



LUCA TARANTINO\*

### LA BANCA ASIATICA D'INVESTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE: PROFILI GIURIDICO-ISTITUZIONALI E STANDARD SULLA TUTELA DELLE PERSONE E DELL'AMBIENTE

SOMMARIO: 1. La Banca Asiatica d'Investimento per le Infrastrutture: una novità nel panorama delle banche multilaterali di sviluppo. - 2. Gli aspetti giuridico-istituzionali della Banca: *membership*, comparazione *Articles of Agreement*, *non-resident board*, *Environmental and Social Framework* e *Projected Affected People's Mechanism*. - 3. Come si colloca l'AIIB nel sistema di Bretton Woods? - 4. L'AIIB e la *Belt and Road Initiative*. - 5. L'ESF al confronto con gli standard sull'ambiente e sulle persone di altre BMS. - 6. Il progetto del porto di Duqm in Oman. - 7. Note conclusive.

#### 1. *La Banca Asiatica d'Investimento per le Infrastrutture: una novità nel panorama delle banche multilaterali di sviluppo*

L'oggetto del presente articolo è la Banca Asiatica d'Investimento per le Infrastrutture (in inglese *Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB*), la banca multilaterale di sviluppo (BMS) fondata a Pechino il 29 giugno 2015. In base agli *Articles of Agreement* (AoA), il suo accordo fondativo, lo scopo dell'AIIB consiste nella promozione dello sviluppo sostenibile dei Paesi membri, da perseguire, come suggerisce il nome, in particolar modo attraverso investimenti incentrati nella creazione di infrastrutture.

Gli AoA dell'AIIB sono entrati in vigore il 25 dicembre 2015 e il Presidente Jin Liqun ha inaugurato la banca nel gennaio 2016. Durante i suoi primi quattro anni di attività, l'AIIB ha finanziato diversi progetti, molti dei quali in collaborazione con altre BMS, come la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS), comunemente chiamata Banca Mondiale (BM), e l'*Asian Development Bank* (ADB), un'altra istituzione finanziaria internazionale incentrata nella promozione di investimenti per lo sviluppo dei Paesi asiatici. Le aree di interesse dell'AIIB sono sei: trasporto e telecomunicazioni, energia, infrastrutture

---

\* Dottore magistrale in "Relazioni Internazionali", Sapienza Università di Roma.

rurali e sviluppo, approvvigionamento idrico e risanamento, sviluppo urbano e logistico, protezione ambientale<sup>1</sup>.

Con una *membership* pari oggi a 78 membri<sup>2</sup>, tra cui la maggior parte dei Paesi dell'Europa Occidentale, come Regno Unito, Germania, Francia e Italia, quello che rende l'AIIB una novità è il fatto che rappresenta la prima organizzazione finanziaria internazionale ad essere ideata, proposta e controllata dalla Repubblica Popolare Cinese (RPC). La Cina, infatti, non solo ha lanciato il progetto, tramite il suo leader Xi Jinping, in occasione del *summit* dell'*Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) a Giacarta il 3 ottobre 2013, ma è anche il Paese in assoluto a detenere la maggior quota di capitale sociale e di diritti di voto della Banca, rispettivamente il 30,9% e il 26,61% dei totali.

La nascita e l'affermazione, nel panorama delle BMS, dell'AIIB, riflette in generale l'ascesa della RPC nell'ordine economico internazionale e regionale. In particolare, per quanto concerne gli investimenti nel continente asiatico, dal 2016, infatti, l'AIIB affianca la BIRS e l'ADB, saldamente controllate dagli Stati Uniti e, nel caso della seconda, anche dal Giappone, il principale Paese alleato degli USA in Asia Orientale.

Quest'articolo si propone, dunque, di svolgere un'analisi multifaccettata dell'AIIB, prendendone in considerazione diversi aspetti. A tal scopo, il secondo paragrafo si concentra sugli aspetti giuridico-istituzionali: alla descrizione della sua *membership*, segue una comparazione dei suoi AoA con quelli di altre BMS già da tempo esistenti, nello specifico con gli accordi fondativi delle due banche alle cui architetture e funzionamento gli ideatori dell'AIIB si sono più ispirati, ovvero la BIRS e l'ADB. Il paragrafo si conclude, poi, con l'esame dell'*Environmental and Social Framework* (ESF) e del *Project-affected People's Mechanism* (PPM). Mentre il primo rappresenta il sistema posto in essere dalla Banca per ridurre o eliminare i possibili impatti dei suoi progetti sulle persone e sull'ambiente, il PPM è un meccanismo indipendente con il compito di accertare se, nello svolgimento delle sue attività, lo staff abbia violato le politiche dell'AIIB, in particolare quelle appunto relative all'ESF.

Il terzo paragrafo cerca di mostrare il significato economico-giuridico dell'istituzione finanziaria internazionale, andando a vedere come questa si pone nei confronti del sistema di Bretton Woods, ovvero l'ordine economico internazionale nato a seguito degli Accordi di Bretton Woods del 1944 e che vede come potenza egemone gli USA.

Il quarto paragrafo, invece, sviluppa un'analisi a carattere geopolitico dell'AIIB, al fine di evidenziare la sua relazione con la politica estera della Repubblica Popolare e in particolar modo con la Nuova via della seta (in inglese *Belt and Road Initiative* – BRI), l'iniziativa lanciata dal Presidente Xi Jinping nel 2013 che prevede lo sviluppo di piani infrastrutturali da centinaia di miliardi di dollari per collegare il continente euroasiatico.

Successivamente, il quinto paragrafo compara l'ESF con gli standard sulla tutela dell'ambiente e delle persone di altre istituzioni finanziarie internazionali come la BM e la Società finanziaria internazionale (in inglese *International Finance Corporation* – IFC)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> D. BROMBALL, *Planning for a Sustainable Belt and Road Initiative (BRI): An Appraisal of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) Environmental and Social Safeguards*, in *Normative Readings of the Belt and Road Initiative*, 2018, p. 169 ss, p. 131.

<sup>2</sup> Dati aggiornati a fine marzo 2020. Link: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>.

<sup>3</sup> La Società finanziaria internazionale è un'organizzazione internazionale nata nel luglio 1956 e parte del Gruppo della Banca Mondiale. Il suo scopo, complementare a quello della BIRS, prevede la promozione dello sviluppo economico attraverso l'incoraggiamento alla crescita di imprese private nei suoi Paesi membri, in

L'obiettivo è quello di andare a vedere se l'ESF pone in essere standard all'altezza di quelli delle più influenti BMS o meno.

Il sesto paragrafo approfondisce uno dei progetti che l'AIIB ha finanziato e che è ancora in fase d'implementazione, il progetto di sviluppo del porto di Duqm in Oman. Nello specifico, verranno esaminate le ragioni che hanno portato all'approvazione del progetto, il suo valore geopolitico sia per la Cina che per l'Oman e come questo si inserisce nel contesto della BRI.

Infine, l'articolo si chiude con delle brevi note conclusive, in cui verranno riorganizzati ed evidenziati i punti più importanti dell'analisi.

## 2. *Gli aspetti giuridico-istituzionali della Banca: membership, comparazione* Articles of Agreement, non-resident board, Environmental and Social Framework e Projected Affected People's Mechanism

### 2.1. *La membership della Banca*

L'articolo 3 degli AoA afferma che la *membership* è aperta ai Paesi membri della BIRS e dell'ADB, in tal modo innescando l'AIIB nel sistema economico internazionale odierno. Tale disposizione risulta di grande rilevanza e, come si vedrà dettagliatamente in seguito, contribuisce a delineare la posizione dell'AIIB nell'ordine economico internazionale odierno.

Il punto (a) del primo comma, articolo 3, definisce le categorie di Paesi membri regionali e non. I primi sono tutti quelli contenuti in uno specifico elenco allegato agli AoA, nonché tutti quelli che rientrano nelle regioni Asia e Oceania così come definite dalle Nazioni Unite. Viceversa, tutti i Paesi che non rientrano nelle categorie sopra descritte sono considerati Paesi membri non regionali<sup>4</sup>.

Il punto (b) del primo comma afferma che sono Membri Fondatori quei Paesi che rientrano nella Scheda A degli AoA, che abbiano firmato gli AoA entro il 31 dicembre 2015 e che abbiano ratificato l'accordo entro il 31 dicembre 2016. I Membri Fondatori degli AIIB godono di alcuni privilegi rispetto ai Paesi membri non fondatori. In particolare, i Membri Fondatori hanno la facoltà di designare il proprio Direttore o il suo Sostituto nel Consiglio dei Direttori in modo permanente o in base ad un meccanismo a rotazione.

Per quanto concerne il capitale sociale dell'AIIB, esso vale cento miliardi di dollari. La quota dei membri regionali è pari a 73,85 miliardi di dollari (76,6% del totale), mentre il numero dei voti che posseggono è 846.745 (74,82% del totale). La Cina, con una quota del

---

particolare i meno sviluppati. Fonte: S. ASRANI-DANN, P. DANN, *International Finance Corporation (IFC)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2014.

<sup>4</sup> A fine marzo 2020, la *membership* dell'AIIB era così suddivisa:

- membri regionali: Afghanistan, Arabia Saudita, Australia, Azerbaigian, Bahrein, Bangladesh, Brunei, Cambogia, Cina, Cipro, Corea del Sud, Emirati Arabi Uniti, Figi, Filippine, Georgia, Hong Kong, India, Indonesia, Iran, Israele, Giordania, Kazakistan, Kirghizistan, Laos, Malesia, Maldive, Mongolia, Myanmar, Nepal, Nuova Zelanda, Oman, Pakistan, Qatar, Russia, Samoa, Singapore, Sri Lanka, Tailandia, Tajikistan, Timor Est, Turchia, Uzbekistan, Vanuatu, Vietnam;
- membri non regionali: Algeria, Austria, Belgio, Bielorussia, Canada, Costa d'Avorio, Danimarca, Ecuador, Egitto, Etiopia, Finlandia, Francia, Germania, Ghana, Grecia, Guinea, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Madagascar, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Serbia, Spagna, Sudan, Svezia, Svizzera, Ungheria.

capitale pari al 30,8% del totale e con ben 300.372 voti (pari al 26,61% del totale), è in assoluto il Paese che detiene il maggior potere di voto. In tal modo, l'RPC possiede, *de facto*, un potere di veto su tutte quelle decisioni che per essere approvate richiedono una *super-majority* (voto affermativo di almeno due terzi del totale dei Governatori, rappresentanti non meno di tre quarti del totale dei diritti di voto), come il numero dei Direttori, un emendamento degli AoA e l'elezione del Presidente dell'AIIB<sup>5</sup>.

Il capitale detenuto dai membri non regionali ad oggi è pari a 22,87 miliardi di dollari (23,6% del totale), mentre il numero dei voti che posseggono è 298.305 (26,49% del totale);

A fine marzo 2020, i 10 Paesi con le maggiori quote di diritti di voto erano: la Cina (26,6%), l'India (7,63%), la Russia (6%), la Germania (4,19%), la Corea del Sud (3,53%), l'Australia (3,49%), la Francia (3,20%), l'Indonesia (3,19%), il Regno Unito (2,93%) e la Turchia (2,52%)<sup>6</sup>.

## 2.2. La comparazione degli AoA della Banca con gli accordi istitutivi di altre BMS

L'AIIB è una banca regionale di sviluppo la cui architettura istituzionale e giuridica riprende quella delle istituzioni finanziarie internazionali già esistenti.

In questo sotto-paragrafo, dunque, si procederà con una comparazione degli AoA dell'AIIB con i testi istitutivi di alcune delle principali BMS, ovvero gli *Articles of Agreement* (AoA) della BIRS<sup>7</sup> e l'*Agreement establishing the Asian Development Bank* dell'ADB. Ciò perché, come sostiene Ming Wang, «there is an unmistakable evolutionary linkage from the World Bank and the ADB to the AIIB even though they took place in different historical contexts»<sup>8</sup>. In tal senso, la BIRS è stata sicuramente la prima BMS. Dal canto suo, l'ADB è un'istituzione finanziaria internazionale focalizzata in investimenti nel continente asiatico e complementare alla BIRS, dunque inserita nell'ordine economico internazionale di Bretton Woods. Inoltre, l'ADB è stata creata sotto gli auspici della *United Nations Economic Commission for Asia and the Far East* (ECAFE), un organo delle Nazioni Unite<sup>9</sup>.

Partendo con la comparazione delle *membership* delle tre istituzioni finanziarie internazionali, l'articolo 2, sezione 1, del testo fondativo della BIRS, recita che i membri originari della Banca sono quei Paesi che hanno già aderito al Fondo Monetario Internazionale (FMI) e abbiano accettato di diventare membri della BIRS entro il 31 dicembre 1945<sup>10</sup>. Oltre tale data, possono diventare membri i Paesi che hanno già aderito al FMI nei tempi e nelle condizioni predisposte dalla Banca stessa. L'articolo 3 dell'accordo istitutivo dell'ADB, invece, afferma al primo comma che la *membership* è aperta a tutti i membri della Commissione economica e sociale per l'Asia e il Pacifico (ESCAP), nonché ad altri Paesi regionali e Paesi non regionali sviluppati che siano membri delle Nazioni Unite o di una delle sue istituzioni specializzate. Ne discende che l'AIIB è simile alla BIRS per il fatto che la sua *membership* è aperta a tutti i Paesi del mondo: l'articolo 3 degli AoA dell'AIIB afferma, infatti, che possono diventare membri della Banca tutti i Paesi già

<sup>5</sup> B. GU, *Chinese Multilateralism in the AIIB*, in *Journal of International Economic Law*, 2016, p. 137 ss, p. 150.

<sup>6</sup> Dati presi dal sito ufficiale dell'AIIB. Link: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>.

<sup>7</sup> La versione degli AoA della BIRS per la comparazione è quella successiva agli emendamenti entrati in vigore il 27 giugno 2012.

<sup>8</sup> M. WANG, *The Asian Infrastructure Investment Bank*, cit., pp. 78-79.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> La disposizione contenente tale data è contenuta nell'articolo XI degli AoA della BIRS, nello specifico al punto (e) della Sezione 2.

membri della BIRS e dell'ADB. Al contrario, l'ADB accetta soltanto Paesi sviluppati come membri non regionali, ed è per questo motivo che le candidature di Arabia Saudita, Israele e Kuwait sono state respinte<sup>11</sup>. Tuttavia, al pari dell'AIIB, l'ADB, in quanto banca regionale di sviluppo fa una differenziazione nel suo accordo fondativo tra membri regionali e non regionali, dando una preferenza ai primi.

Ad oggi, l'ADB conta 67 Paesi membri, di cui 48 regionali e 18 non regionali<sup>12</sup>. È poi interessante notare come l'ADB e l'AIIB, sebbene entrambe siano delle banche regionali di sviluppo incentrate nella promozione di investimenti in Asia, differiscano in quelli che potremmo chiamare i loro “centri di gravità”. Infatti, mentre nell'ADB i membri più influenti appartengono all'area del Pacifico, con il Giappone, gli Stati Uniti, la Cina e l'Australia che figurano tra i cinque maggiori azionisti, nell'AIIB avviene uno spostamento verso il continente euroasiatico. Ciò è dovuto sia alla presenza nella nuova istituzione internazionale di grandi Paesi a cavallo tra Europa e Asia che nell'ADB non sono presenti, come la Russia e l'Iran, sia all'assenza di quelli che sono i due maggiori azionisti del capitale dell'ADB, ovvero il Giappone e gli Stati Uniti, i quali hanno deciso di non aderire alla nuova istituzione finanziaria internazionale. Diretta conseguenza di ciò è il fatto che nell'AIIB anche le quote di capitale sono distribuite diversamente, con la Russia che è la terza azionista (6,78% del totale) dopo Cina e India.

Per quanto concerne il capitale sociale, ad oggi quello della BIRS ammonta a 203 miliardi di dollari, mentre quello dell'ADB a 165. L'AIIB, pertanto, con una somma pari a cento miliardi è l'istituzione con il capitale più piccolo. L'articolo 5, comma 1, dell'*Agreement* dell'ADB prevede che le quote appartenenti ai membri regionali non debbano mai scendere al di sotto del 60% del totale, una cifra molto al di sotto di quella stabilita dagli AoA dell'AIIB, i quali stabiliscono che le quote di capitale sociale appartenenti ai membri regionali non debbano mai scendere al di sotto del 75%.

Confrontando le *governance* delle tre istituzioni finanziarie internazionali, si può facilmente notare come, nonostante alcune differenze, il modello su cui si basano sia lo stesso. L'articolo 5, sezione 2, degli AoA della BIRS introduce il Consiglio dei Governatori, il quale è composto da un governatore per ciascun Stato membro e possiede tutti i poteri della Banca. I poteri del Consiglio dei Governatori possono essere delegati agli *Executive Directors*, eccetto i poteri di: ammettere nuovi membri; aumentare o diminuire il capitale sociale; sospendere un membro; decidere sulle richieste di interpretazione degli AoA della Banca da parte degli *Executive Directors*; decidere di sospendere in maniera permanente le operazioni della BIRS. Simili poteri e caratteristiche presenta il Consiglio dei Governatori dell'ADB, il quale è disciplinato dall'articolo 28 del suo testo fondativo. Tuttavia, diversamente dal Consiglio dei Governatori della BIRS, e similmente a quello dell'AIIB, il Consiglio dei Governatori dell'ADB ha anche i poteri di eleggere i Direttori e il Presidente della Banca, di approvare il bilancio generale e di emendare l'atto istitutivo. Per il resto, le tre istituzioni finanziarie internazionali presentano caratteristiche identiche.

Passando all'analisi dei Direttori delle banche, gli *Executive Directors* della BIRS sono i responsabili della conduzione generale dell'istituto ed esercitano i poteri a loro delegati dal Consiglio dei Governatori. Gli *Executive Directors* sono 25 non devono essere Governatori, e sono eletti nel seguente modo: 5 dai maggiori azionisti della Banca (Stati Uniti, Giappone, Cina, Germania e Francia), i quali ne eleggono uno per ciascuno; i restanti 20 da

<sup>11</sup> M. WANG, *The Asian Infrastructure Investment Bank*, cit., p. 76.

<sup>12</sup> Per una lista completa dei membri, vedi sito ufficiale ADB. Link: <https://www.adb.org/about/members>.

“*constituencies*” (“circoscrizioni”), ovvero gruppi composti da più Paesi i quali eleggono ciascuno un proprio *Executive Director*<sup>13</sup>.

Riguardo all'ADB, invece, il Consiglio dei Direttori è composto da 12 membri, i quali non devono essere Governatori, eletti nel seguente modo: 8 da Governatori rappresentanti membri regionali; 4 da Governatori rappresentati membri non regionali.

La composizione del Consiglio dei Direttori dell'AIIB, il quale è composto da 12 membri, è dunque più simile a quella dell'ADB rispetto a quella della BIRS. Infatti, sia il Consiglio dei Governatori dell'AIIB che quello dell'ADB eleggono i propri Direttori allo stesso modo. L'unica differenza, a tal proposito, è il numero dei Direttori rappresentanti membri regionali nell'AIIB, i quali sono 9, mentre nell'ADB sono 8. In tal modo, il Consiglio dei Direttori dell'AIIB favorisce maggiormente i membri regionali della Banca, i quali sono il triplo di quelli non regionali, invece del doppio nel caso dell'ADB.

A livello procedurale, le differenze principali possono essere trovate nel fatto che i Direttori dell'AIIB, a differenza di quelli della BIRS e dell'ADB, non ricevono alcuna remunerazione da parte della Banca e, ancor più rilevante, il Consiglio dei Direttori dell'AIIB non richiede una sede fisica per effettuare un proprio vertice. Come si vedrà nel sotto-paragrafo successivo, il “*non-resident Board of Directors*” dell'AIIB è stato presentato come una grande novità e un elemento di differenziazione. Gli *Executive Directors* e il Consiglio dei Direttori dell'ADB, invece, hanno come sede di riunione fisica gli uffici principali delle proprie istituzioni finanziarie internazionali, rispettivamente Washington DC e Manila.

Riguardo alla comparazione della disciplina dei diritti di voto dei Paesi membri, i *basic votes*, ovvero quei voti che spettano di diritto a ciascun membro della Banca indipendentemente dalla quota di capitale sociale che detiene, differiscono di molto tra le istituzioni finanziarie. Infatti, mentre nel caso dell'AIIB i *basic votes* sono pari al 12% del totale dei diritti di voto, quelli della BIRS e dell'ADB sono pari rispettivamente al 5,5% e al 20%. Inoltre, anche in materia di diritti di voto l'AIIB ha portato un'innovazione, prevedendo che ad ogni Membro Fondatore vengano assegnati 600 voti aggiuntivi.

Per quanto concerne il Presidente, l'unica importante differenza è che, contrariamente a quello della BIRS, il Presidente dell'ADB è eletto dal Consiglio dei Governatori da una maggioranza di essi rappresentanti non meno della maggioranza del totale dei diritti di voto. Su questo aspetto, la procedura di elezione del Presidente dell'ADB si avvicina maggiormente a quello dell'AIIB, il quale tuttavia viene eletto dal Consiglio dei Governatori da una *super majority* (voto affermativo di almeno due terzi del totale dei Governatori, rappresentanti non meno di tre quarti del totale dei diritti di voto). Inoltre, similmente all'AIIB, il Presidente dell'ADB può essere destituito dal Consiglio dei Governatori e non, come avviene nel caso della BIRS, dai Direttori. Il Presidente della BIRS è convenzionalmente un cittadino statunitense, mentre il Presidente dell'ADB un giapponese. Dal momento che finora l'AIIB ha avuto solo un Presidente, il cinese Jin Liqun, è ancora presto per affermare se si affermerà una prassi simile.

In conclusione, a seguito della comparazione dei tre accordi istitutivi, inconfutabilmente le tre banche sono piuttosto simili. Ciò è dovuto al fatto che, sia nell'istituzione dell'ADB, che in quella dell'AIIB, la BIRS è stata utilizzata come modello. Tuttavia, dopo averne analizzato diversi aspetti, va affermato che sia a livello di stesura, sia a livello di contenuto, gli AoA dell'AIIB sono piuttosto simili all'*Agreement Establishing the*

<sup>13</sup> Per approfondire, vedi pagina sito BM. Link: <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/directors>.

*Asian Development Bank* dell'ADB. Addirittura, per quanto concerne le missioni delle due banche, esistono casi, come il punto (i), articolo 2, degli AoA dell'AIIB, che riportano lo stesso contenuto delle disposizioni dell'*Agreement* dell'ADB (esattamente il punto (i) dell'articolo 2 del testo fondativo dell'ADB).

In ogni caso, un aspetto che differenzia l'AIIB dall'ADB, avvalorando l'affermazione di Bin Gu secondo cui l'AIIB è la «*first international development bank initiated by Asian emerging and developing countries*»,<sup>14</sup> è che, rispetto all'ADB, nell'AIIB gli equilibri di potere tendono nettamente verso i Paesi in via di sviluppo. Ciò non solo per il fatto che la Cina, un Paese che ancora oggi rientra in questa categoria, sia stata la promotrice dell'istituzione finanziaria internazionale, ma anche per alcuni aspetti giuridici ed istituzionali. In particolare, si può sostenere che l'AIIB rappresenti una banca regionale maggiormente controllata dai Paesi in via di sviluppo perché: a) i primi 10 azionisti sono la RPC, l'India, la Russia, la Germania, la Corea del Sud, l'Australia, la Francia, l'Indonesia, il Regno Unito e la Turchia, mentre per l'ADB sono il Giappone, gli Stati Uniti, la Cina, l'India, l'Australia, l'Indonesia, il Canada, la Corea del Sud, la Germania e la Malesia; b) nell'AIIB le quote del capitale sociale spettano per il 75% ai membri regionali e per il 25% ai membri non regionali, mentre nel caso dell'ADB la quota di capitale sociale destinata ai membri regionali è del 60%, dando di conseguenza una fetta più ampia ai membri non regionali (il 40%), i quali, inoltre, devono essere in base all'accordo istitutivo della banca Paesi sviluppati; c) i *basic votes* allocati nell'AIIB sono pari al 12% del totale dei diritti di voto, mentre nel caso dell'ADB tale cifra sale al 20%; d) il Consiglio dei Direttori dell'AIIB è composto da 12 membri, di cui 9 sono eletti da membri regionali e 3 da membri non regionali, mentre quello dell'ADB, seppur composto anch'esso da 12 Direttori, è composto da 8 Direttori eletti da membri regionali e 4 da membri non regionali.

Il cambio di paradigma avvenuto con l'istituzione dell'AIIB è dunque piuttosto evidente. L'AIIB ha come membri un numero minore di Paesi del G7 (mancano USA e Giappone), e quelli che sono presenti sono meno influenti. In altre parole, dal punto di vista anche istituzionale, sebbene nella forma l'AIIB abbia ripreso molto dall'ADB, gli equilibri e la natura che emergono a partire dalle disposizioni del suo testo istitutivo sono necessariamente differenti.

### 2.3. *Il non-resident board*

Gli AoA prevedono che il Consiglio dei Direttori non abbia una sede fisica, eccetto nel caso in cui venga deciso altrimenti dal Consiglio dei Governatori attraverso l'approvazione di una super-maggioranza. Il comma 4, articolo 27 afferma, infatti, che: «The Board of Directors shall establish procedures whereby the Board can hold an electronic meeting or vote on a matter without holding a meeting». Pertanto, il Consiglio dei Direttori si riunisce attraverso l'utilizzo di tecnologie digitali e audiovisive, come Skype<sup>15</sup>.

L'assenza di una sede fisica per le riunioni del Consiglio dei Direttori, al contrario di altre istituzioni finanziarie internazionali come la BIRS, l'ADB e l'*African Development Bank*

<sup>14</sup> B. GU, *Chinese Multilateralism in the AIIB*, cit., p. 154.

<sup>15</sup> D. ONG, *The Asian Infrastructure Investment Bank: Bringing 'Asian Values' to Global Economic Governance?*, in *Journal of International Economic Law*, Oxford, 2017, p. 535 ss, p. 553.

(AfDB)<sup>16</sup>, rappresenta senz'altro un elemento di novità per quanto concerne l'architettura istituzionale dell'AIIB e in generale delle BMS. L'ex Segretario al Tesoro USA Henry M. Paulson è stato tra i primi a proporre l'idea di un "non-resident board" quando, nel 2008, aveva rilasciato una dichiarazione in cui affermava che: «[w]e should also consider whether these institutions [si riferisce alla BM e al FMI] could benefit from non-resident boards. This proposal could free-up resources and enable management to focus on issues of more strategic importance»<sup>17</sup>.

Tale novità, unitamente al fatto che i Direttori non ricevono una remunerazione da parte della Banca, ha fatto sì che il Consiglio dei Direttori venisse valutato positivamente in termini di riduzione dei costi e snellimento delle attività amministrative. Scrive, infatti, Gregory T. Chin che i «resident boards often slow down decisionmaking, sometimes unnecessarily, and that having nonresident boards may help to streamline decisionmaking processes»<sup>18</sup>. Ancora, David Dollar, basandosi su un *report* sulla BM dell'ex Presidente del Messico Ernesto Zedillo, sostiene che il Consiglio dei Direttori della BM costa all'incirca 70 milioni di dollari all'anno e richiede un maggior numero di personale che rallenta la preparazione dei progetti e rende la Banca meno efficiente<sup>19</sup>.

Infine, l'assenza di una sede fisica del Consiglio dei Direttori è stata vista positivamente in termini di minore influenza di questo sul Presidente e il management della Banca. Infatti, in tal modo i Direttori avrebbero, al contrario di quanto avvenuto in altre MDB, minori possibilità di influenzare politicamente il *management*, il quale viene considerato solitamente più imparziale e orientato nelle proprie scelte alla considerazione di soli fattori economici, con conseguente beneficio della Banca stessa<sup>20</sup>. A sostegno di tale tesi, Alex He afferma che:

«The AIIB's board of directors functions on a non-resident basis, which is designed to make its management less checked, and make the decision process smoother and thus more effective [...] The board of directors at the World Bank, in past experiences, undermined decision-making effectiveness as different considerations, including political and micro-managing issues, easily led to conflicts in loaning conditions»<sup>21</sup>.

D'altro canto, un *non-resident board* porta con sé anche alcuni rischi, ad esempio quello di ridurre le salvaguardie della Banca. È inevitabile, infatti, che un Consiglio dei Direttori che si riunisce trimestralmente e per il resto non richiede una sede fisica per i suoi incontri abbia una minore influenza sull'organizzazione dell'istituzione. In particolare, un minor controllo sul *management* e sullo staff potrebbe portare ad una riduzione della trasparenza della Banca, nonché ad un eccessivo controllo del Presidente. Proprio quest'ultima problematica risulta una delle ragioni per cui il Giappone ha deciso di non aderire<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> G. CHIN, *Asian Infrastructure Investment Bank: Governance Innovation and Prospects*, in *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Boulder, 2016, p. 11 ss, p. 15.

<sup>17</sup> Il discorso completo *Remarks by Secretary Henry M. Paulson, Jr. at The Ronald Reagan Presidential Library*, 2008, è reperibile al seguente link: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp1285.aspx>.

<sup>18</sup> G. CHIN, *Asian Infrastructure Investment Bank: Governance Innovation and Prospects*, cit., p. 16.

<sup>19</sup> D. DOLLAR, *Lessons for the AIIB from the experience of the World Bank*, in *The Brookings Institution*, 2015. Link: <https://www.brookings.edu/articles/china-on-the-global-stage/>.

<sup>20</sup> B. GU, *Chinese Multilateralism in the AIIB*, in *Journal of International Economic Law*, Oxford, 2016, p. 137 ss, p. 152.

<sup>21</sup> A. HE, *China in the International financing system: a study of the NDB and the AIIB*, Waterloo, 2016, p. 11.

<sup>22</sup> K. HE, *Leadership Transition and Global Governance: Role Conception, Institutional Balancing, and the AIIB*, in *The Chinese Journal of International Politics*, Oxford, 2019, p. 153 ss, p. 171.

Inoltre, il fatto che il Consiglio dei Direttori dell'AIIB non sia neanche remunerato va naturalmente a ridurre la sua indipendenza nei confronti dei Paesi membri e, a tal proposito, James Ransdell ha affermato che: «[w]ith AIIB directors furthermore not resident at AIIB headquarters, they appear less like institutional representatives and more like state surrogates»<sup>23</sup>.

Per concludere, si può osservare che, nonostante il *non-resident board* rappresenti senza dubbio una novità istituzionale di rilievo con diversi benefici, esso ha necessariamente alcuni aspetti che potrebbero essere considerati negativi. Solo con il tempo e con l'affermazione di una consolidata prassi dell'AIIB sarà possibile far maggior chiarezza sul suo funzionamento.

#### 2.4 *Gli standard sulla tutela delle persone e dell'ambiente della Banca: l'Environmental and Social Framework. Il Project-affected People's Mechanism.*

All'interno degli AoA dell'AIIB sono contenute diverse disposizioni volte ad assicurare che l'attività della Banca persegua lo sviluppo sostenibile dei Paesi membri, limitando il più possibile qualsiasi impatto sull'ambiente e sulle comunità nelle aree in cui promuove i suoi investimenti. All'articolo 1 degli AoA, ad esempio, viene sancito che l'AIIB ha come scopo quello di «foster sustainable economic development». All'articolo 13, comma 4, è previsto poi che ogni operazione rispetti «the Bank's operational and financial policies, including without limitation, policies addressing environmental and social impacts».

Tali disposizioni sono state alla base della creazione di due fondamentali strumenti dell'AIIB: l'*Environmental and Social Framework* (ESF) e il *project-affected People's Mechanism* (PPM).

Approvato nel febbraio 2016 ed emendato nel febbraio 2019, l'ESF è stato sviluppato con l'impiego di alcuni ex membri dello staff della BM e un processo di consultazione che ha incluso, oltre ai Membri Fondatori della Banca, diversi *stakeholders*, attori della società civile e di ONG<sup>24</sup>. Le consultazioni non sono state semplici. Ad esempio, un giro di consultazioni lanciato dal segretariato dell'AIIB sulla bozza del documento a settembre 2015 è stato esteso fino al 23 ottobre per ricevere maggiori commenti. Tali ritardi, secondo alcuni analisti, sono stati causati dalla difficoltà di raggiungere un consenso riguardo a determinate questioni<sup>25</sup>. Infatti, l'obiettivo di creare uno strumento qualitativamente comparabile a quelli predisposti nelle altre istituzioni finanziarie internazionali potrebbe avere colliso con le resistenze dei Paesi in via di sviluppo, da sempre ostili a tali regolamenti in quanto considerati un forte fattore di rallentamento alle attività di prestito<sup>26</sup>.

L'obiettivo fondamentale dell'ESF è quello di individuare e gestire gli impatti sociali e ambientali dei progetti che la Banca finanzia. In questo sotto-paragrafo si procederà, dunque, con una descrizione del meccanismo, rimandando al paragrafo 5 una sua

<sup>23</sup> J. RANDELL, *Institutional Innovation by the Asian Infrastructure Investment Bank*, in *Asian Journal of International Law*, Oxford, 2019, p. 125 ss, p. 142.

<sup>24</sup> D. ONG, *The Asian Infrastructure Investment Bank: Bringing 'Asian Values' to Global Economic Governance?*, cit., p. 555.

<sup>25</sup> G. CHIN, *Asian Infrastructure Investment Bank: Governance Innovation and Prospects*, cit., p. 16.

<sup>26</sup> J. RANDELL, *Institutional Innovation by the Asian Infrastructure Investment Bank*, cit., p. 148.

comparazione con gli standard di altre BMS. L'ESF si divide principalmente in tre parti, le quali per motivi di spazio verranno di seguito solo sintetizzate.

La prima parte, denominata “*Vision*”, contiene i valori su cui l'ESF si fonda. Questi sono: lo sviluppo sostenibile in accordo con gli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite<sup>27</sup>, lo sviluppo sociale della popolazione asiatica, la responsabilità dei clienti<sup>28</sup> della Banca nei confronti dei progetti, l'importanza della parità di genere, la tutela dei diritti dei lavoratori, l'adeguamento all'Accordo di Parigi del 2015 sul clima, la conservazione della biodiversità, il supporto alla *green economy* e la cooperazione con altre BMS.

La seconda parte, denominata *Environmental and Social Policy* (ESP), stabilisce i requisiti fondamentali per la tutela dell'ambiente e delle persone che devono essere rispettati nei progetti. Tra questi i più rilevanti sono:

- *Screening and Categorization*, ovvero la categorizzazione di ciascun progetto al fine di determinarne la natura e il livello dei potenziali impatti ambientali e sociali che esso comporta. Rientrano nella categoria A tutti quei progetti che sono suscettibili di creare irreversibili, cumulativi, estesi e inediti danni all'ambiente e alle persone. Per i progetti di questa categoria dovrà essere predisposto, da parte del cliente della Banca, un *environmental and social impact assessment* (ESIA) in cui verrà stabilito se rinunciare al progetto o, in caso contrario, proseguire con la sua implementazione tenendo in considerazione una serie di raccomandazioni volte a contenerne i potenziali danni. Fanno parte, invece, della categoria B quei progetti che potrebbero arrecare limitati danni all'ambiente e alle persone, i quali sono di rado irreversibili e possono essere gestiti e limitati con successo. I progetti rientranti nella categoria C sono quelli che hanno un impatto sulle persone e sull'ambiente minimo o nullo. Per tali progetti, non è prevista pertanto una valutazione circa i suoi potenziali danni;

- *Environmental and Social Due Diligence*. La Banca, nella valutazione dei progetti che finanzia, conduce operazioni di “*due diligence*” proporzionali alla loro portata e al livello dei potenziali danni all'ambiente e alle persone che potrebbero arrecare;

- *Environmental and Social Assessment*. Richiesto dall'AIIB al cliente nel caso di accertati potenziali rischi all'ambiente e alle persone in uno dei suoi progetti;

- *Environmental and Social Management Plan*. Una volta che il cliente abbia identificato i rischi e gli impatti del progetto attraverso l'*Environmental and Social Assessment*, l'AIIB richiede al cliente di elaborare le misure effettive volte al mitigamento e alla riduzione di questi attraverso la redazione di un *Environmental and Social Management Plan* (ESMP). L'ESMP dovrà includere al suo interno misure volte al mitigamento degli impatti, misure volte al monitoraggio della sua implementazione, una stima dei costi e indicatori di performance;

- *Use of Country and Corporate Systems*. L'AIIB può, su richiesta, consentire al cliente di utilizzare i propri meccanismi di gestione degli impatti all'ambiente e alle persone, dopo aver accertato sia che i meccanismi del cliente siano adeguati e compatibili con l'ESF, sia che il cliente sia effettivamente in grado di implementarli;

- *Consultation*. Le consultazioni vengono fatte riguardo al progetto, alle misure di mitigazione dei rischi, al monitoraggio e ai benefici per lo sviluppo che esso comporta. Le

---

<sup>27</sup> Per ulteriori informazioni sugli Obiettivi di Sviluppo sostenibile, vedi seguente link: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.

<sup>28</sup> Per cliente, l'ESF intende l'ente che riceve il finanziamento della Banca per il progetto, nonché qualsiasi altro ente responsabile per la sua implementazione.

consultazioni dovranno essere tenute dal cliente durante la fase di preparazione ed implementazione del progetto con tutte le parti interessate;

- *Monitoring and Reporting*. La banca e il cliente hanno distinte ma complementari responsabilità di monitoraggio, le quali sono proporzionali ai rischi del progetto. Il cliente ha il compito di fornire alla banca dei report periodici sui danni e gli impatti ambientali e sociali del progetto;

- *Grievances*. L'AIBB richiede al cliente di istituire un *Project-level Grievance Redress*, ovvero un meccanismo volto a ricevere e facilitare la risoluzione di preoccupazioni e reclami da parte delle persone che ritengono di essere state danneggiate dal progetto. È responsabilità del cliente, inoltre, informare i diretti interessati della sua esistenza e disponibilità. Il *Project-level Grievance Redress* dovrà essere in grado di dare una risposta alle persone in modo perentorio, attraverso un processo trasparente e che rispetti la cultura delle popolazioni e la parità di genere.

Infine, la terza parte dell'ESF contiene gli *Environmental and Social Standards* (ESSs), ovvero tre insiemi di standard volti ad una maggiore definizione di aspetti particolari dell'ESP. Questi sono: l'*Environmental and Social Assessment and Management* (ESS 1); l'*Involuntary Resettlement* (ESS 2), applicabile quando uno dei progetti comporta reinsediamenti involontari; l'*Indigenous People* (ESS 3), per la tutela delle popolazioni indigene.

L'*Environmental and Social Assessment and Management* (ESS 1) ha come obiettivo quello di assicurare che il progetto sia sostenibile e tenga conto di qualsiasi impatto all'ambiente e alle persone durante ogni sua fase. L'ESS 1 si applica dopo che la banca, in consultazione con il cliente, abbia decretato che un progetto sia lesivo e comporti determinati rischi. Al suo interno, la sezione "*Environmental coverage*" pone l'accento sulla tutela della biodiversità delle aree interessate ai progetti. Viene data particolare attenzione ai casi di habitat critici o naturali, alle aree protette, alla sostenibilità dell'utilizzo delle terre e dell'acqua, ai rischi di inquinamento. La sezione "*Social Coverage*", invece, richiede che sia compiuta una valutazione di una serie di rischi e impatti sociali inerenti ai progetti, identificando conseguentemente le misure per evitarli o mitigarli. In particolare, viene sottolineata la necessità di effettuare una valutazione dei danni derivanti dai progetti a gruppi di individui (ma anche di un singolo individuo) vulnerabili, prevedendo misure volte all'impedimento di ogni forma di discriminazione sul posto di lavoro. Inoltre, in questa sezione viene stabilito che i progetti non abbiano impatti negativi nei confronti delle donne e che promuovano la parità di genere e il miglioramento delle condizioni socioeconomiche delle donne. La sezione "*Working Conditions and Community Health and Safety*" contiene, infine, gli standard a cui i progetti dell'AIBB devono adeguarsi per la tutela delle condizioni di lavoro di coloro che sono stati impiegati nella realizzazione del progetto, così come per la sicurezza e la salute delle comunità locali interessate.

L'ESS 2 ha come obiettivo la disciplina e la tutela dei reinsediamenti involontari, ovvero tutti i casi in cui venga accertato che un progetto comporti spostamenti fisici, come la perdita della propria abitazione, o danni economici, come la perdita di terreni, privazione dell'accesso a risorse naturali, ricavi o mezzi di sussistenza dovuti da un'acquisizione involontaria di un terreno o restrizioni involontarie all'accesso di un'area. Al fine di tutelare i reinsediamenti involontari, l'ESS 2 prevede che il cliente prepari un piano di reinsediamento ("*resettlement plan*"), il quale deve tutelare i diritti dei reinsediati e prevedere una strategia per garantire loro nuovi redditi e mezzi di sostentamento. Il *resettlement plan*

deve essere fatto in consultazione con le persone che devono essere reinsediate e ONG, con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili.

Infine, l'ESS 3 ha come obiettivo la tutela delle popolazioni indigene potenzialmente afflitte dai progetti dell'AIIB. L'ESS 3 si applica quando popolazioni indigene sono presenti nell'area interessata al progetto ed esiste la possibilità che esse subiscano i suoi impatti. In tal caso, il cliente dovrà redigere un *Indigenous Peoples Plan*, che includa: l'instaurazione di canali di consultazione con le popolazioni indigene; misure per assicurare che le popolazioni indigene ricevano appropriati benefici di natura culturale; misure per evitare, minimizzare o compensare gli impatti negativi del progetto; meccanismi di *grievance*, di monitoraggio e valutazione. Nel caso di progetti che comportino impatti sulle terre e sulle risorse naturali appartenenti per consuetudine alle popolazioni indigene, reinsediamenti, limitazioni di accesso a terre considerate consuetudinariamente di loro proprietà o danni alle loro eredità culturali, il cliente dovrà stabilire una *Free, Prior and Informed Consultation* (FPICon). Questo tipo di consultazione prevede la partecipazione di esperti indipendenti al fine di definire in modo più esaustivo gli impatti negativi del progetto.

Passando al PPM, questo strumento rientra nella categoria dei meccanismi di accertamento della responsabilità (in inglese *accountability mechanisms*), ovvero organismi di ispezione indipendenti che le BMS pongono in essere per accertare se, durante il proprio operato, queste abbiano agito nel rispetto delle politiche e delle procedure operative prestabilite, in particolare nei casi di presunte violazioni delle politiche sulla protezione dell'ambiente e sulla tutela delle popolazioni locali delle istituzioni<sup>29</sup>.

Il primo *accountability mechanism* è stato stabilito nel 1993 da una risoluzione degli *Executive Directors* della BM. Il cosiddetto Panel d'ispezione della BM è diventato un modello per le altre MDB. Il suo obiettivo è quello di conferire maggiore trasparenza all'operato della Banca, nonché renderla in grado di rispondere di eventuali danni arrecati a persone e all'ambiente<sup>30</sup>.

Il PPM dell'AIIB, il quale è stato approvato il 7 dicembre 2018 dal Consiglio dei Direttori ed è entrato effettivamente in vigore il 31 marzo 2019, permette ad individui di rivolgersi alla Banca nel caso in cui ritengano di essere stati danneggiati o di correre il rischio di essere danneggiati da questa a causa di una violazione dell'ESP da parte del management<sup>31</sup>.

In base all'*AIIB Policy on the Project-affected People's Mechanism* il PPM, il quale nell'espletamento della sua attività dovrà mantenersi indipendente e imparziale, avrà principalmente tre funzioni<sup>32</sup>:

- l'*Handling of Project Processing Queries*, il cui obiettivo è quello di fornire in tempi rapidi ai gruppi di individui che reputano di essere danneggiati dalla Banca una risposta alle loro preoccupazioni inerenti semplici problemi che possono sorgere durante la fase di preparazione di un progetto e che non richiedono l'attivazione di un vero e proprio meccanismo di risoluzione delle dispute. In questa fattispecie, vengono incluse le inchieste sul processo di consultazione relativo al Progetto in questione o le richieste di porre un

---

<sup>29</sup> L. HENRY, *Ensuring Accountability for Environmental and Social Policies in the Asian Infrastructure Investment Bank: Lessons from the IBRD and ABD*, in *Korea University Law Review*, Seoul, 2015, p. 38 ss, p. 39.

<sup>30</sup> E. SCISO, *Appunti di Diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2012, p. 109.

<sup>31</sup> *AIIB Establishes Accountability Mechanism for Project-Affected People*, 2018. Link: [https://www.aiib.org/en/news-events/news/2018/20181221\\_002.html#](https://www.aiib.org/en/news-events/news/2018/20181221_002.html#).

<sup>32</sup> *AIIB Policy on the Project-affected People's Mechanism*, 2018, p. 2. Link: [https://www.aiib.org/en/policies-strategies/\\_download/project-affected/PPM-policy.pdf](https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-policy.pdf).

rimedio a qualsiasi disturbo arrecato al gruppo di individui durante la preparazione del progetto, come polvere, rumore o restrizioni alla mobilità;

- la *Dispute Resolution Function*, funzione che prevede il tentativo di facilitare l'instaurazione di un dialogo tra l'AIIB e il gruppo di individui che si sente danneggiato, con l'obiettivo di raggiungere un accordo sulle azioni da intraprendere per mitigare potenziali o effettivi impatti negativi del progetto sull'ambiente o sulle persone, i quali possono sorgere durante la fase di preparazione del progetto o durante la fase di realizzazione.

- La *Compliance Review Function*, la funzione del PPM predisposta ad effettuare un'ispezione sull'effettività o meno delle accuse di un gruppo di individui all'AIIB di aver fallito nell'adeguarsi all'ESP durante la fase di preparazione del progetto o durante la sua implementazione, causando dunque degli impatti negativi sull'ambiente o sulle persone. Nel caso in cui, al termine dell'ispezione, tali accuse si rivelassero reali, è previsto l'esame di qualsiasi piano d'azione proposto dal management per porre rimedio agli impatti negativi che hanno causato.

Alla luce di quanto precede, è ancora troppo presto per concludere se il PPM sarà o meno un meccanismo di *accountability* effettivamente funzionante.

Sicuramente un primo ordine di problemi che il PPM dovrà affrontare concerne le proteste che sin dall'istituzione del Panel della BM nel 1993 sono state rivolte a questo tipo di meccanismo. In particolare, deve essere notato come i Paesi in via di sviluppo, tra cui la stessa Cina, si sono spesso opposti al loro utilizzo, sostenendo che rappresentano un'intrusione nei loro affari interni nonché una fonte di ritardi nell'esecuzione dei progetti<sup>33</sup>.

Uno dei casi più famosi di tale scontro tra è stato il *China's Western Poverty Reduction Project* della BM, e vede tra i protagonisti proprio il governo cinese. Infatti, quando il Panel d'ispezione, sotto richiesta di un'indagine da parte dell'*International Campaign for Tibet*, un'ONG statunitense, stabilì che nella realizzazione del progetto lo staff della Banca avesse violato innumerevoli politiche volte alla tutela dell'ambiente, delle popolazioni locali, e alla prevenzione di reinsediamenti involontari, il governo di Pechino accusò il Panel di essere uno strumento politico in opposizione alla RPC, nonché di infrangere la sovranità e l'integrità del Paese. Inoltre, Pechino dichiarò che «the Inspection Panel has grossly overstepped its authority by seeking to interpret and establish policy requirements - a matter that falls within the prerogative of the Board»<sup>34</sup>.

Senza dubbio, dunque, il PPM dell'AIIB non si inserisce in un contesto semplice. Al contrario, potrebbe trovare innumerevoli ostacoli nello svolgimento della sua attività e delle sue funzioni, proprio come è avvenuto per il Panel d'ispezione della BM in passato.

Un secondo ordine di ragioni riguarda il suo funzionamento e le sue caratteristiche, le quali sono state giudicate da alcune ONG non del tutto idonee a supportare i suoi obiettivi. A tal proposito, in una lettera inviata da 14 ONG ad Hamid Sharif, *Managing Director* del meccanismo, il 26 marzo 2018, veniva affermato che «[i]f the policy is adopted without significant reforms, we would have strong reservations that it can truly function as an IAM and remedy the harms to project-affected people. Far from adopting best practice from other IAMs, the draft policy would create a mechanism that is markedly less accessible and

<sup>33</sup> E. SCISO, *Appunti di Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 110.

<sup>34</sup> L. HENRY, *Ensuring Accountability for Environmental and Social Policies in the Asian Infrastructure Investment Bank: Lessons from the IBRD and ABD*, cit., p. 53.

transparent than most other IAMs»<sup>35</sup>. Nella lettera venivano espresse preoccupazioni circa il rispetto del PPM dei principi di accessibilità, trasparenza e legittimità.

In particolare, le ONG hanno criticato, senza essere ascoltate, i seguenti aspetti:

- l'impossibilità di effettuare una richiesta al PPM nei casi in cui un progetto sia cofinanziato con un'altra BMS e sia stato deciso in precedenza di applicare le normative di quest'ultima. Secondo i firmatari della lettera, i richiedenti dovrebbero avere la possibilità di scegliere il meccanismo di cui vogliono avvalersi al fine di prevenire o correggere gli eventuali danni che la Banca ha arrecato. Questo aspetto è da tenere particolarmente in osservazione dal momento che la maggioranza dei progetti dell'AIIB sono cofinanziati con altre BMS;

- il prerequisito, prima di poter usufruire di una delle funzioni del PPM, di aver portato precedentemente la questione all'attenzione del *management* e di aver utilizzato il *Project-level Grievance Redress Mechanisms* (Project-Level GRMs), un meccanismo non-giudiziale che l'AIIB, come altre BMS, ha adottato per rispondere alle preoccupazioni delle popolazioni locali senza attivare il PPM. I firmatari della lettera lamentano il fatto che l'AIIB sia l'unica BMS ad aver inserito come prerequisito all'utilizzazione di una delle funzioni del PPM la necessità di rivolgersi a tale meccanismo, sottolineando oltretutto il fatto che questi strumenti a volte non sono efficaci e non riescono a rispondere alle problematiche sorte;

- l'impossibilità, eccetto in casi di eccezionali, dei richiedenti di ricevere assistenza e di essere rappresentati da organizzazioni della società civile non locali nella propria richiesta di attivazione del PPM.

In conclusione, la creazione del PPM da parte dell'AIIB è senza dubbio un segnale positivo che mostra l'intenzione della Banca di dotarsi, come le altre BMS, di un proprio meccanismo di accertamento della responsabilità del suo staff. In tal senso, almeno sulla carta l'AIIB, dotandosi del PPM, non ha abbassato gli standard in materia di *accountability mechanism* delle altre banche di sviluppo attive nella regione, come la BIRS e l'ADB.

D'altra parte, il funzionamento e l'efficacia del PPM è nella sostanza tutto da scoprire, date le problematiche dovute sia all'ostilità che molti Paesi in via di sviluppo, tra cui la stessa Cina, hanno nutrito nei confronti di tali meccanismi in passato, sia a diverse manchevolezze dello stesso PPM.

### 3. Come si colloca l'AIIB nel sistema di Bretton Woods?

Con una *membership* composta da 76 Paesi e con quattro anni di attività alle spalle, l'AIIB può essere ormai considerata una delle istituzioni finanziarie internazionali di maggior rilievo nel panorama mondiale. L'obiettivo di questo paragrafo è, dunque, quello di esplorare come la Banca si stia ponendo nell'ordine economico internazionale odierno.

Con il passare degli anni si è andata formando una discrepanza sempre più grande tra i diritti di voto della RPC nella BM e la sua rilevanza economico-finanziaria a livello

---

<sup>35</sup> La lettera è consultabile sulla pagina *AIIB's proposed accountability mechanism needs improvement* del sito della *Bank Information Center*. Link: <https://bankinformationcenter.org/en-us/update/comments-on-aiibs-draft-complaints-handling-mechanism/>.

globale<sup>36</sup>. Nonostante una riforma della BM avvenuta nel 2010, nel 2015 la Cina con 107.244 voti, pari al 4,85% del totale, si collocava, infatti, ancora al di sotto del secondo Paese con il maggior numero di voti, il Giappone (6,84%) e in particolare del primo, gli USA, che ad oggi ne hanno il 15,85%<sup>37</sup>. Ciò nonostante, già nel 2015 la Cina era diventata la seconda potenza economica mondiale con un PIL all'incirca di 12 bilioni di dollari, più della metà di quello degli USA (19 bilioni di dollari) e il triplo di quello giapponese (4 bilioni di dollari). A questo esempio si può aggiungere quello del FMI che, nonostante sia stata effettuata una riforma nel 2010 (entrata però in vigore solo a fine 2015 con l'autorizzazione da parte del Congresso USA), vede la Cina avere una quota dei voti sul totale pari a solo il 6,09%, mentre le quote degli USA e del Giappone, i primi due Paesi con la maggiore quantità di diritti di voto, sono rispettivamente il 16,52% e il 6,15%<sup>38</sup>.

Una delle ragioni fondamentali per cui la Cina ha deciso di creare l'AIIB è, dunque, un'inappropriata rappresentazione del suo peso economico-finanziario nell'ordine economico internazionale. I suoi promotori e principali azionisti, infatti, non hanno voluto o non sono riusciti a adattarsi ad una nuova realtà economica mondiale che vede Paesi emergenti come i BRICS, ovvero Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica in forte espansione e in una fase di ascesa rispetto ai Paesi del G7.

Nonostante ciò, risultano più che appropriate le parole di Ming Wang quando afferma che «*the AIIB is nested in the World Bank*»<sup>39</sup>, ovvero che l'AIIB è innescata nel sistema di Bretton Woods. A sostegno di tale tesi, si possono indicare diversi fattori. Primo, il fatto che il Presidente dell'AIIB Jin Liqun abbia lavorato nella BM e sia stato Vicepresidente dell'ADB dal 2003 al 2008. Secondo, l'articolo 3, comma 1, degli AoA stabilisce che la *membership* è aperta ai soli Paesi membri della BIRS e dell'ADB. Terzo, come si è visto in precedenza, gli AoA dell'AIIB presentano innumerevoli elementi in comune con quelli della BIRS e dell'ADB.

I punti di collegamento però non finiscono qui. Va tenuto anche in considerazione, infatti, che la previsione dell'AIIB di collaborare con la BM e l'ADB è contenuta negli stessi AoA, nello specifico nel primo comma dell'articolo 1, che afferma esplicitamente che l'AIIB è intenzionata a promuovere lo sviluppo regionale in collaborazione con altre istituzioni finanziarie internazionali<sup>40</sup>. A dimostrazione di ciò, con la BM l'AIIB ha firmato un accordo di cooperazione il 13 aprile 2016<sup>41</sup>, mentre con l'ADB l'accordo risale al 2 maggio 2016<sup>42</sup>. Tali intese sono state poi corroborate dalla prassi: i progetti promossi dall'AIIB, infatti, sono stati in gran parte cofinanziati con queste BMS. Inoltre, va evidenziato come i valori e la missione prevedano, almeno sulla carta, la promozione dello

<sup>36</sup> X. WU, *Friendly Competition for Co-Progressive Development: The Asian Infrastructure Investment Bank vs. the Bretton Woods Institutions*, in *Chinese Journal of International Law*, Oxford, 2017, p. 41 ss, p. 51.

<sup>37</sup> Dati ottenuti dal sito del Gruppo della Banca Mondiale. Link: <https://finances.worldbank.org/Shareholder-Equity/Top-8-countries-voting-power/udm3-vzz9>.

<sup>38</sup> Dati ottenuti dal sito ufficiale del FMI. Link: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>.

<sup>39</sup> M. WANG, *The Asian Infrastructure Investment Bank*, cit., p. 88.

<sup>40</sup> La parte a cui ci si riferisce è la seguente: «*The purpose of the Bank shall be to ... promote regional cooperation and partnership in addressing development challenges by working in close collaboration with other multilateral and bilateral development institutions*».

<sup>41</sup> L'accordo citato è il *Co-financing Framework Agreement*, documento consultabile sul sito della Banca Mondiale al seguente link: <http://pubdocs.worldbank.org/en/522801471875210501/AIIB.pdf>.

<sup>42</sup> Il document citato è il *Memorandum of Understanding for Strengthening Cooperation between ADB and AIIB*, consultabile al seguente link: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/185034/adb-aiib-mou.pdf>.

sviluppo sostenibile (articolo 1) e del rispetto dell'ambiente e dei diritti sociali (articolo 13, comma 4).

In ogni caso, deve essere sempre considerato come l'AIIB rappresenti, insieme ad altre organizzazioni economiche internazionali come la *New Development Bank*<sup>43</sup> (NDB), la novità di essere un'istituzione finanziaria internazionale non guidata dagli USA. Il fatto che la Cina possieda complessivamente il 30,89% del capitale sociale, corrispondente al 26,6% del totale dei diritti di voto, conferisce infatti a Pechino un potere di veto sulle decisioni più importanti che richiedono i tre quarti della maggioranza dei voti per essere approvate, rendendo così la Banca un'istituzione saldamente nelle mani della RPC e compatibile con il perseguimento dei suoi interessi.

In tal senso, l'AIIB costituisce sicuramente un elemento di discontinuità e trasformazione nell'architettura internazionale economico-finanziaria venuta alla luce alla fine della Seconda Guerra Mondiale. Pur non costituendo una rottura nell'ordine economico internazionale, ne rappresenta un importante cambiamento che testimonia l'ascesa di un nuovo leader globale come la Cina, la quale è intenzionata a proiettare la sua influenza ben al di fuori dei suoi confini. Messo in altri termini: «the AIIB constitutes change within a regime rather than a change of a regime»<sup>44</sup>.

Gli obiettivi di Pechino, infatti, non prevedono il superamento delle organizzazioni internazionali di Bretton Woods con delle nuove a guida cinese, ma convergono verso una riforma dell'ordine economico internazionale che dia il giusto spazio alle ambizioni di potenza regionale della RPC, permettendole, al contempo, l'utilizzo di tutte le risorse a disposizione. Come espresso dal Presidente cinese Xi Jinping nel discorso di inaugurazione dell'AIIB del 16 gennaio 2016: «The founding and opening of the AIIB also means a great deal to the reform of the global economic governance system. It is consistent with the evolving trend of the global economic landscape and will help make the global economic governance system more just, equitable and effective»<sup>45</sup>.

#### 4. L'AIIB e la Belt and Road Initiative

L'AIIB non può essere analizzata se non si conosce in modo adeguato un'altra iniziativa a cui essa è strettamente collegata, la BRI. La strategia prevede lo sviluppo nei prossimi decenni di progetti dal valore di diversi miliardi di dollari principalmente per la costruzione in tutto il pianeta di infrastrutture come autostrade, ferrovie, porti, aeroporti, telecomunicazioni, centrali elettriche, dighe, distretti industriali e reti digitali. Lo scopo è quello di creare un grande spazio funzionale agli interessi commerciali di Pechino e integrato economicamente. Ad oggi, è stato stimato che il suo costo abbia raggiunto la cifra

<sup>43</sup> La NDB è un'organizzazione finanziaria internazionale nata al sesto summit dei Paesi BRICS il 15 luglio 2014. Tra i suoi obiettivi, il principale è quello di promuovere la realizzazione di investimenti volti allo sviluppo economico dei suoi Paesi membri. La sede è a Shanghai. Il capitale sociale è diviso equamente tra i suoi membri.

<sup>44</sup> M. WANG, *The Asian Infrastructure Investment Bank*, cit., p. 102.

<sup>45</sup> Discorso reperibile sul sito [www.xinhuanet.com](http://www.xinhuanet.com) al seguente link: [http://www.xinhuanet.com/english/china/2016-01/16/c\\_135015661.htm](http://www.xinhuanet.com/english/china/2016-01/16/c_135015661.htm).

di 300 miliardi di dollari e che Pechino intenda investire nel progetto per il prossimo decennio circa un bilione di dollari<sup>46</sup>.

La BRI si divide in due grandi direttrici: la *21st Century Maritime Silk Road* (MSR), la direttrice marittima, e la *Silk Road Economic Belt* (SRB), quella terrestre. Quest'ultima, presentata per la prima volta da Xi Jinping il 7 settembre 2013 in un discorso alla *Nazarbayev University* di Astana, in Kazakistan, prevede a sua volta la costruzione di diversi corridoi i quali, secondo il Governo di Pechino, consentiranno di connettere l'Asia all'Europa e all'Africa. A marzo 2018, ben 61 Paesi da diversi continenti avevano siglato il *memorandum of understanding* (MoU) riguardo alla BRI con la RPC. Nel marzo 2019, poi, la BRI ha raggiunto un importante traguardo: firmando il relativo MoU, il primo Paese membro del G7, l'Italia, è entrato a far parte dell'iniziativa.

La RPC, già da anni primo partner commerciale di molti Paesi asiatici, come il Pakistan, l'Indonesia o il Kazakistan, attraverso la BRI potrà ora consolidare ancora di più la sua posizione. Ciò anche dal punto di vista del *soft power* che la Cina esercita nella regione, in particolare per quanto riguarda la cultura. Citando le parole di Dragana Mitrovic: «*Belt and Road projects will strengthen China's importance as an economic partner for its neighbors and increase its political and strategic power in the region, including its strong cultural influences*»<sup>47</sup>.

Quello che potrebbe emergere dal successo della BRI è, dunque, un forte rafforzamento dell'influenza della Repubblica Popolare nel continente asiatico, che la porti progressivamente a ricoprire il ruolo di attore egemone nella regione al pari degli USA.

Riallacciandoci ora al tema principale di questa analisi, insieme ad istituti bancari come il *Silk Road Fund*, la *China Development Bank* e l'*Export & Credit Insurance Corporation*, anche l'AIIB è un finanziatore della BRI. Da quando è diventata operativa, infatti, l'AIIB ha effettuato prestiti per un valore complessivo di 1,73 miliardi di dollari in 9 progetti in Pakistan, Bangladesh, Indonesia, Tajikistan, Myanmar, Azerbaigian e Oman<sup>48</sup>.

Nonostante all'interno degli AoA non si faccia mai menzione della BRI a livello legale, programmatico ed istituzionale, il collegamento tra le due iniziative è sancito in un documento pubblicato il 28 marzo 2015 dal *National Development and Reform Commission* della RPC, il *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*. Nel paragrafo 4 *cooperation priorities*, nella sezione *financial integration*, l'AIIB viene, infatti, messa al primo posto fra le istituzioni finanziarie internazionali da implementare:

«Financial integration is an important underpinning for implementing the Belt and Road Initiative. We should deepen financial cooperation, and make more efforts in building a currency stability system, investment and financing system and credit information system in Asia. We should expand the scope and scale of bilateral currency swap and settlement with other countries along the Belt and Road, open and develop the bond market in Asia, make joint efforts to establish the Asian Infrastructure Investment Bank».

Questa relazione è stata evidenziata anche da Xi Jinping in un discorso al quarto *summit* della *Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia* (CICA) il 21 maggio 2014, in cui il Presidente cinese aveva affermato che «China will work with other

<sup>46</sup> Per un approfondimento, vedi l'editoriale del *South China Morning Post*, *Beijing's 'Belt and Road Initiative' will benefit the world*, 2018. Link: <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/2132943/beijings-belt-and-road-initiative-will-benefit-world>.

<sup>47</sup> D. MITROVIC, *The Belt and Road: China's Ambitious Initiative*, in *China International Studies*, 2016, p. 76 ss, p. 78.

<sup>48</sup> F. MENGZI, X. GANG, *New Silk Roads: Progress, Challenges and Countermeasures*, in *China International Studies*, Pechino, 2017, p. 86 ss, p. 89.

countries to speed up the development of an economic belt along the Silk Road and a 21st Century maritime silk road, and hopes that the Asian infrastructure investment bank could be launched at an early date».

L'AiIB e la BRI sono dunque due progetti della Cina fortemente interconnessi tra di loro. Nello specifico la BRI è, almeno in parte, la cornice che fa da sfondo ai prestiti che la Banca promuove.

In conclusione, a sostegno di quanto detto, si possono delineare, basandosi su un articolo scientifico di Malik R. Dahlan, quattro aspetti in comune<sup>49</sup>. Il primo riguarda la *membership*: in buona parte i membri dell'AiIB coincidono con i Paesi firmatari dei MoU sulla BRI. Il secondo è la missione dell'AiIB di promuovere investimenti ai fini dell'integrazione regionale dell'Asia, la quale è senza dubbio complementare con quella della BRI. Il terzo, derivante dal secondo, verte sul fatto che la Banca, come ha già fatto, può investire in progetti legati alla BRI, quando questi siano compatibili con gli standard e i requisiti della Banca stessa. Infine, il quarto è il contributo che l'AiIB potrebbe portare alla creazione di una “*financial chain*”<sup>50</sup>, ovvero la trasformazione, attraverso gli strumenti finanziari e i mezzi di reperimento delle risorse della Banca, di quelli che fino ad ora erano risparmi in capitali, i quali a loro volta potranno essere investiti per la costruzione delle infrastrutture asiatiche.

##### 5. L'ESF al confronto con gli standard sull'ambiente e sulle persone di altre BMS

Nel seguente paragrafo si procederà con una comparazione tra l'ESF e gli standard di tutela delle persone e dell'ambiente di altre istituzioni finanziarie internazionali, nello specifico della BM e dell'IFC. L'obiettivo è quello di vedere se l'AiIB abbia posto in essere standard all'altezza di quelli internazionali e delle altre BMS.

Iniziando con gli standard della BM, questi sono contenuti all'interno dell'*Environmental and Social Framework* (ESF). Tale strumento è stato adottato nell'agosto 2016 dopo 4 anni di consultazioni con organizzazioni della società civile<sup>51</sup> ed è entrato in vigore il primo ottobre 2018, sostituendo le precedenti *Environmental and Social Safeguard Policies*. Le *Safeguards* hanno un rilievo particolare: con una prima versione approvata alla fine degli anni '80, esse contengono i primi standard sulla tutela dell'ambiente e delle persone ad essere stati mai implementati da una BMS e, dunque, non solo sono state il modello su cui altre BMS istituite dopo la BM, come la Banca Interamericana di Sviluppo (*Inter-American Development Bank* – IDB), l'ADB e l'AfDB, si sono basate nel creare i propri meccanismi, ma anche il testo di riferimento di leggi nazionali in materia nei Paesi in via di sviluppo<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> M. DAHLAN, *Dimensions of the New Belt & Road International Order: An Analysis of the Emerging Legal Norms and a Conceptualisation of the Regulation of Disputes*, in *Beijing Law Review*, Pechino, 2018, p. 87 ss, p. 93.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>51</sup> *World Bank releases revised ESF Guidance Notes for Borrowers*, in *Bretton Woods Project*, 2018. Link: <https://www.brettonwoodsproject.org/2018/07/world-bank-releases-revised-esf-guidance-notes-borrowers/>.

<sup>52</sup> P. DANN, M. RIEGNER, *The World Bank's Environmental and Social Safeguards and the evolution of global order*, in *Leiden Journal of International Law*, Leiden, 2019, p. 537 ss., pp. 535-536.

Per quanto riguarda la struttura, i due *framework* sono praticamente identici. Come l'ESF dell'AIIB quello della BM è composto, infatti, da una *Vision*, un'*Environmental and Social Policy* (ESP) e gli *Environmental and Social Standards* (ESS)<sup>53</sup>.

Iniziando con le *Vision*, i due ESF hanno molti punti in comune. In entrambi, infatti, vengono ribaditi gli obiettivi dello sviluppo sostenibile dei suoi membri, della lotta al cambiamento climatico, della tutela della biodiversità, dei lavoratori e di gruppi vulnerabili, come minoranze e popolazioni indigene. Inoltre, tutte e due promuovono l'utilizzo di *Country* e *Corporate Systems* qualora questi vengano ritenuti idonei dalla Banca a sostituire i loro strumenti di tutela. A differenza di quella della BM, la *Vision* dell'AIIB supporta esplicitamente gli Accordi di Parigi sul clima del 2015.

Un elemento importante differenzia l'ESF della BM da quello dell'AIIB, ovvero uno specifico riferimento nel primo alla tutela dei diritti umani e alla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948. Recita infatti così la *Vision* della BM: «*the World Bank's activities support the realization of human rights expressed in the Universal Declaration of Human Rights. Through the projects it finances, and in a manner consistent with its Articles of Agreement, the World Bank seeks to avoid adverse impacts and will continue to support its member countries as they strive to progressively achieve their human rights commitments.*»<sup>54</sup>. Questo esplicito richiamo ai diritti umani ha sicuramente una forte valenza. Per comprenderne meglio l'importanza, risultano appropriate le parole di Dann e Riegner quando affermano che «the ESF represents a major step forward for human rights in two respects: First, human rights are concretized through explicit reference to the Universal Declaration of Human Rights (UDHR). This is significant because the UDHR guarantees not just economic, social, and cultural rights but also civil and political rights ... Second, the wording of the commitment – 'prevent any negative impact on human rights' – for the first time recognizes the dimension of respect for human rights as relevant for the Bank itself ... Now the Vision statement offers an additional argument to corroborate widespread legal interpretation in academic writing, according to which World Bank is already under the obligation to respect human rights by virtue of general international law»<sup>55</sup>. Alla luce di ciò, si può dunque sicuramente affermare che, su questo aspetto, l'ESF della BM istituisca una tutela superiore rispetto a quello dell'AIIB.

Per quanto concerne la comparazione degli ESP, quello della BM ha, similmente a quello dell'AIIB, l'obiettivo di esplicitare i requisiti in materia ambientale e sociale che i clienti della Banca devono rispettare in relazione ai progetti che la Banca finanzia. I due testi sono piuttosto simili. Come nell'ESP dell'AIIB, infatti, anche i requisiti di quello della BM prevedono: l'obbligo di classificare tutti i progetti in base ai rischi che potrebbero arrecare alle persone all'ambiente; la possibilità di utilizzare i *framework* ambientali e sociali dei clienti se adeguati all'ESF; l'obbligo di osservare i principi di *due diligence*; l'inserimento nell'accordo per il finanziamento di un progetto di un *Environmental and Social Commitment Plan* (ESCP) con lo scopo di individuare le misure necessarie per rispettare gli ESS; l'istituzione di meccanismi di *grievance*; gli obblighi da parte dei clienti di fornire

<sup>53</sup> Per il testo integrale dell'ESF, vedi documento ufficiale sul sito della Banca Mondiale. Link: <http://pubdocs.worldbank.org/en/837721522762050108/Environmental-and-Social-Framework.pdf>.

<sup>54</sup> Vedi ESF della Banca Mondiale, pp. 1-2.

<sup>55</sup> P. DANN, M. RIEGNER, *The World Bank's Environmental and Social Safeguards and the evolution of global order*, cit., p. 555, che così continuano: «*It is possible to build on this progress in the practical application of the ESF: the Vision Statement opens up the possibility to interpret the Bank's binding obligations in the ES-Policy in the light of human rights law, an interpretation that the Inspection Panel already pursues in its own practice. This will become relevant for interpreting, for instance, rules on non-discrimination and the protection of housing in resettlement processes.*».

informazioni, di consultare *stakeholders* e comunità locali e, da parte della banca, di monitoraggio della corretta implementazione del progetto.

Riguardo agli ESS, quelli della dell'ESF della BM sono dieci e definiscono gli standard a cui i clienti della Banca devono adeguarsi nell'implementazione dei progetti<sup>56</sup>: l'ESS 1 della BM, similmente a quello dell'AIIB, approfondisce ulteriormente gli strumenti di tutela già enunciati nell'ESP, come la disciplina dell'ESCP, l'uso dei *framework* del cliente e l'*environmental and social impact assessment* (ESIA); l'ESS 2 tratta degli standard in materia di diritti dei lavoratori; l'ESS 3 la protezione dell'ambiente e la prevenzione dall'inquinamento; l'ESS 4 la tutela delle comunità che posso essere coinvolte nell'implementazione dei progetti; l'ESS 5 i reinsediamenti involontari e le acquisizioni di terre; l'ESS 6 la tutela della biodiversità; l'ESS 7 la tutela delle popolazioni indigene e delle comunità sub-sahariane; l'ESS 8 la tutela delle eredità culturali; l'ESS 9 la disciplina degli intermediari finanziari; l'ESS 10 la disciplina dei rapporti tra banca, cliente e *stakeholders*, laddove per questi ultimi si intendono tutti coloro che possono essere coinvolti in qualsiasi modo nel progetto.

In generale, gli ESS della BM hanno un'estensione maggiore rispetto a quelli dell'AIIB (84 pagine invece di 18), coprono più fattispecie (come l'ESS 8, dedicato specificamente alla tutela delle eredità culturali) e sono dotati di specifici allegati che chiariscono ulteriormente alcuni aspetti. Tra questi, sono sicuramente degni di nota gli allegati 1 e 2 dell'ESS 1 sulle strutture che devono avere gli ESIA e gli ESCP, l'allegato 1 dell'ESS 4 sulle norme sulla sicurezza nei casi in cui un progetto comporti la costruzione di dighe, l'allegato 1 dell'ESS 5 sulle disposizioni inerenti alla stesura dei piani di reinsediamento e l'allegato 1 dell'ESS 10 sulla creazione di meccanismi di *grievance*.

Inoltre, diversamente da quelli dell'AIIB, gli ESS della BM prevedono, al paragrafo 23 dell'ESS 1, che il cliente effettui *environmental and social assessments* per tutti i progetti che la Banca finanzia, indipendentemente dalla loro categoria e non solo per i progetti più rischiosi come nell'AIIB. Ancora, l'ESS 3 dell'ESF della BM, al contrario di quello dell'AIIB, prevede, al paragrafo 16, che nell'*environmental and social assessment* del progetto il cliente individui e stimi le fonti di inquinamento relative al progetto inclusa, se possibile, una stima delle emissioni di gas serra. Infine, per quanto riguarda la tutela delle popolazioni indigene, l'ESF della BM richiedono, nei casi più gravi<sup>57</sup>, l'ottenimento di un *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC), ovvero del consenso delle parti interessate. L'ESS 3 dell'AIIB sulle popolazioni indigene, al contrario, non solo non dispone una disciplina dettagliata come quella contenuta nell'ESF della BM, ma richiede semplicemente la realizzazione, come già visto, di una FPIC.

Passando alla comparazione dell'ESF dell'AIIB con gli standard dell'IFC, questi sono contenuti nel *Sustainability Framework*. Entrato in vigore il primo gennaio 2012, il *framework* ha una struttura in buona parte simile a quelli dell'AIIB e della BM. Esso si compone di

<sup>56</sup> I nomi dei dieci standard dell'ESF della BM sono i seguenti: ESS1, *Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts*; ESS2, *Labor and Working Conditions*; ESS3, *Resource Efficiency and Pollution Prevention and Management*; ESS4, *Community Health and Safety*; ESS5, *Land Acquisition, Restrictions on Land Use and Involuntary Resettlement*; ESS6, *Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources*; ESS 7: *Indigenous Peoples/Sub-Saharan African Historically Underserved Traditional Local Communities*; ESS 8: *Cultural Heritage*; ESS 9: *Financial Intermediaries*; ESS 10: *Stakeholder Engagement and Information Disclosure*.

<sup>57</sup> Le circostanze in cui un FPIC è richiesto sono quando un progetto minacci aree soggette a occupazione tradizionale, un reinsediamento delle popolazioni indigene da aree tradizionalmente a loro appartenenti o abbia impatti sulla loro eredità culturale. Per ulteriori dettagli, vedi paragrafo 24 ESS 7 dell'ESF.

una *Policy on Environmental and Social Sustainability*<sup>58</sup>, in cui vengono descritti gli impegni in materia di tutela dell'ambiente e delle persone che l'istituzione internazionale predispone, dei *Performance Standards on Environmental and Social Sustainability*, ovvero gli standard dell'IFC per la promozione di uno sviluppo sostenibile<sup>59</sup> e di una *Access to Information Policy*, il cui obiettivo è quello di assicurare che l'IFC sia il più trasparente possibile nelle operazioni che promuove.

Risulta assente, dunque, una specifica sezione dedicata ai principi che l'IFC supporta, come nelle *Vision* della BM e dell'AIIB. Questi, invece, sono stati inseriti nella sezione II “*commitments*” della *policy*. A tal proposito, va notato come, similmente all'ESF della BM e contrariamente a quello dell'AIIB, anche la *policy* dell'IFC sancisce l'obbligo di rispettare i diritti umani, seppur non menzionando esplicitamente, come nell'ESF della BM, la Dichiarazione universale dei diritti umani. A parte questa importante differenza, la sezione II della *policy*, similmente alla *Vision* dell'AIIB, promuove valori come lo sviluppo sostenibile, la parità di genere e la lotta al cambiamento climatico. Su quest'ultimo aspetto, la *policy* dell'IFC va oltre quelle della BM e dell'AIIB, includendo anche l'obiettivo, al paragrafo 17, del raggiungimento nelle sue operazioni della “*carbon neutrality*”.

Passando ai requisiti, molti di questi sono simili a quelli degli ESF della BM e dell'AIIB, come l'obbligo di aderire ai principi di *due diligence*, la necessità di categorizzare i progetti che l'IFC finanzia in base ai rischi alle persone e all'ambiente che questi pongono e la necessità da parte dei clienti di istituire meccanismi di *grievance* relativamente ai progetti.

Riguardo ai *performance standards* (PS), questi sono otto e sono: il PS1, il quale si concentra sulla gestione nei progetti dei potenziali rischi alle persone e all'ambiente richiedendo, ad esempio, la conduzione da parte del cliente di un *Environmental and Social Assessment and Management System* (ESMS) e di *Environmental and Social Action Plans*; il PS2, sulla tutela dei lavoratori; il PS3, sulla tutela dell'ambiente e la prevenzione dall'inquinamento; il PS4, sulla tutela delle comunità locali; il PS5, sulle acquisizioni di terre e reinsediamenti involontari; il PS6, sulla tutela della biodiversità; il PS7, sulle popolazioni indigene; il PS8, sulla tutela delle eredità culturali.

Come con l'ESF della BM, anche gli standard dell'IFC pongono in alcuni punti tutele superiori a quelle dell'ESF dell'AIIB. Ad esempio, al paragrafo 31 del PS1, il *framework* dell'IFC introduce la fattispecie dell'*Informed Consultation and Participation*. Tale nozione, assente nell'ESF dell'AIIB, prevede in progetti con forti potenziali impatti negativi l'instaurazione di un processo di consultazione che garantisca un'informata partecipazione delle comunità interessate, arrivando ad inserire nei processi decisionali le posizioni di quest'ultime. Il PS2 sulla tutela dei lavoratori afferma, al paragrafo 2, come le disposizioni in materia si basino su ben sei convenzioni<sup>60</sup> dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO). L'ESF dell'AIIB, invece, richiama ad una sola convenzione dell'ILO, quella sull'età

<sup>58</sup> Per il testo integrale della *policy*, vedi documento sul sito dell'IFC. Link: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/7141585d-c6fa-490b-a812-2ba87245115b/SP\\_English\\_2012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kiIrw0g](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/7141585d-c6fa-490b-a812-2ba87245115b/SP_English_2012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kiIrw0g).

<sup>59</sup> Per il testo integrale degli standard, vedi documento sul sito dell'IFC. Link: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c02c2e86-e6cd-4b55-95a2.b3395d204279/IFC\\_Performance\\_Standards.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kTjHBzk](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c02c2e86-e6cd-4b55-95a2.b3395d204279/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kTjHBzk).

<sup>60</sup> Le convenzioni richiamate dal PS 2, al paragrafo 2, sono: *ILO Convention 87 on Freedom of Association and Protection of the Right to Organize*, *ILO Convention 98 on the Right to Organize and Collective Bargaining*, *ILO Convention 29 on Forced Labor*, *ILO Convention 105 on the Abolition of Forced Labor*, *ILO Convention 138 on Minimum Age (of Employment)*, *ILO Convention 182 on the Worst Forms of Child Labor*, *ILO Convention 100 on Equal Remuneration* e *ILO Convention 111 on Discrimination (Employment and Occupation)*.

minima. Sempre riguardo agli standard sui lavoratori, quelli dell'IFC risultano più elevati, includendo, ad esempio, disposizioni sulla tutela delle condizioni dei lavoratori in caso di assenza di contratti collettivi di lavoro e sul divieto di impedire lo sviluppo di organizzazioni di lavoratori e contrattazioni collettive<sup>61</sup>. Ancora, il PS3, diversamente dall'ESF dell'AIIB, stabilisce per progetti particolarmente inquinanti che il cliente quantifichi le emissioni di gas serra che questo comporta. Infine, il PS7 sulle popolazioni indigene richiede, similmente all'ESF della BM, di ottenere nelle circostanze più gravi<sup>62</sup> un FPIC e non, come nel caso dell'ESF dell'AIIB, di instaurare una FPICon.

In base a quanto visto, un giudizio sull'ESF dell'AIIB risulta composto necessariamente da elementi sia positivi che negativi. Infatti, risulta sicuramente apprezzabile, da una parte, come l'AIIB abbia adottato un *framework* che contiene elementi di pregio e segue gli standard internazionali in materia già esistenti. D'altra parte, va comunque evidenziato come l'ESF della BM e il *sustainable framework* dell'IFC siano più dettagliati e contengano più salvaguardie rispetto all'ESF dell'AIIB. Come, per esempio, la necessità prevista sia nell'ESF della BM che nel *sustainable framework* dell'IFC di ottenere un consenso da parte delle popolazioni indigene più coinvolte nei progetti<sup>63</sup>, le disposizioni sulla tutela dei lavoratori dell'IFC e l'obbligo per i clienti della BM di effettuare *environmental and social assessments* per tutti i progetti che la banca finanzia, indipendentemente dalla loro categoria. Infine, va ricordato come sia l'ESF della BM che il *sustainable framework* dell'IFC facciano esplicitamente menzione dei diritti umani, al contrario dell'ESF dell'AIIB.

Nel febbraio 2020 l'AIIB ha lanciato una prima fase di consultazioni al fine di rivedere e aggiornare l'ESF<sup>64</sup>. Al termine della seconda fase, prevista per giugno e luglio 2020, l'AIIB rilascerà una bozza del nuovo ESF, con l'obiettivo di approvarla a settembre. Sarà, dunque, molto interessante vedere se la Banca riuscirà ad approvare un nuovo documento che contenga disposizioni all'altezza di quelli della BM e dell'IFC.

## 6. Il progetto del porto di Duqm in Oman

In questo paragrafo verrà analizzato uno dei più importanti progetti approvati dall'AIIB, il *Duqm Port Commercial Terminal and Operational Zone Development Project*, d'ora in avanti, *Duqm Project*, prendendo particolarmente in considerazione sia i contenuti principali del progetto, sia il suo valore geo-strategico per l'Oman e non solo. L'intento è quello di comprendere una delle tipologie di progetti infrastrutturali che l'AIIB promuove.

Il progetto, approvato l'8 dicembre 2016, prevede la costruzione di diverse infrastrutture nell'area del porto omanita di Duqm, quali strade di accesso e collegamento, terminal e altre strutture adibite al funzionamento del porto. Il costo complessivo

<sup>61</sup> Per approfondire, vedi J. KIM, *Regulating Economic Development: Environmental and Social Standards of the AIIB and the IFC*, in *Harvard International Law Journal*, 2016. Link: <http://www.harvardilj.org/2016/04/regulating-economic-development-environmental-and-social-standards-of-the-aiib-and-the-ifc/>.

<sup>62</sup> Le circostanze che richiedono una FPIC si verificano quando un progetto abbia un impatto su aree soggette a proprietà consuetudinaria, con un'eredità culturale o in caso di reinsediamenti involontari.

<sup>63</sup> A tal riguardo, Lowell Chow ha sostenuto che: «*in this sense, the bank has failed to establish itself as a credible multilateral financial institution for indigenous people*». L. CHOW, *Is the AIIB Really 'Lean, Clean, and Green'?*, in *The Diplomat*, 2017. Link: <https://thediplomat.com/2017/08/is-the-aiib-really-lean-clean-and-green/>.

<sup>64</sup> Per ulteriori informazioni, vedi pagina dedicata nel sito dell'AIIB. Link: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/framework-agreements/review-environmental-social-framework/index.html>.

dell'opera è di circa 353 milioni dollari, di cui 265 provenienti dall'AIIB sotto forma di un prestito della durata di 25 anni alla *Special Economic Zone Authority of Duqm* (SEZAD), l'Autorità istituita dal Governo dell'Oman nel 2011 e amministrata da un apposito ministro del Governo omanita. Il ruolo della SEZAD risulta strategico per lo sviluppo economico della monarchia del Golfo, avendo il compito di gestire e sviluppare la *Duqm Special Economic Zone* (SEZ)<sup>65</sup>. Questa è una zona economica speciale<sup>66</sup> che comprende, insieme al porto di Duqm, operativo dal 2011, anche un'area industriale, una nuova città costruita per ospitare i lavoratori e gli impiegati della zona, un'area adibita alla pesca, un centro turistico e un centro logistico, nonché una rete di trasporto multimodale che la collega alle regioni circostanti<sup>67</sup>. Con un'estensione di 2000 chilometri quadrati, e affacciandosi per ben 70 chilometri sulla costa del Mar Arabico, la SEZ di Duqm è una delle più grandi del Medio Oriente e del quadrante del Golfo.

Come descritto dal progetto, lo sviluppo del porto di Duqm risponde a tre obiettivi principali:

- quello di rendere il porto uno dei più importanti del Medio Oriente. Grazie alla sua posizione strategica sul Mar Arabico, e di conseguenza sulle rotte più influenti del commercio marittimo mondiale, Duqm si è candidato, infatti, a diventare un fondamentale *hub* logistico ed economico della regione. L'hinterland del porto, poi, si estende fino ai giacimenti petroliferi degli altri Paesi del Golfo, come il giacimento *Shaybah* dell'Arabia Saudita, permettendo così al petrolio che la monarchia esporta di giungere alle coste della penisola arabica con dei tempi e dei costi ridotti del 50% rispetto ai mezzi tradizionali;

- contribuire al processo di diversificazione economica con cui è alle prese l'Oman, attraverso lo sviluppo del settore logistico del Paese. Ancora oggi, circa il 60% delle esportazioni dell'Oman è composto da petrolio e gas, mentre circa l'80% delle entrate statali deriva dai loro proventi<sup>68</sup>;

- far decollare l'industria mineraria. I dintorni della SEZ, e in generale tutta la regione di al-Wusta, sono ricchi di giacimenti minerari, in particolare di dolomite, gesso e marmo. Nonostante ciò, le esportazioni di minerali nel 2015 ammontano a solo il 4% del totale dell'Oman<sup>69</sup>.

Oltre a quanto detto finora, il progetto del porto di Duqm risulta interessante per il fatto che rappresenta uno dei casi in cui le operazioni della AIIB diventano complementari e vanno a sostenere la BRI. Ad essa, infatti, hanno aderito tutti i Paesi membri del Consiglio di Cooperazione del Golfo (GCC), l'organizzazione internazionale volta all'integrazione economica e politica dei sei Paesi appartenenti alla penisola arabica, ovvero Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar.

---

<sup>65</sup> In particolare, alla SEZAD sono state conferite le prerogative per implementare strategie volte allo sviluppo infrastrutturale della SEZ e ad attrarre investimenti esteri.

<sup>66</sup> Le zone economiche speciali sono delle aree che godono di una legislazione particolare la quale offre innumerevoli esenzioni fiscali ed agevolazioni alle imprese internazionali che vogliono investirvi.

<sup>67</sup> *Project Document of the AIIB, Sultanate of Oman Duqm Port Commercial terminal and Operational Zone Development Project*, 2016, p. 5. Link: [https://www.aiib.org/en/projects/approved/2016/\\_download/duqm-port-commercial/document/20161213051938915.pdf](https://www.aiib.org/en/projects/approved/2016/_download/duqm-port-commercial/document/20161213051938915.pdf).

<sup>68</sup> *Project Document of the AIIB, Sultanate of Oman Duqm Port Commercial terminal and Operational Zone Development Project*, 2016, p. 4. Link: [https://www.aiib.org/en/projects/approved/2016/\\_download/duqm-port-commercial/document/20161213051938915.pdf](https://www.aiib.org/en/projects/approved/2016/_download/duqm-port-commercial/document/20161213051938915.pdf).

<sup>69</sup> *Project Document of the AIIB, Sultanate of Oman Duqm Port Commercial terminal and Operational Zone Development Project*, ivi, p. 7.

Più specificamente, lo sviluppo dei porti del Golfo Persico, tra cui ovviamente rientra quello di Duqm, risponde all'esigenza della RPC di garantire il suo fabbisogno energetico. La Cina, infatti, in quanto primo importatore di petrolio al mondo, ha cercato negli ultimi anni di stringere forti legami con i Paesi dell'area, al fine di ottenerne gli idrocarburi indispensabili per sostenere la sua crescita. Dopodiché, gli investimenti promossi da Pechino in Medio Oriente, e in particolare nel quadrante della penisola arabica, mirano a rafforzare la presenza della Repubblica Popolare nell'area, con l'intenzione di garantire ed aumentare il proprio ruolo commerciale internazionale, nonché di rafforzare la sua influenza economica e culturale.

Il documento relativo al progetto stabilisce che sarà la stessa SEZAD l'ente incaricato ad implementarlo. I lavori sono iniziati il primo gennaio 2017, e si prevede finiscano entro il 30 giugno 2021. A seguito dell'indizione di una gara d'appalto, i lavori di costruzione sono stati assegnati ad una *joint venture* turco-portoghese, la *SERKA-MSF joint venture*.

## 7. Note conclusive

L'istituzione dell'AIIB da parte della Cina rappresenta un successo. L'AIIB è, infatti, un'istituzione economica internazionale credibile a guida cinese<sup>70</sup> nell'ordine economico internazionale odierno che ha finora visto come assoluto protagonista e maggior azionista gli Stati Uniti d'America.

Proprio al fine di ridefinire a proprio vantaggio gli equilibri di tale ordine, la Cina ha sviluppato una BMS regionale, concentrata nel promuovere investimenti in infrastrutture nel continente asiatico. Ad essa hanno aderito non solo un gran numero di Paesi asiatici, tra cui l'India e la Russia, ma anche altri Paesi di tutti i continenti del globo. In particolare, a dimostrazione del successo internazionale che l'AIIB ha avuto, la maggior parte dei Paesi tradizionalmente alleati degli USA, come il Canada, l'Australia e la Corea del Sud, nonché la maggior parte dei Paesi dell'Europa Occidentale, tra cui il Regno Unito, la Germania, la Francia e l'Italia, hanno mostrato la loro intenzione di farne parte sin dalla fase dei negoziati e oggi ne sono membri.

È poi importante rimarcare come l'AIIB si inserisca nella dimensione della politica estera cinese tramite la BRI, il cui scopo è quello di rafforzare la posizione della Cina come motore del commercio globale e potenza economica, attraverso investimenti da miliardi di dollari nelle infrastrutture (porti, autostrade, aeroporti, ferrovie, telecomunicazioni), sfruttando l'enorme surplus finanziario che il gigante asiatico ha accumulato negli ultimi decenni. Un esempio del collegamento tra l'AIIB e la BRI è sicuramente quello sul porto di Duqm in Oman, il quale persegue obiettivi geo-strategici per la Cina.

Due aspetti dell'AIIB meritano di essere evidenziati. Il primo riguarda l'atteggiamento che la Banca ha assunto nell'ordine economico internazionale e regionale odierno. A tal proposito, l'AIIB non si pone in contrapposizione con le altre istituzioni finanziarie internazionali preesistenti, *in primis* la BM e l'ADB, bensì, come previsto dall'accordo istitutivo della Banca, ha voluto sin da subito promuovere una forte

---

<sup>70</sup> La Cina ha partecipato anche alla creazione nel 2014 ed è un attuale membro della *New Development Bank* (NDB), l'organizzazione finanziaria internazionale nata al sesto summit dei Paesi BRICS il 15 luglio 2014. Il suo capitale sociale e i diritti di voto, però, sono al momento equamente divisi soltanto tra i Membri fondatori della NDB, ovvero gli stessi Paesi BRICS.

collaborazione con queste. Dunque, l'AIIB si inserisce nell'ordine economico internazionale preesistente, non prova a crearne uno parallelo.

Il secondo punto che si vuole sottolineare, e che in parte deriva dal primo, è che nella maggior parte dei suoi aspetti l'AIIB si conforma agli standard internazionali vigenti. La Banca è, infatti, modellata, nonostante alcune differenze, relative, ad esempio, al Consiglio dei Direttori che non presenta una sede fisica, sulla BM e sull'ADB, da cui i suoi ideatori hanno tratto ispirazione per definirne la missione, gli organi, le caratteristiche e il funzionamento. I suoi standard relativi alla tutela dell'ambiente e delle persone, poi, seppur con alcune manchevolezze, mirano ad adattarsi a quelli internazionali.

Con la nascita e l'affermazione dell'AIIB, l'ordine economico internazionale si riafferma, perché il principale competitore degli Stati Uniti, la Cina, decide di rimanervi all'interno. Allo stesso tempo, però, vengono poste le basi per una sua trasformazione dal momento che, nonostante l'atteggiamento competitivo e non ostile, la Repubblica Popolare rappresenta il primo caso di un Paese non all'interno dell'orbita statunitense a promuovere con successo la nascita di un'istituzione finanziaria internazionale a carattere globale<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> L'NDB, infatti, rappresenta sicuramente un altro caso di istituzione finanziaria internazionale non controllata dagli Stati Uniti, ma la sua *membership*, giova ribadirlo, è ad oggi limitata ai soli cinque Paesi membri del gruppo BRICS (Brasile, Russia, Cina, India e Sudafrica).