nazionale, o con altre organizzazioni internazionali. Quanto alle prime, dispone l'articolo ventesimo[7]. In ordine alle seconde provvede, invece, l'articolo trentacinque, che titola: «Relations with international organizations»[8].

## **2.2 Le Strategic Directions e le Operative Policies**

Quanto agli altri documenti ufficiali l'analisi che segue esamina, nell'ordine, le linee strategiche, le Operative Policies e le Disclosure Policies. Cominciamo dalle «Strategic Directions». Le ultime ad essere state pubblicate, in ordine di tempo, sono relative al triennio 2005-2008[9]. Il documento, nell'ottica di una complessiva ristrutturazione dei core values dell'istituzione, dedica al ruolo dei portatori di interessi uno spazio significativo. Sono frequenti, in esse, i riferimenti all'importanza della partecipazione dei soggetti privati che sono al tempo stesso clienti della Miga.

Estremamente importanti sono, poi, le «Operative Policies». Queste contengono le linee guida relative all'attività della Miga nei settori di propria competenza. Le più importanti sono i «Performance Standards on Social and Environmental Sustainability»[10] e le «Disclosure Policies»[11], entrambe approvate nell'ottobre del 2007.

I Performance Standards fissano gli obiettivi generali nella gestione dei progetti che hanno un impatto sulle condizioni ambientali e sociali delle aree interessate. Il numero degli obiettivi è numeroso. Tra questi, vi rientrano una serie di condizioni che promuovono la «effective community engagement» attraverso la

diffusione delle informazioni e la consultazione delle popolazioni locali[12]. In questo contesto, la community engagement è interpretata come un processo in costante transizione, che inizia con la diffusione delle informazioni e si conclude con l'acquisizione dell'opinione delle parti interessate[13]. Variano, a seconda dei casi, gli obiettivi. L'obbligo di garantire la disclosure, che grava sul soggetto finanziato che intraprende il progetto, «Helps affected communities understand the risks, impacts and opportunities of the project»[14]. La consultation, invece, garantisce alla comunità interessata di poter esprimere la propria opinione in ordine alle conseguenze di un progetto. Anch'essa deve essere effective. Deve, cioè, essere basata sulle seguenti condizioni: «On the prior disclosure of relevant and adequate information, including draft documents and plans; (ii) should begin early in the Social and Environmental Assessment process; (iii) will focus on the social and environmental risks and adverse impacts, and the proposed measures and actions to address these; and (iv) will be carried out on an ongoing basis as risks and impacts arise»[15]

Infine, è incentivata la creazione di grievance mechanisms che obblighino il beneficiario del finanziamento a favorire la risoluzione pacifica delle controversie. Tali meccanismi non ostacolano ma affiancano i rimedi tradizionali[16].

## 2.3 Le Disclosure Policies

Un discorso a parte meritano le policies relative alla disclosure. Queste, oltre a ribadire la necessità di assumere un approccio il più trasparente possibile, stabiliscono le condizioni e i limiti entro cui deve essere garantita la diffusione delle informazioni presso la società civile. Da un punto di vista generale, chiariscono che la responsabilità sulla garanzia della trasparenza grava, in eguale misura, ma per ragioni differenti, sulla Miga e sulle parti beneficiarie di un finanziamento. Sulla Miga, perché l'ingresso in un progetto la vincola alla garanzia di accountability presso le parti interessate e le parti terze[17]. Sui beneficiari, invece, perché nell'accettare un finanziamento si vincolano al rispetto delle condizioni generali imposte dalla normativa globale[18]. Nel particolare, poi, la disciplina ricalca quella già analizzata con riferimento alla Wb ed alla Ifc. In sostanza, la disclosure può essere posticipata nei casi particolari in cui la diffusione delle informazioni possa produrre un danno alle comunità interessate dai progetti o agli interessi economici ad essi legati; le informazioni diffuse riguardano l'intero flow decisionale; infine, tutti i dati messi a disposizione devono essere redatti in modo da risultare comprensibili alla totalità dei destinatari.

Uno degli strumenti principali attraverso i quali si garantisce la disclosure è costituito dagli Annual Reports. Questi, infatti, hanno natura prevalentemente divulgativa. Lo scopo che perseguono è quello di riassumere dati e informazioni e non dettare principi.

3.

### **Le strutture operative**

Presso la Miga non esistono strutture operative appositamente dedicate a gestire i rapporti con la società civile. Le consultazioni sono affidate volta per volta ai funzionari facenti capo al Management che gestisce la realizzazione di un progetto. L'unica struttura ufficialmente istituita per operare con il settore privato è il PrivateSector Liaisons Officers Network - Pslo. In realtà, tuttavia, il Pslo non nasce entro le strutture della Miga. È, infatti, una struttura inter-istituzionale operante presso (e a favore di) tutte le istituzioni del World Bank Group[19]. Esso si compone di tanti membri (liasons officers) quanti sono gli Stati o le aree geografiche interessate, facenti capo alle istituzioni del gruppo World Bank.

Come specifica il «Memorandum of Agreement», il Pslo cura i rapporti con il settore privato. Ad esso è affidato il compito di facilitare l'accesso delle imprese alle business opportunities che vengono offerte dai componenti del World Bank Group, la diffusione delle informazioni rilevanti e, soprattutto, la consultazione periodica delle parti interessate. Le procedure consultive riguardano sia aspetti tecnici - relativi, ad esempio, alle modalità di erogazione dei finanziamenti - sia temi di più ampia portata, quali, ad esempio, la tutela delle risorse ambientali[20].

4.

### **Il modello consultivo della Miga**

Le principali caratteristiche che distinguono il modello consultivo adottato dalla Miga risiedono nella definizione di società civile e nell'articolazione delle strutture operative.

Quanto alla prima variante, le definizioni utilizzate sono articolate e comprendono diverse tipologie di

attori. Manca, invece, la distinzione tra parti interessate e organizzazioni che la rappresentano. Questa mancanza, tuttavia, non incide sul riconoscimento di garanzie consultive in capo alle parti interessate.

Anche l'assenza di strutture appositamente dedicate alla consultazione non incide sul funzionamento del modello dell'integrazione. Bisogna tenere presente, poi, la presenza del Pslo e del Cao. In generale, comunque, le varianti si spiegano osservando le finalità che persegue l'istituzione. Le funzioni che questa esercita sono svolte prevalentemente in concerto con la International Finance Corporation o la World Bank. In casi simili, pertanto, alle policies di pertinenza della Miga si affiancano quelle dell'istituzione globale con la quale coopera.

**Gianluca Sgueo**

[1] Il sito ufficiale dell'istituzione è il seguente: [www.miga.org](http://www.miga.org)

[2] Il testo della Convenzione è consultabile al seguente indirizzo:  
[http://www.miga.org/quickref/index\\_sv.cfm?stid=1583](http://www.miga.org/quickref/index_sv.cfm?stid=1583).

[3] V. art. 2: «(...) encourage the flow of investments for productive purposes among member countries, and in particular to develop member countries, thus supplementing the activities of the International Bank for Reconstruction and Development (...), the International Finance Corporation and other international development finance institutions».

[4] Lo stabilisce l'art. 4 («Membership») della Convenzione, secondo cui: «Membership in the Agency shall be open to all members of the Bank and to Switzerland. (b) Original member shall be the States which are listed in Schedule

A hereto and become parties to this Convention on or before October 30, 1987».

[5] In particolare per quanto riguarda le parti private, l'articolo 13 della Convenzione («Eligible Investors») specifica che: «Any natural person and any juridical person may be eligible to receive the Agency's guarantee provided that: (i) such natural person is a national of a member other than the host country; (ii) such juridical person is incorporated and has its principal place of business in a member or the majority of its capital is owned by a member or members or nationals thereof, provided that such member is not the host country in any of the above cases; and (iii) such juridical person, whether or not it is privately owned, operates on a commercial basis». La definizione di Applicant è contenuta anche Nelle Operational Regulations del 2002, secondo cui: «Applicant means any person who applies for, or inquiries into the availability of, a guarantee from the Agency for his own account, or any person on whose behalf such application or inquiry is made».

[6] Il testo dell'articolo 19 recita: «The Agency shall cooperate with, and seek to complement the operations of, national entities of members and regional entities the majority of whose capital is owned by members, which carry out activities similar to those of the Agency, with a view to maximizing both the efficiency of their respective services and their contribution to increased flows of foreign investment. To this end, the Agency may enter into arrangements with such entities on the details of such cooperation, including in particular the modalities of reinsurance and coinsurance».

[7] L'articolo dispone che: «The Agency may enter into arrangements with private insurers in member countries to enhance its own operations and encourage such insurers to provide coverage of non-commercial risks in developing member countries on conditions similar to those applied by the Agency».

[8] In base all'articolo: «The Agency shall, within the terms of this Convention, cooperate with the United Nations and with other inter-governmental organizations having specialized responsibilities in related fields, including in particular the Bank and the International Finance Corporation».

[9] È possibile prendere visione del documento al seguente indirizzo:  
[http://www.miga.org/documents/MIGAs\\_Strategic\\_Directions\\_for\\_FY05-08.pdf](http://www.miga.org/documents/MIGAs_Strategic_Directions_for_FY05-08.pdf)

[10] Il documento integrale è consultabile al seguente indirizzo:  
[http://www.miga.org/documents/performance\\_standards\\_social\\_and\\_env\\_sustainability.pdf](http://www.miga.org/documents/performance_standards_social_and_env_sustainability.pdf)

[11] Il documento integrale è consultabile al seguente indirizzo:  
[http://www.miga.org/documents/enviro\\_n\\_social\\_disclosure\\_policy\\_021507.pdf](http://www.miga.org/documents/enviro_n_social_disclosure_policy_021507.pdf)

[12] Esistono anche condizioni più specifiche che garantiscono la partecipazione delle comunità indigene e la tutela del loro patrimonio culturale. Si veda il performance standard n. 7, per cui: «(...) Indigenous Peoples, as social groups with identities that are distinct from dominant groups in national societies, are often among the most marginalized and vulnerable segments of the population. (...) Private sector projects may create opportunities for Indigenous Peoples to participate in, and benefit from, project-related activities that may help them fulfill their aspiration for economic and social development».

[13] V. il Social and Environmental Assessment, pag. 4: «Community engagement is an on-going process involving the client's disclosure of information. When local communities may be affected by risks or adverse impacts from a project, the engagement process will include consultation with them. The purpose of community engagement is to build and maintain over time a constructive relationship with these communities».

[14] Così il Social and Environmental Assessment, che aggiunge a pag. 5: «(...) Where the client has undertaken a process of Social and Environmental Assessment, the client will publicly disclose the Assessment document. If communities may be affected by risks or adverse impacts from the project, the client will provide such communities with access to information on the purpose, nature and scale of the project, the duration of proposed project activities, and any risks to and potential impacts on such communities».

[15] Il Social and Environmental Assessment precisa, a pag. 5, che: «For projects with significant adverse impacts on affected communities, the consultation process will ensure their free, prior and informed consultation and facilitate their informed participation. Informed participation involves organized and iterative consultation, leading to the client's incorporating into their decision-making process the views of the affected communities on matters that affect them directly, such as proposed mitigation measures, the sharing of development benefits and opportunities, and implementation issues».

[16] V. Social and Environmental Assessment, pag. 5.

[17] V. le Disclosure Policies, pag. 1: «As an organization owned by its member countries, MIGA is accountable for the use and management of its resources in a manner consistent with its mandate and has an obligation to be responsive to the questions and concerns of its shareholders. In addition, as a development organization, MIGA reports regularly and systematically to the public on its activities».

[18] Le policies aggiungono che la garanzia della trasparenza è uno strumento per il cui tramite assicurare una maggiore profittabilità dei finanziamenti erogati nel lungo periodo.

[19] Come specifica il sito del Pslo: «The Enterprise Outreach Services (EOS) team is dedicated to strengthening the World Bank Group's relations with the private sector in order to increase the awareness and participation of companies in development. To facilitate this work, the World Bank Group (World Bank, IFC and MIGA) has developed a network of liaison officers based in business intermediary organizations - the Private Sector Liaison Officers Network (PSLO Network) - working to foster trade and investment in developing countries with the support of the World Bank Group's products and services».

[20] In effetti, gli incontri che si sono tenuti finora hanno coinvolto le parti interessate su una serie di tematiche di ampia portata. Taluni di questi si sono concentrati comunque su aspetti relativi allo sviluppo degli investimenti: ad esempio, nel marzo del 2008, si è tenuto un incontro con le delegazioni del Sudan e dell'Etiopia, relativo allo sviluppo di migliori condizioni per accrescere gli investimenti privati. In altre



occasioni, invece, i problemi hanno fatto riferimento ad aspetti più generici, come la sicurezza energetica (è il caso, ad esempio, della riunione del giugno 2008 in Germania).

<https://www.diritto.it/la-societa-civile-presso-la-multilateral-investment-guarantee-agency/>