

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

n. 29 - giugno 2024

L'ARMONIZZAZIONE SOFT DEL DIRITTO
PRIVATO E COMMERCIALE:
DAI *DOING BUSINESS REPORTS* AL *B-READY*

Giovanni Chieco

L'ARMONIZZAZIONE SOFT DEL DIRITTO PRIVATO E COMMERCIALE: DAI DOING BUSINESS REPORTS AL B-READY[°]

Giovanni Chieco

*Praticante Avvocato
presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato*

Il presente articolo esamina due indicatori giuridici predisposti dalla Banca Mondiale al fine di misurare annualmente il clima degli investimenti di tutti i Paesi del globo: l'ormai cessato Doing Business Reports (attivo tra il 2003 ed il 2020) e il nascento Business Ready Project (la cui prima edizione sarà pubblicata nel settembre 2024). In particolare, il saggio mira a verificare se e in che misura, nella progettazione del nascente B-Ready, la World Bank sia stata in grado di mitigare i problemi e le inesattezze che hanno caratterizzato la vita e l'attività (nonché decretato la fine) del suo predecessore, i Doing Business.

Da tale confronto, che si focalizzerà sugli elementi centrali e fondamentali delle due iniziative, sarà facile notare che le innovazioni introdotte nei B-Ready sono per lo più formali, e che ben poco è cambiato in termini di obbiettivi, argomenti misurati, strutture metodologiche e misure a salvaguardia dell'integrità rispetto agli antichi Doing Business.

Al di là del superficiale rebranding, pare dunque ragionevole attendersi dal B-Ready un'influenza, un modo di operare e dei difetti assai simili a quelli che fino ad oggi hanno caratterizzato i Doing Business.

This article examines two legal indicators designed by the World Bank in order to annually measure the business climate of all Countries around the globe: the discontinued Doing Business Reports (active between 2003 and 2020) and the nascent Business Ready Project (whose first edition will be published in September 2024). In particular, the essay aims to verify whether and to what extent, in designing the nascent B-Ready, the World Bank was able to mitigate the problems and inaccuracies that characterised the life and activity (as well as decreed the end) of its predecessor, the Doing Business.

From such a comparison, which will focus on the central and fundamental elements of the two initiatives, it will be easy to see that the innovations introduced in the B-Ready are mostly formal, and that very little has changed in terms of objectives, measured topics, methodological structures and integrity safeguards compared to the old Doing Business.

Beyond the superficial rebranding, it therefore seems reasonable to expect from the B-Ready an influence, a way of operating and flaws very similar to those that have characterised the Doing Businesses.

Sommario

1. Introduzione
2. Gli indicatori giuridici come strumento di *governances*
3. I *Doing Business Reports*
4. La *Legal Origins Thesis* e i suoi limiti
5. L'impianto metodologico e le relative critiche
6. La manipolazione dei dati
7. Il *Business Ready Project* e suoi obiettivi
8. Le variabili misurate
9. La raccolta dei dati
10. Le garanzie a tutela dell'integrità del Progetto
11. Conclusioni

[°] Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

1. Introduzione

Il 16 settembre 2021 la *World Bank (WB)* ha annunciato di interrompere, dopo quasi due decenni di attività, la pubblicazione dei *Doing Business Reports (DB)*¹, relazioni annuali dirette a misurare quantitativamente l'efficacia del diritto dei Paesi del mondo nel tutelare la proprietà privata, gli investimenti ed i contratti. La decisione era stata determinata dalle numerose critiche e perplessità avanzate nel corso del tempo dagli Stati valutati, dalla comunità accademica, da organizzazioni non governative e membri della società civile², ma soprattutto dalla pubblicazione, il 15 settembre 2021, di una relazione intitolata “*Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020 – Investigation Findings and Report to the Board of Executive Directors*”³. All'esito di un'indagine interna, tale studio riscontrava, oltre a irregolarità e vari errori di natura metodologica, pratiche discutibili di negoziazione dei punteggi attribuiti agli Stati.

Poco dopo la chiusura dei *DB*, il Presidente della Banca annunciava che si stavano compiendo diversi passi diretti a migliorare l'integrità della ricerca; nel febbraio 2022, la Banca pubblicava una *pre-concept note* su un nuovo progetto diretto alla misurazione del *business climate*: il *Business Enabling Environment (BEE)*⁴. La nota evidenziava le novità che sarebbero state introdotte nel nuovo indicatore, presentato come un «*attempt to strike better balances as a business environment assessment*»⁵ rispetto ai *DB*. Il *BEE* non ha mai visto la luce, ma è stato sostituito, nel maggio 2023, da un ulteriore progetto, denominato *Business-Ready (B-Ready)*⁶, anch'esso volto alla misurazione annuale della qualità delle architetture normative statuali in materia commerciale, e connotato dalla volontà di adottare alcuni accorgimenti tesi a evitare le critiche mosse nel tempo ai *DB*, come, per esempio: attribuire maggiore risalto all'incidenza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici sul mercato; basarsi su una metodologia più trasparente e sensibile all'effettiva rappresentatività e comparabilità dei dati;

¹ Cfr. *Statement of World Bank Group on Discontinuing Doing Business Report (2021)*, <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>.

² Si ricorda, *ex multis*, l'*open letter* del 11 marzo 2021 nella quale più di 360 organizzazioni della società civile, membri della comunità accademica, sindacati ed associazioni hanno chiesto di cessare la pubblicazione dei *DB*. Si v. *Letter to the World Bank Executive Directors (2021)*, https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/eurodad/pages/2069/attachments/original/1617802835/DB_Open_Letter__Signatories_List_EN_updated.pdf?1617802835.

³ WILMERHALE, *Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020 – Investigation Findings and Report to the Board of Executive Directors*, Washington DC, 2021.

⁴ Si v. WORLD BANK, *Business Enabling Environment – Concept Note*, Washington DC, 2022, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/2250b12dfe798507f7b42064378cc616-0540012022/original/BEE-Concept-Note-December-2022.pdf>.

⁵ Si v. WORLD BANK, *Pre-Concept Note – Business Enabling Environment (BEE)*, Washington DC, 2022, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/886e7d4ab18eb194d103e1852430952c-0540012023/original/BEE-Pre-Concept-Note-Feb-8-2022.pdf>

⁶ Si v. <https://www.worldbank.org/en/businessready>.

nonché essere realizzato nel rispetto di una disciplina sul conflitto di interessi capace di garantire maggior indipendenza al Progetto.

Il presente articolo muove dal desiderio di esplorare i caratteri propri al nuovo indicatore e di comprendere se, e in che misura, questo sia in grado di adempiere alle promesse che ne hanno determinato la nascita, scongiurando, almeno in parte, le criticità emerse con i *DB*. Per poter procedere in tal senso, le pagine che seguono, dopo aver sinteticamente tratteggiato le caratteristiche principali degli indicatori giuridici (par. 2), descriveranno brevemente contenuti e vicende che hanno segnato la storia dei *Doing Business Reports* (par. 3). Si procederà, quindi, a esaminare il sostrato ideologico dei *DB*, individuabile nella teoria delle origini giuridiche (in inglese, *legal origins*), e i principali approcci metodologici a questa collegati, nonché i limiti dell'una e degli altri (parr. 4-6). L'analisi sarà ovviamente guidata, oltre che dalla letteratura in materia, dalle risultanze dei procedimenti interni ed esterni di valutazione dei *DB* commissionati dalla stessa Banca⁷. A questo punto della trattazione, forti della consapevolezza circa le criticità riscontrate nei *DB*, si passerà ad analizzare il *B-Ready*. L'attenzione ricadrà in particolare su: lo scopo del Progetto e la sua traduzione operativa (par. 7); le dimensioni che questo si propone di misurare (par. 8); la metodologia di raccolta, elaborazione e aggregazione dei dati (par. 9); nonché la disciplina del conflitto di interessi (par. 10)⁸. L'analisi permetterà di chiarire il grado di somiglianza fra l'una e l'altra iniziativa e di valutare se, alla luce dei dati finora disponibili, il nuovo indicatore debba effettivamente considerarsi un'evoluzione rispetto al suo predecessore o se invece rappresenti l'esito di una mera operazione di *rebranding* i cui risultati operativi, nonostante le conclamate novità, con tutta probabilità non si discosteranno troppo da quelli propri ai *DB* (par. 11).

⁷ Il richiamo è principalmente all'*Independent Panel Review of the Doing Business Report* del 2013 (INDEPENDENT DOING BUSINESS REPORT REVIEW PANEL, Independent Panel Review of the Doing Business Report, Washington DC, 2013, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/237121516384849082-0050022018/original/doingbusinessreviewpanelreportJune2013.pdf>), al *Doing Business: External Panel Review, 'Final Report'* del 2021 (ALFARO ET AL., *Doing Business: External Panel Review, 'Final Report'*, Washington DC, 2021, <https://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/pdf/db-2021/Final-Report-EPR-Doing-Business.pdf>.) ed alla già citata *Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business*, sempre del 2021 (<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf>).

⁸ Ai fini di una simile indagine, le fonti principali di riferimento saranno i documenti ufficialmente prodotti dalla *World Bank* sul punto; ossia il *Business Ready - Methodology Handbook* (WORLD BANK, *Business Ready - Methodology Handbook*, Washington DC, 2023, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/357a611e3406288528cb1e05b3c7dfda-0540012023/original/B-READY-Methodology-Handbook.pdf>) ed il *Business Ready - Manual and Guide* (WORLD BANK, *Business Ready - Manual and Guide*, Washington DC, 2023, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/5d79ca28ad482b1a9bc19b9c3a9c9e19-0540012023/original/B-READY-Manual-and-Guide.pdf>).

2. Gli indicatori giuridici come strumento di governances

Prima di entrare nel merito della questione preme effettuare una breve premessa sulle caratteristiche principali degli indicatori giuridici e sulla loro intrinseca attitudine a divenire uno strumento di supervisione e direzione dei fenomeni misurati.

Nonostante l'incertezza terminologica che caratterizza la materia, gli indicatori possono essere definiti come una raccolta denominata di dati ordinati, avente lo scopo di rappresentare le prestazioni passate o attese di differenti unità. Le informazioni sono generate tramite un processo che semplifica dati grezzi riguardanti un complesso fenomeno sociale. I dati, in questa forma semplificata e processata, sono utilizzati per comparare particolari unità di analisi (come stati, istituzioni o imprese), sincronicamente o nel tempo, e per valutare le loro prestazioni in riferimento a uno o più *standard*⁹.

Le *performances* suscettibili di essere analizzate in tale modo sono molteplici; nel presente scritto, ci si focalizzerà sugli indicatori aventi ad oggetto le infrastrutture giuridiche, primariamente riferiti a strutture statali, e aventi raggio globale. Queste iniziative sono volte a misurare le prestazioni dei sistemi giuridici relativamente a dimensioni particolari, come la tutela dei diritti o l'efficienza delle istituzioni¹⁰. Sebbene tali strumenti siano predisposti da una platea di produttori assai ampia, con modalità e per finalità variegata¹¹, essi presentano alcune caratteristiche ricorrenti, che qui meritano la sottolineatura. Come vedremo fra un attimo, infatti, tutti gli indicatori giuridici globali: sono dotati di un titolo accattivante; facilitano la messa a paragone di elementi altrimenti non comparabili fra loro; porgono, a chiunque li voglia utilizzare, spiegazioni ultrasemplicate della realtà.

Anzitutto, ogni indicatore giuridico globale ha un nome accattivante, accuratamente selezionato al fine di presentare in forma semplice il fenomeno che si intende misurare e segnalare la sua importanza al dibattito. Chiamare

⁹ Così, in prima approssimazione, DAVIS – KINGSBURY - MERRY, *Indicators as a Technology of Global Governance*, in *Law and Society Review*, 2012, 73, 74.

¹⁰ DAVIS, *Legal Indicators. The Power of Quantitative Measures of Law*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 2014, 38-40.

¹¹ Stando al “*Global Benchmarking Database*” dell’*University of Warwick* nel 2016 si censivano circa 300 indicatori globali, dei quali 225 erano stati costituiti dopo il 2000 e 84 dopo il 2010 (si v. il sito <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/csgr/benchmarking/database>). Tra i tanti possibili esempi, vale la pena di ricordare qui, perché più o meno direttamente centrati su aspetti giuridici, le seguenti iniziative: i *Freedom in the World Reports* (la cui data di prima pubblicazione è il 1973), gli *Human Rights Development Reports* (del 1990), l’*Index of Economic Freedom* (del 1995), il *Corruption Perceptions Index* (del 1995), i *Doing Business Reports* (del 2001), il *Fragile State Index* (del 2005), il *Rule of Law Index* (del 2008), i *Global Indicators of Regulatory Governance* (del 2016).

un indicatore, per esempio, “*Freedom in the World*”¹² significa affermare che la libertà è un valore universale e ovunque fondamentale, oltre che passibile di investigazione in forma empirico-quantitativa. Fin dal titolo, insomma, un indicatore definisce e modella il modo con cui il mondo può essere letto e compreso, diventando, nei casi di maggior successo, sinonimo del fenomeno che si propone di misurare fino a divenire, a livelli più estremi, una sorta di scatola nera dentro cui nessuno guarda né ha intenzione di guardare, vista la presunta coincidenza con la materia trattata. Ma anche laddove ciò non accada, un indicatore affermato finisce per offrire una forma standardizzata di accesso al tema investigato che riduce la possibilità di mettere in discussione l’opportunità della misurazione e dei suoi modi, così come di esplorare percorsi e significati diversi e concorrenti¹³.

Ulteriore connotato proprio a ciascun indicatore giuridico globale è l’attitudine comparativa: per facilitare il confronto fra i dati raccolti, vengono usualmente predisposte graduatorie che chiariscono chi svetta sopra gli altri; inoltre, le misurazioni sono sovente ripetute periodicamente, in modo da permettere la comparabilità dei risultati, anche di una medesima unità, nel tempo; incidentalmente, la ricorsività degli indicatori stimola nei soggetti misurati la rincorsa verso esiti migliori e quindi l’adesione agli *standard* veicolati dagli indici. Ciò che ulteriormente sostiene l’attitudine comparativa degli indicatori (nonché la loro capacità di alimentare circuiti di azione-reazione con i soggetti valutati) è l’idoneità dei metodi quantitativi, solitamente tradotti in rappresentazioni numeriche, a fornire raffigurazioni tanto chiare quanto riduttive della realtà. L’impiego di canoni quantitativi consente di rendere comparabili entità diverse, e sovente molto lontane fra loro, attribuendo peraltro alla misurazione un’aura di apparente oggettività e scientificità. Le situazioni valutate sono così spogliate del loro contesto e della loro storia, e viene altresì occultato il grandissimo lavoro interpretativo necessario sottostante quei numeri¹⁴.

Ma il carattere che concorre in misura preponderante all’attrattività degli indicatori giuridici globali è la loro capacità di semplificazione. Proprio perché i risultati espressi in forma quantitativa appaiono come obiettivi, scientifici, ovvi e necessitati, facendo sparire le premesse e le ambiguità esistenti dietro quegli esiti, gli indicatori finiscono per presentare il mondo in bianco e nero¹⁵.

¹² Sugli oggetti di studio dell’indicatore in questione, nonché sulla metodologia utilizzata si rimanda a <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>.

¹³ Fra i tanti, si v. HUELSS, *After decision-making: the operationalization of norms in International Relations in International Theory*, 2017, 381, 399; GAMBARDILLA - LUMINO, *Sapere valutativo e politiche pubbliche in Rassegna italiana di sociologia*, 2015, 545.

¹⁴ Cfr. MERRY, *The Seductions of Quantification, measuring human rights, gender violence and sex trafficking in University of Chicago Press*, 2016, 1-2; INFANTINO, *Numera et Impera*, Milano, 2019, 81-83.

¹⁵ WILLUMSEN, *The Tyranny of International Index Rankings in Journal of Development Economics*, 2012, 1-4; INFANTINO, *Global Indicators*, in CASSESE (ed.), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham - Northampton, 2016, 347 - 349.

La semplificazione della complessità si estende anche ai processi decisionali successivi che si appoggiano a quegli indici¹⁶. Giustificare una decisione in base ai contenuti di un indicatore consente difatti di presentare la decisione come: efficiente (perché l'utilizzo di informazioni inerenti fenomeni complessi, già raccolte e processate da altri, garantisce un notevole risparmio di risorse, costi e tempi), imparziale e trasparente (poiché il riferimento a dati pubblicati rende evidente la non arbitrarietà e la limpidezza della scelta), e pure scientifica (in quanto il richiamo ai numeri e alle formule matematico-statistiche attribuisce alla decisione un carattere di verità quasi matematica)¹⁷.

Grazie all'immediata comprensibilità dei loro titoli e notazioni numeriche, alla periodicità temporale delle misurazioni, alla semplificazione dei risultati che recano e dei processi decisionali che ispirano, gli indicatori sono strumenti eccellenti non solo per verificare l'adesione ai parametri assunti a riferimento, ma anche per incentivare la corsa al rispetto di quegli stessi parametri, mischiando, così, alla finalità di descrivere i fenomeni, un'inevitabile attitudine a dirigerne il corso¹⁸. Tale capacità di stimolare, più o meno avvertitamente, processi di appropriazione dei valori condensati nella misurazione da parte sia dei soggetti misurati, sia del pubblico degli utilizzatori, rende gli indicatori una c.d. tecnologia di governance, ossia un meccanismo atti a guidare lungo direzioni desiderate i comportamenti di individui e organizzazioni, inclusi gli Stati, assicurando al contempo il mantenimento della rotta prescelta¹⁹.

¹⁶ Non pare, quindi, essere un caso che sovente gli indicatori giuridici sono utilizzati per orientare l'assegnazione agli Stati di finanziamenti o aiuti allo sviluppo o i loro tassi. Per esempio, l'IDA ha istituito un sistema di allocazione delle risorse basato sulle prestazioni, che indirizza i fondi verso i Paesi che dimostrano migliori «*performances in implementing policies that promote economic growth and poverty reduction*». Si v. INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION, *How IDA Resources Are Allocated*, Washington DC, 2010, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/814051468159604047/idas-performance-based-allocation-system-review-of-the-current-system-and-key-issues-for-ida16>), oltre che gli esempi forniti più oltre, *infra* par. 3.

¹⁷ DAVIS – KINGSBURY - MERRY, *Indicators as a Technology of Global Governance*, 78-87.

¹⁸ Cfr. INFANTINO, *Numera et Impera*, 28; DAVIS – KINGSBURY - MERRY, *Introduction: Global Governance by Indicators*, 16; KREVER, *Quantifying law. Legal indicators projects and the reproduction of neoliberal common sense in Third World Quarterly*, 2013, 131, 143-144; ROSGA - SATTERTHWAITTE, *The Trust in Indicators: Measuring Human Rights in Berkeley Journal of International Law in New York University Public Law and Theory*, 2009, 253-258.

¹⁹ Fra tanti, INFANTINO *supra*; MERRY, *The Seductions of Quantification*, 33; BROOME - QUIRK, *Governing the world at a distance: the practice of global benchmarking in Review of International Studies*, 2015, 819-823; KELLEY - SIMMONS, *Politics by Numbers. Indicators as Social Pressure in International Relations in American Journal of Political Science*, 2015, 55; DAVIS – KINGSBURY - MERRY, *Introduction: Global Governance by Indicators*, 4, 12; MERRY, *The Seductions of Quantification*, 10-12; ESPELAND - STEVENS, *A sociology of quantification in European J. of Sociology*, 2008, 401-436; DUTTA, *Accountability in the Generation of Governance Indicators in Florida Journal of International Law*, 2010, 403-407; BROOME - HOMOLAR - KRANKE, *Bad science: International Organizations and the indirect power of global benchmarking in European Journal of International Relations*, 2017, 514-519.

Posto che gli indicatori giuridici globali sovente guadagnano un rilevante potere di influenza sui fenomeni giuridici e sulle decisioni di numerose entità, *in primis* degli Stati, parrebbe fondamentale attendersi che essi pogginò su premesse intellettuali e metodologie di raccolta e rielaborazione dei dati assai solide. Per questa ragione, nei prossimi paragrafi, prima di trattare dei caratteri propri del *B-Ready*, si illustreranno sommariamente le caratteristiche principali dei *DB*, con particolare attenzione al loro fallace substrato metodologico e teorico, caratterizzato da limiti e incongruenze, spesso tradottosi in misurazioni inaffidabili ed in riforme controproducenti.

3. I *Doing Business Reports*

I *Doing Business Reports* sono senza ombra di dubbio stati l'indicatore giuridico globale finora di maggior successo nella storia. Questo paragrafo descrive sommariamente la missione che era propria ai *DB*, mentre i parr. 4-5 si focalizzano su alcuni aspetti specifici dei *DB*, particolarmente rilevanti per comprendere la nascita e valutare contenuti e approcci dei *B-Ready*.

Dal 2003 al 2020, i *DB* sono stati pubblicati annualmente «*to provide objective measures of business regulations and their enforcement across 190 economies (...). By gathering and analyzing comprehensive quantitative data to compare business regulation environments across economies and over time, Doing Business encourages economies to compete towards more efficient regulation; offers measurable benchmarks for reform; and serves as a resource for academics, journalists, private sector researchers and others interested in the business climate of each economy*»²⁰.

Da tale descrizione si comprende chiaramente come gli aspetti centrali del Progetto fossero tre: (i) misurare e comparare le regole in materia di diritto commerciale di pressochè tutti gli Stati del mondo; (ii) offrire supporto all'attività di ricerca ed informazione circa i *business climates* di quei luoghi; e (iii) favorire l'adozione di riforme dirette a stimolare l'adozione di regolazioni più efficienti del diritto degli affari.

(i) Per quanto al primo profilo, i *DB* misuravano dodici 'dimensioni' del contesto commerciale, che erano state selezionate tenendo conto delle fasi e necessità proprie di un'impresa di piccole-medie dimensioni durante il suo ciclo di vita. Gli aspetti analizzati, in particolare, erano quelli illustrati nella figura che segue.

²⁰ Cfr. WORLD BANK, *Doing Business Archive – About us*, <https://archive.doingbusiness.org/en/about-us>; WORLD BANK, *Doing Business 2020*, Washington DC, 2019, 19, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/0be02f45-ade4-551d-a85d-986be83e77f0/content>; WORLD BANK, *Doing Business in 2004. Understanding Regulation*, Washington DC, 2003, ix-x, <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf>.

TABLE 1.1 What <i>Doing Business</i> measures—12 areas of business regulation	
Indicator set	What is measured
Starting a business	Procedures, time, cost, and paid-in minimum capital to start a limited liability company for men and women
Dealing with construction permits	Procedures, time, and cost to complete all formalities to build a warehouse and the quality control and safety mechanisms in the construction permitting system
Getting electricity	Procedures, time, and cost to get connected to the electrical grid; the reliability of the electricity supply; and the transparency of tariffs
Registering property	Procedures, time, and cost to transfer a property and the quality of the land administration system for men and women
Getting credit	Movable collateral laws and credit information systems
Protecting minority investors	Minority shareholders' rights in related-party transactions and in corporate governance
Paying taxes	Payments, time, and total tax and contribution rate for a firm to comply with all tax regulations as well as postfiling processes
Trading across borders	Time and cost to export the product of comparative advantage and to import auto parts
Enforcing contracts	Time and cost to resolve a commercial dispute and the quality of judicial processes for men and women
Resolving insolvency	Time, cost, outcome, and recovery rate for a commercial insolvency and the strength of the legal framework for insolvency
Employing workers	Flexibility in employment regulation
Contracting with the government	Procedures and time to participate in and win a works contract through public procurement and the public procurement regulatory framework

Fig 1. - Dimensioni misurate dai DB ²¹.

Dall'aggregazione dei punteggi ottenuti da ciascun paese nelle prime dieci fra le dimensioni ora ora indicate, i dipendenti della *WB* realizzavano ogni anno, attraverso metodi e procedure in larga parte oscure, altrettanti *rankings*; la media non ponderata di questi permetteva poi di produrre una classifica finale con la posizione relativa di tutti i Paesi valutati in base all'*ease of Doing Business* in ciascuno di essi²². Inoltre, in considerazione dei risultati ottenuti nelle varie dimensioni, la Banca Mondiale produceva anche la valutazione della c.d. *distance from the frontier*²³, ossia della misura in cui ogni stato era distante dalle *best practices* nella materia.

È proprio tramite la predisposizione dei vari *rankings* e dell'*overall ranking* che si raggiungeva il primo obiettivo dei *DB*: permettere una comparazione sincronica e diacronica della regolazione degli affari nei vari Stati. Sono molti i punti problematici che tale comparazione sollevava; di ciò, si dirà più approfonditamente in seguito; qui, pare opportuno sottolineare come, al di là di tutte le critiche, l'attitudine comparativa proprio al Progetto abbia consentito di mettere in luce aspetti attinenti al 'clima degli investimenti' e alla regolazione del diritto degli affari (per esempio, l'importanza della trascrizione immobiliare,

²¹ Per maggiori approfondimenti sulle dimensioni misurate si rimanda a WORLD BANK, *Doing Business Archive – Methodology*, <https://archive.doingbusiness.org/en/methodology>.

²² Per l'ultima versione del *ranking* pubblicata, vedasi WORLD BANK, *Ease of Doing Business rankings 2020*, Washington DC, 2019, <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings>.

²³ Cfr. WORLD BANK, *Doing Business 2018*, Washington DC, 2017, 119-125, <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB18-Chapters/DB18-DTF-and-DBRankings.pdf>.

cavallo di battaglia dei *DB*), la cui rilevanza è stata a lungo sottovalutata dai *policy-makers*. Questa capacità di stimolare un dialogo politico, giuridico ed economico, almeno formalmente, ampio, aggiornato e aperto su scala globale a costituire uno dei punti di maggior forza dei *Reports*²⁴.

(ii) A tale attività di misurazione, che si traduce anche – ma sfortunatamente non solo – in un confronto politico-economico, si collega un ulteriore scopo dei *DB*, ossia l’offrire una risorsa cognitiva per coloro che fossero interessati ad analizzare e studiare materie inerenti al *business climate* ed alla *business regulation*.

Infatti, i *DB* possono essere considerati una sorta di «*annual statement of the state of the nuts and bolts of economies around the world and, as such, is one of the most important compendiums of information and analysis of the basis of an economy’s effective day-to-day functioning and developments*»²⁵. Grazie a questa natura di ‘resoconto annuale’, contenente una grandissima mole di dati immagazzinati accessibili ed utilizzabili gratuitamente²⁶, i *DB* hanno fornito un supporto fondamentale all’attività di ricerca di migliaia di studiosi, nonché una base utile alla formulazione di nuove teorie: dall’istituzione dei *DB* al loro ritiro, più di 3.400 articoli scientifici sono stati pubblicati in riviste *peer-reviewed* (di cui 1.360 sui 100 *top journals*) per verificare come l’infrastruttura giuridica nelle aree misurate dai *DB* influenzasse le *performances* economiche del paese in questione; a questi devono aggiungersi le 9.450 pubblicazioni in forma di documenti di lavoro, libri, relazioni e note di ricerca²⁷.

I dati offerti dai *DB* si sono rivelati preziosi non solo per la comunità scientifico-accademica, ma anche per i rappresentanti delle *élites* politico-amministrative: innumerevoli sono i casi in cui i dati e gli *scores* sono stati utilizzati da istituzioni o personaggi politici come una sorta di arma nel corso di decisioni legislative o elezioni, come strumento di critica e pressione su chi era al governo, oppure come ragione di lode per la qualità del proprio operato. Per non fare che un esempio, nel 2015 la Commissione Europea ha utilizzato i risultati relativamente bassi ottenuti nei *rankings* dei *DB* da alcuni paesi dell’Unione per giustificare la necessità delle riforme preannunciate nel *Capital Markets Action Plan* e della costituzione di una *Capital Market Union*²⁸.

²⁴ Cfr. BESLEY, *Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project* in *Journal of Economic Perspectives*, 2015, 104-106.

²⁵ BASU - FOREWORD, in WORLD BANK (a cura di) *Doing Business 2015*, Washington DC, 2014, <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>.

²⁶ Si v. *Doing Business Data*, <https://archive.doingbusiness.org/en/data>.

²⁷ WORLD BANK GROUP, *The Development Effectiveness of the Use of Doing Business Indicators, Fiscal Years 10-20*, Washington DC, 2022, <https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/development-effectiveness-use-doing-business-indicators/chapter-2-relevance-doing>.

²⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Capital Markets Action Plan*, Brussels, 2015, 25, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0468>. Ancora più numerosi gli esempi a livello nazionale, sui quali v. MCCORMACK, *Why ‘Doing Business’ with the World Bank*

(iii) Tanto l'attitudine comparativa dei *DB*, quanto la diffusione dei *Reports* nelle comunità scientifico-accademiche e presso le *élites* politico-amministrative mondiali hanno contribuito alla realizzazione del terzo obiettivo proprio ai *DB*, ossia favorire l'adozione, da parte degli Stati misurati, delle riforme loro consigliate. Dal 2003, anno della loro prima pubblicazione, fino al 2020, anno del loro ritiro, sono state più di 3.800 le riforme poste in essere dagli Stati seguendo i suggerimenti implicitamente contenuti nei *Reports*²⁹. Per comprendere la potenza dei *DB* al riguardo, però, è importante ricordare che tale effetto di *nudging* non è legato solo all'indicatore in sé e per sé. Piuttosto, esso è dovuto alle appropriazioni e agli usi dei suoi risultati da parte di un'ampia pletera di soggetti importanti – dalla stessa *WB* ad altre istituzioni finanziarie internazionali e ai grandi donatori.

Ciò è accaduto, anzitutto, entro il *World Bank Group*: tra il *FY 10* e il *FY 20* sono stati posti in essere 676 progetti di finanziamento, assistenza tecnica e consulenza, aventi un valore pari a 15.5 miliardi di dollari, nei quali i *Reports* hanno trovato utilizzo a vario titolo: come documenti presentati al *Board of Governors*, affinché questo approvasse il finanziamento; per individuare gli obiettivi da raggiungere, facendo riferimento alla crescita di alcuni indicatori così come misurati dai *Reports*; o per monitorare l'andamento della realizzazione dei progetti in questione. Nello stesso arco temporale, il *DB-informed portfolio* ha costituito circa il 28% dei 2.445 progetti del *WBG* relativi al *business environment* e il 3% dei 22.761 totali. Si ricorda, anche, che i *Reports* sono stati il supporto informativo utilizzato dalla *WB* per l'attività di finanziamento a 97 Stati, nonché per quella di consulenza, fornita assieme all'*IFC*, a 129 Paesi; in totale sono 136 gli Stati coinvolti con operazioni *DB-informed*³⁰. In modo non dissimile hanno operato anche altre organizzazioni internazionali finanziarie, come l'*African Development Bank (AfDB)* e l'*Asia Development Bank (ADB)*, per le quali i *DB* e i loro risultati hanno fornito dei *guideposts* nella scelta dei destinatari dei finanziamenti. Fra i grandi donatori, basti rammentare l'impiego dei *DB* da parte delle due maggiori agenzie di aiuto allo sviluppo americane, ossia l'*United States Agency for International Development (USAID)* (che ha sempre supportato i Paesi intenti a riformare il proprio diritto lungo le linee indicate dai *DB*) e la *Millennium Challenge Corporation (MCC)* (che erogava finanziamenti solo a paesi che soddisfassero

May Bad for You in European Business Organization Law Review, 2018, 655-656; INFANTINO, *Measuring (the Effects of) Measurements: Four Global Legal Indicators in Italy in Italian Law Journal*, 2020, 454-456.

²⁹ Cfr. WORLD BANK, *Doing Business 2020*, Washington DC, 2019, 42, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf>. Per quanto riguarda l'impatto delle riforme nei diversi settori, si rimanda a https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ap_doingbusiness.pdf; <https://archive.doingbusiness.org/en/reforms/reforms-count>.

³⁰ A tal proposito WORLD BANK GROUP, *The Development Effectiveness of the Use of Doing Business Indicators, Fiscal Years 10-20*, Washington DC, 2022, 13, 31, 32, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/620111647360684152/pdf/The-Development-Effectiveness-of-the-Use-of-Doing-Business-Indicators-Fiscal-Years-2010-20-An-Independent-Evaluation.pdf>.

almeno la metà dei sei indicatori su “*Encouraging Economic Freedom*”, due di quali erano tratti direttamente dai DB)³¹.

Quanto fin qui esposto mette in evidenza la significativa influenza esercitata dai DB su una grande e rilevante platea di attori; palesando, altresì, la necessità (sussistente anche per i *B-Ready*) che il Progetto poggiasse su solide basi: un coerente, ben strutturato ed apprezzabile substrato ideologico, nonché una metodologia in grado di cogliere, analizzare e rappresentare fedelmente quanto misurato. Purtroppo, l’esperienza dei DB, con la diffusione di riforme spesso fortemente censurabili e il ritiro finale del Progetto, ha dimostrato che queste premesse erano assai fragili. Su questa debolezza si centreranno i paragrafi successivi, anche al fine di comprendere se gli accorgimenti adottati in sede di progettazione dei *B-Ready* possano o no ritenersi sufficienti a scongiurare le conseguenze negative che i loro predecessori hanno generato.

4. La *legal origins thesis* e i suoi limiti

Per comprendere tanto i presupposti sui quali poggiavano i DB, quanto le pesanti distorsioni che questi ultimi apportavano nella rappresentazione delle realtà giuridiche è necessario guardare alle fondamenta del progetto *Doing Business*. Si affronterà qui il sostrato ideologico proprio ai DB, mentre il paragrafo successivo si concentrerà sulla metodologia di raccolta, elaborazione e aggregazione dei dati.

L’idea fondante l’intero progetto può sintetizzarsi nella c.d. *Legal Origins Thesis* (da qui in avanti, anche *LLSV*, dalla fusione dei cognomi dei suoi quattro autori originali³²), una teoria propria all’economia neo-istituzionale sviluppatasi a partire dalla fine degli anni ’90 in seno alla *WB* con l’obiettivo di indagare empiricamente la relazione intercorrente tra diritto ed economia.

I capisaldi di tale teoria sono riassumibili negli slogan “*law matters*”, “*legal origins matter*”, “*one size fit all*” e “*leximetric*” (di quest’ultimo, per ragioni di sistematicità, si parlerà al prossimo paragrafo).

³¹ Sul punto DAVIS – KINGSBURY - MERRY, *Indicators as a Technology of Global Governance*, 92; SANTOS, *Labor Flexibility, Legal Reform, and Economic Development* in *Virginia Journal of International Law*, 2009, 60. Si v. anche i siti dell’*AfDB* (<https://www.afdb.org/en>), dell’*ADB* (<https://www.adb.org>), dell’*USAID* (<https://www.usaid.gov>) e della *MCC* (<https://www.mcc.gov>).

³² La teoria è stata ideata, inizialmente nell’ambito dei meccanismi giuridici per la protezione degli investitori, da quattro economisti neoistituzionali: si v. LA PORTA - LOPEZ - SHLEIFER - VISHNY, *Law and Finance* in *Journal of Political Economy*, 1998, 1113. Il pensiero degli autori appena citati è stato fortemente influenzato dalle ricerche di Hernando de Soto, il quale può essere considerato, indirettamente, uno dei padri intellettuali del *DB Project*. Si v. ad esempio DE SOTO, *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*, New York, 1986; DE SOTO, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York, 2000. Sulle origini intellettuali dell’approccio *LLSV*, si veda MÉNARD - DU MARAIS, *Can We Rank Legal Systems According to Their Economic Efficiency?* in *Washington University Journal of Law and Policy*, 2008, 55-57.

L'espressione "*law matters*" sottolinea come le norme e le istituzioni giuridiche abbiano un impatto notevole sulla vita economica delle società di cui sono espressione: in concordanza con la visione economica neoclassica, si assume qui che la funzione primaria del diritto sia di incentivare e favorire comportamenti che massimizzano il benessere e la crescita economica. Così, allo scopo di stabilire se gli Stati ricchi siano tali perché hanno una regolamentazione migliore, o piuttosto abbiano buone istituzioni e norme in quanto economicamente forti, o, ancora, se tanto il benessere quanto la buona regolazione siano in realtà il risultato dell'influenza di fattori terzi, le ricerche *LLSV* hanno guardato soprattutto i Paesi che sono stati colonizzati dagli europei, e che da questi hanno derivato i propri sistemi giuridici, di *common law* o di *civil law*. Il tutto, ovviamente, sul presupposto che le tradizioni giuridiche operino nella stessa maniera sia nei luoghi di loro origine che nei luoghi ove queste sono state importate³³.

Da tali ricerche empirico-quantitative si è potuto sviluppare il secondo elemento centrale della teoria delle origini giuridiche: "*Legal Origins Matters*". Detto *slogan* rappresenta l'idea per cui le infrastrutture giuridiche di partenza abbiano esercitato un peso diverso sulla crescita economica delle società in cui sono state trapiantate, individuando i sistemi di derivazione anglosassone come più trainanti in termini di sviluppo economico rispetto alla tradizione europeo-continentale³⁴. Due sarebbero i motivi a fondamento di detta superiorità: l'indipendenza politica e la flessibilità. Secondo i *LLSV*, da un lato, i giudici di *common law* sono maggiormente indipendenti rispetto al potere politico e al governo, e quindi meglio attrezzati a proteggere la proprietà privata e le promesse contrattuali, di quanto non sarebbero i loro colleghi di *civil law*, meno affidabili e maggiormente vincolati dall'applicazione di complesse procedure e norme imperative, nonché orientati a tutelare interessi sociali e collettivi superiori alle prerogative individuali³⁵. Dall'altro lato, un sistema fondato sulla giurisprudenza appare meno ancorato a formalismi e quindi più adattabile alle esigenze degli affari rispetto a un'infrastruttura che riconosce primazia alla legge, dato che le corti, a differenza dei legislatori, offrirebbero risposte rapide e dinamiche rispetto alle emergenti richieste dell'economia, dei mercati e della società³⁶.

La tesi in questione chiaramente ha risentito molto del fatto che coloro che l'hanno predisposta, allo stesso modo dello *staff* della *WB*, e delle *èlites* governative

³³ Si v. LA PORTA - LOPEZ - SHLEIFER, *Economic Consequences of Legal Origins* in *Journal of Economic Literature*, 2008, 286; per qualche nota critica su tale presupposto, si v. RETZ, *Legal Origins, Comparative Law and Political Economy* in *American Journal of Comparative Law*, 2009, 847 ss.

³⁴ Così sintetizza la posizione *LLSV* RALF MICHAELS, *Comparative law by numbers? Legal Origins Thesis, Doing Business Reports, and the Silence of Traditional Comparative Law*, in *American Journal of Comparative Law*, 2009, 765-769.

³⁵ Cfr. GLAESER - SHLEIFER, *Legal Origins* in *The Quarterly Journal of Economics*, 2002, 1220; LA PORTA - LOPEZ - SHLEIFER - VISHNY, *The Quality of Government* in *Journal of Law, Economics and Organization*, 1999, 222 ss.; LA PORTA - LOPEZ - SHLEIFER, *Economic Consequences of Legal Origins*, in *Journal of Economic Literature*, 2008, 286.

³⁶ Si v. LA PORTA - LOPEZ - SHLEIFER, *Economic Consequences of Legal Origins*, 306-310.

e politiche con cui quest'ultima interagiva e interagisce, condividono percorsi di formazione e substrati intellettuali e accademici largamente omogenei, che quasi sempre includono una solida preparazione nelle materie economiche presso le migliori università di lingua inglese, ove si promuove una visione dell'infrastruttura giuridica *business-oriented* e tarata sui pilastri del *common law*, in particolare statunitense³⁷. Facendo propria tale visione, i *DB* l'hanno diffusa e confermata annualmente tramite l'*Ease of Doing Business Ranking* il quale, puntualmente, ha ribadito l'assunto di partenza: la superiorità della famiglia di *common law* su quella di *civil law*³⁸.

Una simile visione ha alimentato l'idea che vi sia sempre 'una' soluzione corretta ai problemi giuridici, valida e utile per ogni economia del mondo. Di qui il famoso approccio "*one size can fit all*" ('una taglia per tutti') tipico dei *DB*, per il quale le *best practices* individuate dai *Reports* per favorire gli affari possono essere implementate e funzionare bene ovunque, con buona pace della varietà di sistemi economici, tradizioni, livelli di sviluppo, contesti linguistico-culturali-normativi dei paesi di ricezione³⁹. Da ciò, assieme all'adozione di una prospettiva partecipativo-impositiva, in forza della quale le necessità di quel determinato sistema sono pre-individuate in modo chiaro e definito, il copioso numero di trapianti giuridici promossi tramite i *DB*, ove il modello che viene prospettato come desiderabile è decontestualizzato e presentato come facilmente smontabile, esportabile e rimontabile in qualsiasi luogo del mondo, e utile a qualsiasi bisogna⁴⁰.

³⁷ Cfr. INFANTINO, *Numeri et Impera*, 216-224; SANTOS, *The World Bank's Uses of the Rule of Law Promise in Economic Development*, in TRUBEK - SANTOS (a cura di), in *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal* in Cambridge University Press, 2006, 253-300, 296-297.

³⁸ Il *ranking* dei primi dieci posti, aggiornato al maggio 2019, è il seguente: Nuova Zelanda, Singapore, Hong Kong, Danimarca, Korea, Rep., Stati Uniti, Georgia, Regno Unito, Norvegia, Svezia. La Germania è al ventiduesimo posto, l'Austria al trentasettesimo, la Francia al trentaduesimo, l'Italia al cinquantottesimo. Si v. <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings>. In contrasto con la 'superiorità economica' del *common law* vi è il fatto che, stando ai dati della stessa *WB*, il PIL dell'insieme mondiale delle giurisdizioni "civilistiche" (sono incluse oltre che il continente europeo, il Giappone, l'America Latina, e la Cina) ammontava ad oltre 29 000 miliardi di *USD* contro i 19 000 miliardi *USD* di *common law*. Nonostante detta evidenza, nel pensiero *mainstream* si perpetua la visione che i sistemi di *civil law* sono dei meri *rule takers* e che il diritto a là *common law* sia veicolo di benessere, giustizia e prosperità economica. Si v. BUSSANI, *Il diritto dell'Occidente. Geopolitica delle regole globali*, Milano 2010, 65; la classificazione delle giurisdizioni è quella resa disponibile dalla University of Ottawa, a www.juriglobe.ca.

³⁹ Si v. INTERNATIONAL MONETARY FUND - WORLD BANK, *Doing Business in 2004: Understanding Regulation in International Finance Corporation and Oxford University Press*, 2004, XVI. Nei *DB* viene, quindi, assunto che il modello statunitense sia «*the goal of legal convergence, the benchmark and the end of legal history*», si v. MCCORMACK, *Why Doing Business with the World Bank May Be Bad for You in European Business Organization Law Review*, 2018, 654.

⁴⁰ Cfr. FRANKENBERG, *Constitutional Transfer: The IKEA Theory Revisited* in *Journal of International Constitutional Law*, 2010, 563 ss.; MICHAELS, *One Size Can Fit All – some heretical thoughts on the mass production of legal transplantation*, in FRANKENBERG (a cura di) *Order from Transfer. Comparative Constitutional Design and Legal Culture*, Cheltenham, 2013, 56-57; 62-65.

Questa impostazione è certamente criticabile, ed è stata infatti criticata⁴¹. A tale approccio, è possibile opporre la posizione elaborata sul punto dalla dottrina comparatistica maggioritaria, per la quale il diritto è culturalmente determinato, in quanto creato in un preciso momento storico da una particolare comunità; è certamente possibile che ordinamenti differenti si influenzino e si imitino a vicenda, ma tale processo è lento ed incerto nei risultati. Per queste ragioni l'implementazione delle stesse norme in diversi ordinamenti, quand'anche avvenga, produce effetti spesso differenti ed inaspettati, soprattutto se, nel trapiantare elementi nuovi, non si tengono in adeguata considerazione i connotati tipici del luogo d'importazione, e tanto più quanto ci si avvicini alle aree del diritto maggiormente radicate nella storia e nella identità della comunità in questione⁴². Da ciò risulta chiara l'ignoranza del progetto rispetto alla mole di studi che hanno guardato ai trapianti giuridici e alle condizioni per il loro successo, sottolineando quanto l'importazione efficace di una regola dipenda e sia molto sensibile al contesto di ricezione, dato che chi vi abita determina il proprio comportamento non riferendosi esclusivamente al diritto, ma anche in ragione di norme sociali, convinzioni religiose, credenze filosofico-politiche, e di innumerevoli altri fattori di natura, per esempio, storica, geografica, linguistica, tecnologica⁴³.

Da quanto fin qui detto risulta chiaro che la dubbia qualità delle premesse teoriche sottostanti al Progetto ne ha influenzato gli *outputs*; tuttavia, attribuire esclusivamente a queste il fallimento dei *DB* sarebbe riduttivo. Per tale ragione, al prossimo paragrafo, si affronterà quello che forse è l'aspetto maggiormente criticato dei *Reports* – l'impianto metodologico da questi adottato –, evidenziandone limiti ed imprecisioni.

⁴¹ La letteratura sulle *legal origins* prima e i *DB* hanno proposto una sorta di versione quantitativa del metodo funzionalista proprio alla comparazione giuridica qualitativa, tradendone, però, molti assunti fondamentali. Sul metodo funzionalista proprio alla comparazione giuridica qualitativa si v., *ex multis*, Cfr. ZWEIGERT - KÖTZ, *Introduzione al diritto comparato*, Milano, 1984, 37 ss.; MICHAELS, *The Functional Method of Comparative Law* in REIMANN - ZIMMERMANN (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, in *Oxford University Press*, 2008, 339, 376-378.

⁴² Emblematico in tal senso il pensiero di Pierre Legrand, il quale sottolinea come «*Law is mainly an outgrowth of local society. Law is embedded holistically in local culture. This makes reception and assimilation of foreign ideas problematic*» (cfr. LEGRAND, *What 'Legal Transplant'?*, 58). Ma il punto è riconosciuto da tendenzialmente tutta la dottrina comparatistica, persino quella che non osteggia la possibilità astratta dei trapianti giuridici: BUSSANI, *Il diritto dell'Occidente. Geopolitica delle regole globali*, 210; PISTOR – BERKOWITZ - RICHARD, *Economic development, legality, and the transplant effect in European Economic Review*, 2003, 165-195.

⁴³ Il più feroce sostenitore di questa tesi, come è noto, è stato Pierre Legrand: si v. LEGRAND, *The Impossibility of 'Legal Transplant' in Maastricht J. Eur. & Comp. L.*, 1997, 111, 121-122. Sui medesimi punti, anche TWINNING, *Generalizing About Law: The Case of Legal Transplants*, in *The Tilburg-Warwick Lectures General Jurisprudence*, 2000, 24; MCCORMACK, *Why Doing Business with the World Bank May Be Bad for You*, 670; KINGSLEY, *Legal Transplantation: Is This What the Doctor Ordered and Are the Blood Types Compatible - The Application of Interdisciplinary Research to Law Reform in the Developing World - A Case Study of Corporate Governance in Indonesia*, in *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 2004, 510-519; BUSSANI, *Il diritto dell'Occidente*, 210; PISTOR – BERKOWITZ - RICHARD, *Economic development, legality, and the transplant effect in European Economic Review*, 2003, 165-195.

5. L'impianto metodologico e le relative critiche

Alla base dell'intera metodologia dei *DB*, e peraltro degli stessi *B-Ready*, vi è l'assunto secondo il quale sarebbe possibile misurare quantitativamente, traducendo in rappresentazioni numeriche, le caratteristiche, le differenze e la qualità delle regole in vigore nei diversi ordinamenti giuridici.

Anche tale impostazione risente fortemente delle ricerche condotte dal gruppo *LLSV*⁴⁴, le quali, come già visto, partendo dall'idea che il diritto sia una variabile determinante del successo economico, hanno cercato di elaborare un metodo volto a valutare in modo numerico e oggettivo l'impatto dei vari modelli regolatori.

È proprio da questa intuizione, che tale modalità di investigazione e rappresentazione quantitativa del diritto ha preso vita, dando origine a quella che sarebbe poi stata chiamata *leximetric*⁴⁵.

La *leximetric* si è nel tempo estrinsecata in numerose ed eterogenee declinazioni⁴⁶. Dato l'oggetto della presente ricerca, ci si concentrerà qui sulla descrizione della metodologia utilizzata nei *DB* per la raccolta e rielaborazione delle informazioni, per poi esporre le ragioni della scarsa attendibilità dei punteggi e dei *rankings* così ottenuti.

Come detto, i *Doing Business* si sono preposti l'obiettivo di misurare annualmente, – riferendosi alle 12 dimensioni indicate al paragrafo 3 –, la qualità e la rispondenza alle esigenze del mercato della regolazione adottata da quasi tutti gli Stati del mondo. A tal fine, la Banca ricorreva ad appositi questionari, ciascuno dei quali riferito a una specifica dimensione, basati sul modello del c.d. *case study approach*: al fine di tentare di cogliere la dimensione operativa del diritto, veniva chiesto, a circa 15.000 esperti locali, cosa sarebbe successo in un dato caso ipotetico, avente come protagonista una società a responsabilità limitata (*LLC*), posseduta interamente da azionisti del Paese, attiva nella città economicamente più importante dello Stato, che esportare all'estero più del 10% dei beni/servizi offerti. Altre caratteristiche di tale impresa-ipotetica variavano a seconda degli aspetti misurati, come, ad esempio, l'attività che tale impresa svolgeva (sempre

⁴⁴ Cfr. LA PORTA – LOPEZ - SHLEIFER - VISHNY, *Law and Finance*, 1113-1155; LA PORTA – LOPEZ – SHLEIFER - VISHNY, *The Quality of Government in Journal of Law, Economics and Organization*, 1999, 222-262; LA PORTA, LOPEZ, SHLEIFER, *Investor Protection and Corporate Governance in Journal of Financial Economic*, 2000, 2-24.

⁴⁵ Termine che è stato utilizzato per la prima volta da COOTER - GINSBURG, *Leximetrics: Why the Same Laws are Longer in Some Countries than Others*, in *U Illinois Law e Economics Research Paper*, SSRN, 2003. Per ulteriori informazioni su tale approccio si rimanda a LELE - SIEMS, *Shareholder Protection: A Leximetric Approach in Journal of Corporate Law Studies*, 2007, 17; SIEMS, *Shareholder Protection around the World (Leximetric II) in Delaware Journal of Corporate Law*, 2008, 111.

⁴⁶ Due sono le strategie maggiormente usate (anche le une assieme alle altre) per la trasformazione numerica delle regolamentazioni analizzate, si v. KHOLODILIN - PFEIFFER, *Measuring unmeasurable: How to map laws to numbers using leximetrics*, in *DIW Discussion Papers*, SSRN, 2021, 1-6.

però generalmente riferita al settore manifatturiero)⁴⁷ o il numero di lavoratori che la stessa impiegava⁴⁸. Rispetto a ciascun caso ipotetico, il questionario chiamava i *respondents* a calcolare i tempi, i costi e gli *steps* necessari a svolgere le procedure menzionate dal prototipo oppure a esprimere stime, opinioni, giudizi di valore⁴⁹. Con i professionisti la Banca intratteneva poi ulteriori contatti, quali richieste di chiarimenti e visite di persona; a ciò si affiancava anche l'attività di raccolta e analisi delle norme ritenute rilevanti nei vari settori oggetto di studio⁵⁰. Sia lo studio delle risposte ai questionari che l'analisi delle fonti normative, in ultima analisi, erano rivolti soprattutto a misurare e rappresentare in notazioni numeriche i tempi, i costi e le procedure necessarie per raggiungere il risultato indicato come auspicato nei casi ipotetici di ciascuna dimensione, chiaramente dimostrando una preferenza per costi bassi, tempi veloci e procedure snelle⁵¹. L'*in-house team* della WB effettuava un controllo incrociato tra le risposte ottenute, le disposizioni rilevanti e le informazioni provenienti dallo *staff* della WB specializzato nell'area del mondo interessata; terminate le consultazioni interne venivano individuati i punteggi degli Stati per ogni dimensione, e quindi gli *aggregate scores* complessivi. Ciò fatto, al fine di ottenere il *ranking* aggregato finale, venivano predisposti dei percentili per ciascuno dei dieci ambiti (erano escluse le dimensioni *Employing Workers* e *Contracting with Governments*), i quali, tramite oscure operazioni, tra cui il calcolo di varie medie, venivano poi aggregati a dar vita all'*ease of Doing Business* di ciascun Paese⁵².

⁴⁷ Per esempio, nei questionari inerenti l'indicatore *Resolving Insolvency* l'attività era di gestione di un hotel, mentre per *Paying Taxes* si faceva riferimento alla vendita al dettaglio di vasi in ceramica.

⁴⁸ Normalmente fissato a 60, ma varia: per esempio, relativamente all'indicatore *Starting a Business* il numero era fissato in maniera elastica, tra i 10 ed i 50 dipendenti. Ulteriori specificità venivano introdotte solo in relazione ad alcune dimensioni misurate, rimanendo, invece, totalmente ignorate in altri. Per le diverse metodologie utilizzate si rimanda a <https://archive.doingbusiness.org/en/methodology>.

⁴⁹ Generalmente le domande erano del tipo: «*How long would it take to register the business and get a tax identification number [assuming all proper procedures are followed]?* ». Cfr. ALFARO, ET AL., *Doing Business: External Panel Review, 'Final Report'*, 18.

⁵⁰ Cfr. WORLD BANK, *About Doing Business – Measuring the Impact*, Washington DC, 2013, 20 ss., <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-About-Doing-Business.pdf>; WORLD BANK, *Doing Business - Data Notes*, Washington DC, 2020, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d7d4cdc9-240c-53d8-b247-f0c0f59b0bcf/content>; ALFARO ET AL., *Doing Business: External Panel Review, 'Final Report'*, 18-23.

⁵¹ Cfr. ARRUÑADA, *Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is Doing Business Damaging Business?* in *Journal of Comparative Economics*, 2007, 729-736; MENARD - DU MARAIS, *Can We Rank Legal Systems According to Their Economic Efficiency?*, 16.

⁵² Cfr. BESLEY, *Law, Regulation and Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Business Project*, 101-104; WORLD BANK, *Doing Business 2019 – Ease of Doing Business Score and Ease of Doing Business Ranking*, Washington DC, 2018, 126 ss., <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB19-Chapters/DB19-Score-and-DBRankings.pdf>; WORLD BANK, *Doing Business 2018 – Distance to the frontier and ease of Doing Business Ranking*, Washington DC, 2017, 119 ss..

Fra i molti punti metodologicamente discutibili del Progetto, il numero più cospicuo di censure è stato rivolto al (i) modo di elaborazione dei casi ipotetici alla base dei questionari; (ii) al *bias* americano a questi sottostante; (iii) ai criteri e le modalità di selezione dei loro *respondents*; (iv) all'attenzione quasi esclusiva riservata alla superficie visibile dei fenomeni giuridici; (v) nonché all'individuazione delle dimensioni e delle variabili rilevanti.

(i) Anzitutto, si deve notare che l'impiego di casi ipotetici, seppure certamente funzionale alla comparabilità di diversi ordinamenti, determinava un evidente sacrificio in termini di accuratezza e rappresentatività delle informazioni ottenute.

È lampante, infatti, che la scelta di ricostruire l'analisi attorno ad una *LLC*, anche assumendo che ovunque esista e abbia la stessa struttura e grado di utilizzo, impediva di ottenere informazioni sia sui regimi applicabili ad altri tipi societari, sia su quelli previsti per società che svolgono un'attività differente dalla vendita di beni manifatturieri, essendo empiricamente facile riscontrare pesanti torsioni della disciplina applicabile a seconda dei beni venduti o dei servizi offerti. Inoltre, è altrettanto chiaro che la scelta di considerare una *LLC*, avente una precisa dimensione, a totale partecipazione privata e domestica trascurava la circostanza che sono spesso previsti regimi differenziati in ragione della dimensione e del tipo di partecipazioni della società stessa⁵³. Infine, il fatto che la Banca modificasse, a seconda della dimensione misurata, aspetti rilevanti del caso di studio rendeva le informazioni ottenute ancor più difficilmente aggregabili e comparabili, poiché, a ben vedere, basate su differenti oggetti d'analisi⁵⁴.

(ii) La pratica di fondare la raccolta dei dati su specifiche domande inerenti precise situazioni giuridiche pare criticabile perché portatrice di due probabili errori 'di parallasse' nella rappresentazione della realtà. Il primo, inerente la dimensione interna del diritto, si concretizzava nella menzione, all'interno del caso ipotetico, di uno strumento giuridico specifico che astrattamente sembrava ben attagliarsi al *case*, ma che, negli specifici contesti considerati, poteva rivelarsi residuale o sconosciuto, fornendo così un'immagine corretta ma non rispondente alla realtà. Il secondo, invece, riguarda il fatto che il questionario manifesta un evidente *question bias*: le domande sono pensate e proposte nell'ottica e con la

I *Reports* misuravano anche *The Distance to Frontier* per valutare quanto sono distanti gli Stati dalle *best practices* consistenti nelle migliori *performances* misurate «*across all economies and years*». I risultati variano all'interno di una scala tra lo 0 e il 100 e ricevere 100 significa che quella determinata economia «*is on the frontier*» nella dimensione considerate. Si v. WORLD BANK, *Doing Business 2018 – Distance to the frontier and ease of Doing Business Ranking*, <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=World+Bank%2C+%E2%80%9CDoin+g+Business+2018+%E2%80%93+Distance+to+the+frontier+and+ease+of+Doing+Business+R+anking%E2%80%9D.&ie=UTF-8&oe=UTF-8>.

⁵³ Cfr. BESLEY, *Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project*, 106-109; ALFARO ET AL., *Doing Business: External Panel Review, 'Final Report'*, 18-23; Si v. WORLD BANK, *Independent Panel Review of the Doing Business Report, 'Panel Review'*, Washington DC, 2013, 22.

⁵⁴ *Ibidem*.

mentalità propria a un giurista-economista occidentale di *common law*. La circostanza che gli stessi quesiti posti siano comprensibili solo alla luce del quadro giuridico-valoriale proprio a un ordinamento di *common law* influenza, ovviamente, sia l'ampiezza delle stesse domande stesse, che la valutazione delle risposte, determinando un'intrinseca preferenza per le soluzioni compatibili con il modello di riferimento (*c.d. solution bias*). Ciò fa sì che, al più, i *Doing Business* possano dirsi degli strumenti di misurazione della discrepanza dei sistemi giuridici del mondo rispetto a un modello considerato a priori corretto, che è quello di *common law* come precisato dal *LLSV*⁵⁵.

(iii) Ulteriore elemento in grado di inficiare la precisione delle rappresentazioni offerte dai *Reports* è il fatto che i questionari venivano inviati annualmente a un campione numeroso ma sostanzialmente ristretto di professionisti, piuttosto che a imprese, nonostante queste fossero le protagoniste dei casi ipotetici trattati nei questionari⁵⁶.

Inoltre, i professionisti non erano chiamati a rispondere tutti alle stesse domande in relazione a tutti gli indicatori, dato che la Banca operava al loro interno un'ulteriore suddivisione a seconda dei diversi *background* dei *respondents*⁵⁷; tale scelta, chiaramente motivata dalla volontà di far rispondere coloro che meglio conoscevano la materia, produceva però importanti riflessi sulle risposte che venivano date e, di conseguenza, sulla possibilità di comparare e aggregare i risultati dei diversi sondaggi⁵⁸.

(iv) Dubbi ulteriori sono stati espressi in relazione alla scelta delle dimensioni da misurare e delle variabili prese in considerazioni per ciascuna di esse, non essendo mai stato dimostrato alcun rapporto necessitato, ma al più occasionale,

⁵⁵ Cfr. DU MARAIS, *Methodological limits of "Doing Business" Reports*, 36, 37; MICHAELS, *Comparative law by numbers? Legal Origins Thesis, Doing Business Reports, and the Silence of Traditional Comparative Law*, 786, 787.

⁵⁶ A tal proposito è sufficiente comparare i risultati dei *DB* con quelli, piuttosto diversi, ottenuti dalla ricerca condotta da Hallward-Driemeier e Pritchett, che, tra il 2006 ed il 2014, hanno analizzato un campione di 130.000 imprese in 135 Stati attraverso la somministrazione di sondaggi alle stesse imprese, al fine di comprendere i costi ed i tempi effettivamente necessari per compiere determinate attività, definite in maniera tendenzialmente sovrapponibile a quelle dei *DB*. Cfr. HALLWARD-DRIEMEIER - PRITCHETT, *How Business is Done in the Developing World: Deals versus Rules*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2015, 121-140.

⁵⁷ Per illustrare, al questionario inerente *Starting a Business* rispondevano circa 2.500 professionisti, mentre a quello relativo a *Employing workers* 1.200; ai sondaggi inerenti il *Getting Electricity* rispondevano ingegneri, appaltatori e fornitori di energia elettrica; per la misurazione di *Enforcing Contracts* si ricorreva a giudici, cancellieri ed avvocati. Per una visione più completa sui vari *contributors* si rimanda a WORLD BANK, *Doing Business 2020 – Contributors* <https://archive.doingbusiness.org/en/contributors/doingbusiness#:~:text=Doing%20Business%202020%20was%20made,varies%20by%20economy%20and%20topic>; WORLD BANK, *Doing Business 2020 – Data Notes*, <https://archive.doingbusiness.org/en/methodology/methodology-note>; LAURA ALFARO ET AL., *Final Report*, 25, 26.

⁵⁸ Si segnala anche l'assenza di trasparenza da parte della Banca nel selezionare sia le categorie di professionisti alle quali presentare i questionari e le possibili ripercussioni che ciò determina in tema di indipendenza, affidabilità e correttezza delle risposte. *Ivi*, 25-28.

tra queste e lo sviluppo economico di un paese. Peraltro, è abbastanza evidente che le dimensioni selezionate non fossero sufficienti a rappresentare compiutamente la qualità complessiva di un ordinamento giuridico⁵⁹.

(v) È stata poi fortemente criticata alla Banca la sua fissazione per la *law in the books* ed il suo disinteresse per la *law in action*. Si è, cioè, notato come i *DB* sottostimassero il fatto che le norme, essendo di solito stabilite per coprire una varietà relativamente ampia di situazioni, trovano attuazione per effetto di corpi intermedi di procedure/prassi orientate a favorire l'applicazione di una disposizione generale a un caso specifico; e, quanto più il quadro giuridico diviene sofisticato, tanto più sono complessi ed incidenti i meccanismi di sua applicazione, con frequenti scarti tra il dettato formale delle regole e la loro attuazione⁶⁰. Una simile cecità era ulteriormente accentuata dal fatto che la Banca non ha mai considerato nemmeno la possibilità che gli attori economici si muovano in contesti poco regolati, o addirittura lo facciano scientemente, proprio al fine di accelerare e facilitare le loro transazioni⁶¹.

Adottando una siffatta impostazione, diretta a misurare *ex ante* l'efficienza delle regole nazionali, e, quindi, i costi da sostenere e i tempi minimi da attendere per lo svolgimento di certe attività sulla carta soltanto, la Banca ha scelto di non tener conto di tutti gli oneri aggiuntivi e i rallentamenti che possono sorgere nel corso dell'evolversi fattuale delle circostanze⁶², ma anche di trascurare l'incidenza dell'attività pubblica (anche di natura meramente infrastrutturale) nella vita economica, considerata sempre negativamente, anche se necessaria per lo stesso sviluppo economico⁶³.

La medesima attitudine a trascurare la dimensione operativa del diritto, del resto, ha sempre connotato la predisposizione dei *rankings* finali: alla Banca è sempre bastato che gli Stati implementassero riforme sulla carta ispirate dalle *best practices* consigliate per consentire a questi ultimi di salire di posizione, a

⁵⁹ WORLD BANK, *Independent Panel Review of the Doing Business Report, 'Panel Review'*, 45.

⁶⁰ È importante evidenziare il fatto che all'interno dei vari ordinamenti sono spesso presenti crittotipi, ossia formanti non verbalizzati, dati per scontati internamente al sistema e dei quali perciò i giuristi locali hanno scarsa consapevolezza; a prescindere dalla loro importanza pratica, quindi tali crittotipi difficilmente potranno essere rappresentati nei sondaggi. Per una trattazione più approfondita sul tema si rimanda a SACCO - ROSSI, *Introduzione al Diritto Comparato*, Milano, 2015, 58 ss., 119 ss.

⁶¹ Si veda MENARD - DU MARAIS, *Can We Rank Legal Systems According to Their Economic Efficiency?*, 72-74.

⁶² Cfr. *Ivi*, 75-77; ARRUÑADA, *Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is Doing Business Damaging Business?*, 8-10. Importante è il caso dei notai, i quali certamente rappresentano un costo aggiuntivo ai fini dell'indicatore "Registering Property", ma servono anche a rendere le transazioni più sicure, così riducendo le esternalità negative associate ai contratti *ex post*. Sul punto INFANTINO, *Numera et Impera*, 189; Lettera scritta dal Presidente del Consiglio Superiore dei Notai di Francia scritta al Primo Ministro francese nel 2006, [Http://www.notaires.fr/notaires/notaires.nsf/V_CD_PUB/SMSI-6TED88](http://www.notaires.fr/notaires/notaires.nsf/V_CD_PUB/SMSI-6TED88).

⁶³ Cfr. LAURA ALFARO et AL., *Final Report*, 28, 29; WORLD BANK, *Panel Review*, 21-22.

prescindere dall'applicazione effettiva e dai risultati concreti risultati ottenuti dalle nuove norme⁶⁴.

Alla luce di tutti i dubbi metodologici presentati, aggravati dal fatto che le operazioni di lavorazione e aggregazione dei dati sono sempre rimaste largamente oscure e per lo più guidate da scelte arbitrarie⁶⁵, diviene chiaro perché né le singole classifiche, né l'*overall ranking* potessero dirsi effettivamente rappresentativi. Tali inadeguatezze sono state ulteriormente amplificate dalle pratiche manipolative dei risultati, di cui si dirà nel prossimo paragrafo.

6. La manipolazione dei dati

L'apparato metodologico or ora presentato creava numerose occasioni per manipolare i risultati ottenuti dai vari paesi. Che ciò effettivamente accadesse è divenuto di pubblico dominio il 16 dicembre 2021, quando la *World Bank* ha denunciato ufficialmente l'irregolarità di alcune informazioni contenute nei *DB* 2018 e 2020, e manifestato la volontà di iniziare procedimenti di revisione della metodologia adottata, anche con riferimento ai meccanismi di controllo e di responsabilità interni⁶⁶. Lo stesso giorno seguiva la pubblicazione da parte della stessa Banca dell'"*Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020 – Investigation Findings and Report to the Board of Executive Directors*", nel quale venivano chiarite le manipolazioni scoperte⁶⁷; proprio da quest'ultimo rapporto sono tratte le informazioni esposte nel presente paragrafo.

Qualche premessa: nel corso del 2017 la Banca stava affrontando una complessa situazione finanziaria generata dal rischio di perdere ingenti finanziamenti da parte uno *stakeholder* chiave; per tale ragione il *management* era impegnato in complesse negoziazioni dirette ad ottenere nuovi capitali. Fra le principali controparti vi era la Cina. Durante gli incontri era emersa più volte la preoccupazione che la Repubblica Popolare ottenesse nuovamente una collocazione non particolarmente incoraggiante (nei *DB* 2017 la Cina si era

⁶⁴ WORLD BANK, *Independent Panel Review of the Doing Business Report*, 'Panel Review', 44; sul punto v. anche MCCORMACK, *Why 'Doing Business' with the World Bank May Be Bad for You*, in *European Business Organization Law Review*, 2018, 666-669.

⁶⁵ WORLD BANK, *Panel Review*, 33, 35, 46.

⁶⁶ Si v. <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>.

⁶⁷ Si veda <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/statement-on-release-of-investigation-into-data-irregularities-in-doing-business-2018-and-2020>; WILMERHALE, *Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020 – Investigation Findings and Report to the Board of Executive Directors*, al quale si rimanda integralmente per una comprensione maggiormente dei responsabili e delle dinamiche sottostanti alle manipolazioni.

collocata al numero 78)⁶⁸. Poco prima della uscita della nuova edizione, la Banca provvedeva perciò a comunicare anticipatamente al governo cinese il piazzamento complessivo della Cina (in quel momento, al n. 85), e poi organizzava un colloquio ristretto volto alla determinazione delle strategie prospettabili per migliorare la posizione del paese⁶⁹. La scelta, così, ricadeva sull'alterazione dei punteggi inerenti *Starting a Business*, *Legal Rights-Getting Credit* e *Paying Taxes*. All'esito di queste alterazioni, la Cina otteneva nell'edizione 2018 dei DB la posizione n. 78, ossia un miglioramento di ben sette punti rispetto alla classifica originariamente proposta⁷⁰.

Un'evoluzione non dissimile ha interessato l'Arabia Saudita. Nel corso del 2018 e del 2019, il governo saudita aveva intrattenuto stretti rapporti di consulenza con la Banca, visti i numerosi '*Reimbursable Advisory Services*' (RAS)⁷¹ conclusi in quel periodo; nel corso di questi scambi era stata più volte espressa la preoccupazione per i punteggi che il paese avrebbe ottenuto nella successiva edizione del *Report*. Nell'agosto 2019 il *Team DB* predisponendo una bozza per il *Report 2020*, nel quale la Giordania veniva individuata come *top reformer*, seguita dall'Arabia Saudita. Così, un mese dopo, il *business manager* della Banca chiedeva al *Team DB* di alterare i dati e di far scendere di posizione la Giordania. Tuttavia, data la difficoltà di modificare i dati giordani, il *DB Team* ha optato per alterare i risultati dell'Arabia Saudita nel *Legal Rights Index* e nella *Value Added Tax*, facendo così diventare il Paese il *top reformer*⁷². Vista, però, la necessità di trattare uniformemente Stati simili, e considerato che gli UAE hanno un sistema fiscale molto vicino a quello saudita, in quell'occasione anche gli Emirati hanno ricevuto una modifica in *meius*⁷³.

Del tutto diversa, perché tesa a peggiorare il *ranking*, è la vicenda azera. Si è potuto ricostruire che, nell'agosto 2019, il *business manager* della Banca aveva incaricato il *Team DB* di verificare i dati dell'Azerbaijan, sospettando che il governo azero avesse esercitato pressioni su chi rispondeva al questionario per il paese perché questi riportassero dati inesatti; al termine dell'*internal audit*, il *Team* confermava la veridicità e correttezza delle riforme riportate. Ciò nonostante, gli interventi effettuati dal governo, su ordine del *manager*, non vennero contati ai fini

⁶⁸ Per esempio, il 14 settembre 2017 l'*Executive Director for China* si era incontrato con il *Bank's East Asia & Pacific Regional Office* per informarli che, se il *ranking* della Cina fosse migliorato, «*everyone would [have] been relieved*». *Supra*, 2

⁶⁹ Per maggiori informazioni sulle trattative intervenute, *Ivi*, 3.

⁷⁰ *Ivi*, 1-6; 9-10.

⁷¹ Contratti aventi per oggetto attività di consulenza a pagamento, fornita dalla Banca, a richiesta del Paese interessato, in materie inerenti lo sviluppo economico, tra le quali anche le condizioni economiche sottostanti agli indicatori *DB*. Si v. <https://www.worldbank.org/en/region/eca/brief/reimbursable-advisory-services>.

⁷² Si v. MANAGEMENT OF THE DEVELOPMENT ECONOMICS (DEC) VICE- PRESIDENCY, WORLD BANK GROUP, *Review of data Irregularities in Doing Business*, Washington DC, 2020, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/791761608145561083-0050022020/original/DBDataIrregularitiesReviewDec2020.pdf>.

⁷³ WILMERHALE, *Investigation Findings*, 6-7, 10-11.

dei *DB 2020*, congelando i dati inerenti all'indicatore *Protecting Minority Investors* allo stato antecedente le riforme⁷⁴.

La *review* ha anche messo in luce alcune criticità che hanno intrinsecamente minato la credibilità dei *Reports*, nonché facilitato la possibilità di manipolare le informazioni ed i risultati. Anzitutto, vista la complicità del *Team* nelle indebite modifiche, la *Review* ha denunciato l'assenza di un *Office of Ethics and Business Conduct* e più in generale l'esistenza di una cultura tossica del lavoro in seno alla Banca⁷⁵. In aggiunta a ciò, si è notata la tendenza a redigere i *DB* in base alle direttive di chi era a capo del progetto o ad abitudini affermatesi per prassi, senza che vi fossero indirizzi coerenti e chiari a guidare specificamente l'elaborazione dei *Reports*. Il quadro complessivo era poi ulteriormente aggravato dal fatto che sono sempre mancati sia un procedimento formale di autorizzazione per le modificazioni metodologiche, sia qualsiasi meccanismo di controllo periodico esterno alla Banca sulla correttezza della gestione del progetto⁷⁶.

Infine, l'attività professionale di consulenza esercitata dalla Banca, spesso riguardante proprio materie coperte dai *DB*, unita all'assenza di un fermo e vincolante divieto di divulgare i *rankings* prima della loro pubblicazione, ha, come si è visto, favorito l'esercizio di pressioni sullo *staff* e l'attacco dall'interno all'indipendenza della Banca, con il rischio di trasformare i *RAS* in uno schema *pay-to-play* in cui gli Stati pagano per ottenere un miglior *ranking*⁷⁷.

Se questi sono stati i limiti teorici, metodologici ed empirici che hanno dapprima attirato al *DB* pesanti critiche e poi determinato la sua cessazione, occorre ora, a questo punto della trattazione, guardare al futuro. Nei paragrafi che seguono si procederà, quindi, con l'analisi del *B-Ready Project*, prestando particolare attenzione alle innovazioni e agli accorgimenti asseritamente presi per evitare gli errori del passato, cercando di verificare se questi siano idonei a raggiungere tale complesso obiettivo.

7. Il *Business Ready Project* e i suoi obiettivi

A questo punto della trattazione, è giunto il momento di verificare in quale misura e con quali correttivi il neonato Progetto *B-Ready* abbia raccolto l'eredità dei *DB*. Della presentazione degli elementi principali e caratterizzanti del *B-Ready*, nonché degli scopi che questo persegue si parlerà qui; delle dimensioni misurate e delle variabili rilevanti si occuperà il paragrafo seguente (par. 8); si passerà poi a trattare la metodologia di raccolta, rielaborazione ed

⁷⁴ *Ivi*, 7, 8, 11.

⁷⁵ «Nearly every *Doing Business* employee with whom we spoke described the environment on the *Doing Business Team* (...), at best, deeply problematic, and, at worst, emotionally harrowing» (WILMERHALE, *Investigation Findings*, 12).

⁷⁶ *Ivi*, 12, 14.

⁷⁷ *Ivi*, 13.

aggregazione dei dati, nonché di sviluppo delle classifiche (par. 9). Infine, sarà oggetto di analisi la disciplina predisposta dalla Banca per minimizzare i rischi di manipolazioni di dati e di influenze interne od esterne sul Progetto (par. 10). Il filo conduttore tra i vari argomenti affrontati sarà la volontà di chiarire se i *B-Ready* si pongano in continuità o no con i *DB* e, soprattutto, di determinare se gli accorgimenti posti in essere dai primi al fine di superare gli inconvenienti che hanno caratterizzato la vita dei secondi siano sufficienti alla bisogna, in attesa che l'attuazione pratica del Progetto dia apertamente risposta a tali punti.

Entrando nel merito degli obiettivi connotanti il *B-Ready*, si nota immediatamente la perfetta continuità fra questo e i *DB*: il *B-Ready* costituisce la «*new corporate flagship*»⁷⁸ del *WB Group* per la misurazione quantitativa della qualità ed efficienza delle infrastrutture economico-giuridiche per lo sviluppo del settore privato. Le informazioni ottenute da tali misurazioni sono dirette esplicitamente a: fornire dati, liberamente utilizzabili, capaci di supportare la ricerca in materia di regolazione del commercio, crescita economica, e rapporto tra la prima e la seconda; favorire l'adozione di riforme da parte degli Stati, offrendo anche la base per specifiche attività di consulenza; verificare con precisione quali economie sono avanzate, e quali no, rispetto all'adesione alle *good practices* consigliate⁷⁹. Si nota, tuttavia, una differenza, rispetto ai *DB*, nella definizione del destinatario privilegiato dei benefici asseritamente prodotti dalle misurazioni, dalle classifiche, dalle riforme e dalle *best practices* oggetto di diffusione: il *focus* difatti non è più la singola impresa, bensì l'intero settore privato⁸⁰.

La scelta di tale oggetto di studio e di un siffatto ambito di intervento è motivata dalla volontà di valutare il contesto giuridico non solo dal punto di vista della singola impresa che si trovi a operare all'interno dello stesso, avendo riguardo alla facilità con cui quest'ultima ha agio nel fare affari, ma anche nella prospettiva del settore privato nella sua interezza, prestando particolare attenzione alla capacità dell'ambiente normativo di sostenerne lo sviluppo. Tale nuova angolazione permetterebbe di esaminare sia gli oneri e i costi normativi gravanti sulle imprese, che la qualità del quadro regolatorio e dei servizi pubblici funzionali all'intero ciclo di vita delle imprese, in modo da fornire una visione più ampia sul ruolo degli Stati nella creazione di un ambiente imprenditoriale favorevole di cui beneficia il settore privato⁸¹.

⁷⁸ Vedasi WORLD BANK, *Business Ready – Manual and Guide*, 6.

⁷⁹ *Ibid.*; WORLD BANK, *Business Enabling Environment – Concept Note*, 3. I riferimenti al “*Business Enabling Environment – Concept Note*” sono motivati dal fatto che il *Methodological Handbook* richiama proprio la *Concept Note* affermando che «*[t]he project’s Concept Note (...) describes the consultation process; presents the fundamental objectives and approach of the project; introduces a preliminary set of indicators; and presents a project implementation plan*». Vedasi WORLD BANK, *Business Ready-Methodology Handbook*, 3.

⁸⁰ WORLD BANK, *Business Ready – Manual and Guide*, 6.

⁸¹ WORLD BANK, *Business Enabling Environment – Concept Note*, 5.

In particolare, tre sono i Pilastri su cui il Progetto basa la sua attività: il quadro normativo (*Regulatory Framework*), che comprende le norme e i regolamenti che le imprese devono rispettare per dare vita, gestire e chiudere un'impresa; i servizi pubblici (*Public Services*) ossia le strutture che i governi forniscono, direttamente o tramite privati, per verificare il rispetto delle regole e favorire le istituzioni e infrastrutture chiave per la crescita del paese (con riguardo pressoché esclusivo, comunque, ai servizi inerenti l'ambito commerciale); l'efficienza (*Efficiency*) dell'uno e degli altri, ossia l'efficacia con cui il quadro normativo e i servizi pubblici interagiscono per il mantenimento di un ambiente nel quale le imprese possono agilmente operare⁸². La selezione di questi tre assi è motivata dall'idea che un settore privato fiorente⁸³ sia condizione indispensabile per una crescita economica effettiva e duratura, nonché per il contrasto alla povertà e il miglioramento generale delle condizioni di vita, in linea con gli obiettivi propri al Gruppo, già perseguiti con il *DB Project*⁸⁴.

Pure le idee sottostanti il *B-Ready* sembrano essere perfettamente sovrapponibili a quelle poste a fondamento dei suoi predecessori. Il *B-Ready* ripropone, infatti, la convinzione (propria alla *LOT*) che sia possibile misurare obiettivamente le caratteristiche e qualità dei vari ordinamenti giuridici, e che ciò costituisca una forma di intervento legittimo nelle politiche economiche e nelle agende giuridiche degli Stati del mondo, con l'evidente rischio di produrre risultati pratici non molto difforni da quelli realizzati dai *DB*⁸⁵.

L'unico punto di differenza, quanto meno sulla carta, riguarda l'area di interesse, che è nel *B-Ready* più ampia di quella dei *DB*, riguardando non solo il *business climate* (ossia soprattutto i costi e tempi del fare affari) di un dato luogo, ma il *private sector* nel suo insieme. La scelta di allargare l'ambito di studio – e, di conseguenza, il raggio di intervento, con tutto ciò che tale spettro più largo può comportare – pare di per sé opportuna. Si tratta, tuttavia, di capire quale sarà la traduzione operativa di simili dichiarazioni programmatiche. Inoltre, un oggetto allargato di analisi richiede un'accurata scelta delle dimensioni da misurare, nonché la presenza di un apparato

⁸² Si v. WORLD BANK, *Business Ready-Methodology Handbook*, 4; sul punto anche WORLD BANK, *Business Enabling Environment – Concept Note*, 6.

⁸³ Un buon settore privato, così come descritto nell'*Handbook*, si connota per tre aspetti: la promozione della crescita economica attraverso l'innovazione e l'imprenditorialità; l'aumento delle pari opportunità tra i partecipanti al mercato; la garanzia della sostenibilità generale dell'economia a lungo termine. *Ivi*, 3.

⁸⁴ «*B-Ready will effectively contribute to meeting the twin goals of the WBG of eliminating poverty and boosting shared prosperity*». Si v. WORLD BANK, *Business Ready – Manual and Guide*, 6.

⁸⁵ Il neonato Progetto sembra però prendere le distanze dall'idea che il *common law* sia la tradizione giuridica migliore o, quanto meno, la più adatta a supportare gli affari; nel *Methodology Handbook* si legge, infatti, che «*B-READY does not favor any particular economic system or legal tradition but rather keeps a pragmatic approach, focusing on well-founded good practices and standards applicable at all levels of development*» (WORLD BANK, *Business Ready-Methodology Handbook*, 6).

metodologico ben strutturato che si presti a cogliere e rappresentazione realisticamente un fenomeno ancora più complesso di quello in precedenza indagato. Di tutto ciò si parlerà ai paragrafi successivi.

8. Le variabili misurate

Allo stesso modo dei suoi predecessori, anche per i *B-Ready* la scelta e l'organizzazione delle dimensioni misurate segue il ciclo di vita dell'impresa. I dieci *topics* selezionati, pertanto, sono: *Business Entry*, *Business Location*, *Utility Services*, *Labor*, *Financial Services*, *International Trade*, *Taxation*, *Dispute Resolution*, *Market Competition*, e *Business Insolvency*⁸⁶. Entro tali dimensioni, sono incluse anche misurazioni inerenti tre temi trasversali che stanno assumendo un ruolo sempre più rilevante nelle dinamiche tipiche delle economie moderne: *Digital Adoption*⁸⁷, *Environmental Sustainability*⁸⁸, *Gender*⁸⁹. Inoltre, i *topics* sono costruiti in modo tale che per ognuno di essi vi siano tre serie di sub-indicatori, ciascuna riferita ad un pilastro (*Regulatory Framework*, *Public Services*, *Efficiency*) e ulteriormente suddivise al loro interno in diversi indici, i quali possono essere costituiti, a loro volta, da più sub-componenti⁹⁰.

La tabella qui sotto offre un raffronto fra le dimensioni considerate dai *B-Ready* rispetto a quelle un tempo misurate dai DB. Di seguito, invece, un'analisi dimensione per dimensione, spiegando volta a volta l'oggetto principale di misurazione e segnalando la sua distanza dalle dimensioni equivalenti nei DB.

⁸⁶ La scelta di tali indicatori è motivata dal tentativo di rispettare i seguenti criteri: *Relevance*, in forza del quale ogni argomento selezionato ha una stretta relazione ed un serio impatto sullo sviluppo economico, così come è stato dimostrato da vaste ricerche economiche; *Value Added*, che invita a prediligere la misurazione di argomenti volti a colmare esistenti lacune di dati sul punto; *Complementarity*, nel senso che gli argomenti scelti si integrino vicendevolmente. Si v. WORLD BANK, *B-Ready-Methodology Handbook*, 7.

⁸⁷ L'indicatore in questione non ha lo scopo di valutare le regolamentazioni inerenti internet e l'*e-government* in sé, ma solo di misurarne l'effetto con riferimento agli specifici argomenti selezionati dal Progetto. Si v. WORLD BANK, *BEE – Concept Note*, 10.

⁸⁸ Il Progetto non si propone di misurare in sé e per sé le regolamentazioni adottate dai vari Stati in materia ambientale, ma piuttosto si limita a valutare le disposizioni previste a tutela dell'ambiente in riferimento ai *topics* dove queste incidono. *Ivi*, 11.

⁸⁹ La *gender dimension* è un 'indicatore trasversale' che copre nove dei dieci indicatori selezionati (ad essere escluso è solo l'indicatore *Business Insolvency*), ed è volto a chiarire sia in che misura le donne possano partecipare o svolgere attività imprenditoriali; sia quale sia il grado di discriminazione nel settore; nonché gli investimenti in termini di capitale umano effettuati sul genere femminile. Le informazioni così raccolte vengono utilizzate anche per integrare le risultanze del *Report Woman, Business and the Law* (<https://wbl.worldbank.org/en/wbl>), anche questo predisposto dalla *WB – Development Economics Global Indicators Group*. Sul punto, *Ibid.*, 12.

⁹⁰ WORLD BANK, *B-Ready-Methodology Handbook*, 7.

<i>Doing Business Report</i>	<i>Business Ready Project</i>
Starting a Business	Business Entry
Dealing with Construction Permits	Business Location
Registering Property	n.d.
Getting Electricity	Utility Services
Employing Workers	Labor
Getting Credit	Financial Services
Trading Across Borders	International Trade
Paying Taxes	Taxation
Enforcing Contracts	Dispute Resolution
Contracting with Government	Market Competition
Resolving Insolvency	n.d.

Fig. 2 - Tabella riassuntiva dimensioni misurate dai DB e B-Ready.

(a) Il primo indicatore scelto dalla Banca è il *Business Entry*. Tramite esso la *WB* si propone di misurare sia come i vari ordinamenti gestiscono il procedimento di registrazione di una *LLC*, sia tutte le incombenze inerenti l'avvio delle attività della società stessa. La scelta di tale *topic* è motivata dall'idea che la presenza di procedure idonee a garantire la celerità delle iscrizioni e un buon grado di trasparenza circa i dati e le informazioni dei nuovi entranti siano fattori in grado di favorire l'entrata di nuovi *players* nel mercato formale. Ciò sul presupposto, espresso dalla Banca sin dall'origine dei *DB*, che l'intero settore privato benefici della diffusa presenza di società registrate⁹¹.

(b) Il secondo indicatore che compone i *B-Ready* è il *Business Location*. La sua introduzione è motivata dall'evidenza che la scelta dello spazio fisico in cui svolgere un'attività economica influenzi fortemente i risultati e la produttività della stessa, oltre che dall'assunto per cui il diritto di proprietà costituirebbe la base fondamentale per ogni attività commerciale e sarebbe elemento imprescindibile per lo sviluppo di un florido settore privato. L'indicatore in esame, quindi, registra la presenza tanto di meccanismi idonei a fornire trasparenza sulle questioni di natura proprietaria, quanto di un regime giuridico in tema di diritto di proprietà (e di diritti reali o personali di godimento) chiaro,

⁹¹ Cfr. WORLD BANK, *B-Ready Methodology Handbook*, 15-24; WORLD BANK, *BEE – Concept Note*, 28.

flessibile e protettivo delle prerogative individuali⁹², tenendo in considerazione tre diverse situazioni in cui un imprenditore può trovarsi: l'acquisto, la locazione o la costruzione dell'immobile nel luogo dove svolgerà la propria attività⁹³.

(c) Il terzo indicatore è l'*Utility Services*; le ragioni della sua selezione sono da individuarsi nell'idea, empiricamente condivisibile, che le utenze (acqua, elettricità e connessione internet) giochino un ruolo fondamentale nella nascita e nel successo di una società (e del benessere dell'intero settore privato). Pertanto, nel presente indicatore, la Banca si propone di misurare sia l'efficacia dei quadri normativi a garantire tali utenze, sia la qualità, l'affidabilità e la trasparenza dei meccanismi di erogazione di tali servizi⁹⁴.

(d) Ulteriore indicatore è *Labor*, scelto dalla *WB* in quanto le regole e le infrastrutture pubbliche in materia lavoristica, oltre a incidere sulla ragione di sostentamento della maggior parte degli individui al mondo, influenzano fortemente le decisioni imprenditoriali relative ai luoghi di produzione, alle prospettive di espansione e alla scelta di riferirsi al settore formale. Tale indicatore è, quindi, progettato per misurare le *good practices* adottate dagli Stati in materia di regolamentazione del lavoro e di fornitura dei servizi pubblici correlati, tramite, asseritamente, il punto di vista sia delle imprese che dei dipendenti⁹⁵.

(e) L'inclusione dell'indicatore *Financial Services* è motivata dall'idea che un quadro normativo solido, che garantisca trasparenza e incentivi i finanziamenti, sia in grado di favorire l'ingresso di nuove società nel mercato, il mantenimento della stabilità finanziaria, nonché la crescita della singola attività imprenditoriale. Inoltre, norme precise sul tema ed elevati *standards* di controllo faciliterebbero la prevenzione di attività di riciclaggio di denaro e di finanziamento di attività illecite⁹⁶. Perciò, tale indicatore valuta l'efficacia e la trasparenza della regolamentazione relativa ai prestiti commerciali, alle operazioni garantite, ai pagamenti elettronici e al *green financing*, nonché l'accessibilità delle informazioni inerenti tale settore⁹⁷.

⁹² *Ivi*, 32-33.

⁹³ Cfr. WORLD BANK, *B-Ready-Methodology Handbook*, 62-80; WORLD BANK, *BEE- Concept Note*, 33.

⁹⁴ *Ivi*, 38, 39, 46, 47. Si v. anche WORLD BANK, *B-Ready – Methodology Handbook*, 150-164.

⁹⁵ *Ivi*, 46,47.; WORLD BANK, *B-Ready-Methodology Handbook*, 251- 261. La necessità di uno sguardo più ampio sulla regolamentazione lavoristica era stata più volte sollecitata durante la vigenza dei *DB*: si v., *ex multis*, INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *The United Nations and reform: Developments in the multilateral system. World Bank Doing Business: The employing workers indicator*, 2007, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/relconf/documents/meetingdocument/wcms_085125.pdf; ALFARO ET AL., *Doing Business: External Panel Review, 'Final Report'*, 54-65; INDEPENDENT DOING BUSINESS REPORT REVIEW PANEL, *Independent Panel Review of the Doing Business Report*, 34-36.

⁹⁶ Cfr. WORLD BANK, *BEE – Concept Note*, 52; WORLD BANK, *B-Ready-Methodology Handbook*, 308-319.

⁹⁷ Cfr. WORLD BANK, *B-Ready-Methodology Handbook*, 308-319; WORLD BANK, *BEE - Concept Note*, 53.

(f) L'indicatore *International Trade* è inserito nel Progetto sul presupposto che il commercio internazionale sia uno dei fattori chiave per la crescita economica e per lo sviluppo dell'intero settore privato, in quanto favorirebbe l'innovazione tecnologica, l'entrata di nuovi soggetti nel mercato, nonché la diffusione di ricchezza. In tale ottica, la *WB* reputa indispensabile la presenza di un quadro regolatorio adattabile ai continui cambiamenti ed evoluzioni propri dei mercati internazionali, che garantisca un contesto trasparente, prevedibile e non discriminatorio⁹⁸. L'indicatore in questione, quindi, si propone di misurare il quadro regolatorio inerente differenti aree del commercio internazionale: il commercio di beni, le prestazioni di servizi, il mercato digitale⁹⁹.

(g) L'indicatore *Taxation* è stato inserito nel Progetto a causa dell'indubbia rilevanza che i diversi regimi fiscali detengono nell'influenzare sia l'attrattività dei mercati, sia la qualità e la quantità dei servizi pubblici offerti¹⁰⁰. Su tali presupposti tale dimensione si propone di misurare la qualità della regolamentazione fiscale, cercando di cogliere il fenomeno in un modo unitario, in considerazione delle diverse esigenze in gioco¹⁰¹.

(h) L'indicatore *Dispute Resolution* è stato inserito nel Progetto in ragione dell'elevato valore e frequenza con cui le dispute commerciali si verificano, e delle enormi conseguenze negative che derivano dall'assenza di un adeguato sistema di risoluzione delle controversie. Secondo la Banca, un settore privato efficiente richiede perciò la predisposizione di strumenti, sia di natura giurisdizionale che in forma di strumenti alternativi di risoluzione delle dispute (*ADR*), che consentano a una gestione del contenzioso efficiente ed efficace¹⁰². L'indicatore in questione, quindi, si propone di misurare l'efficienza e la qualità dei meccanismi di risoluzione delle controversie commerciali¹⁰³.

(i) L'ultimo indicatore che compone il *B-Ready* è il *Market Competition*, introdotto sul presupposto che la disciplina della concorrenza influenzi fortemente l'ingresso, la presenza e l'uscita dal mercato dei vari operatori economici. Inoltre, una buona regolazione sul punto, secondo la *WB*, è in grado di proteggere le società più deboli e i consumatori dagli abusi dei soggetti economici in posizione dominante; senza, però, scoraggiare l'ingresso di nuovi *competitors* nonché la concorrenza tra *players* già presenti¹⁰⁴. L'indicatore in

⁹⁸ *Ivi*, 59.

⁹⁹ WORLD BANK, *B-Ready-Methodology Handbook*, 382-401.

¹⁰⁰ WORLD BANK, *BEE – Concept Note*, 68-70.

¹⁰¹ Si v. WORLD BANK, *B-Ready-Methodology Handbook*, 504-516. Si osserva che l'adozione di tale nuova prospettiva unitaria era stata più volte sollecitata alla Banca, anche al fine di evitare l'inesco di pericolose *races to the bottom*. Si v., *ex multis*, ALFARO ET. AL., *Doing Business: External Panel Review, 'Final Report'*, 37-43; INDEPENDENT DOING BUSINESS REPORT REVIEW PANEL, *Independent Panel Review of the Doing Business Report*, 36-39.

¹⁰² Vedasi WORLD BANK, *BEE – Concept Note*, 76, 77.

¹⁰³ Sul punto WORLD BANK, *B-Ready Methodology Handbook*, 554-576; WORLD BANK, *BEE – Concept Note*, 77.

¹⁰⁴ *Ivi*, 83.

questione, quindi, si propone di misurare la qualità e le modalità di attuazione delle politiche in materia di concorrenza, di proprietà intellettuale, di innovazione, nonché quelle riferite ai governi quali acquirenti di beni o servizi¹⁰⁵. La scelta di introdurre questo indicatore, inedito rispetto a quelli previsti nei *DB* (nell'ultima edizione del quale era presente la ben più ristretta dimensione *Contracting with Government*¹⁰⁶), pare condivisibile. Resta ovviamente da verificare sul campo l'effettiva capacità dell'indicatore di misurare e rappresentare un così complesso fenomeno.

Alla luce della sommaria analisi appena effettuate, pare utile formulare alcune osservazioni generali. Certamente i *topics* scelti, se astrattamente considerati, risultano molto utili per la comprensione di come i vari ordinamenti giuridici si pongano in relazione a determinate questioni, indubbiamente centrali per il mondo degli affari. Tuttavia, è altrettanto chiaro che se i *B-Ready* si porranno, come probabilmente sarà, in un'ottica non puramente descrittiva ma prescrittiva, essi andranno incontro alle stesse critiche e agli stessi errori che hanno caratterizzato la vita dei *Doing Business*. Infatti, i nuovi indicatori non sembrano innovare particolarmente rispetto all'oggetto di analisi delineato dai predecessori. Certo, vi è un ampliamento dei campi misurati e una maggiore attenzione alla dimensione operativa; ciò nonostante, i *B-Ready* rimangono parziali e ben distanti dal raggiungere la rappresentatività omnicomprensiva che promettono.

Su tale limiti, inoltre, come abbiamo visto per i *DB*, incide fortemente l'apparato metodologico previsto per la selezione, la raccolta e la rielaborazione delle informazioni; proprio di ciò si parlerà al prossimo paragrafo.

9. La raccolta di dati

I *B-Ready* si basano su due principali fonti di dati: la *Expert Contributors Consultation* e i *Firm-Level Surveys*. Le informazioni circa le regole in astratto disponibili sono raccolte dalle risposte ricevute dagli esperti, che, unitamente ai sondaggi sottoposti a un campione di società, offrono anche le informazioni *de facto* necessarie.

Partendo dai *Firm-Level Surveys*, si evidenzia come questi siano inviati a campioni nazionali, asseritamente rappresentativi, di società registrate, con almeno cinque dipendenti, operanti in settori diversi da quello agricolo ed estrattivo. I questionari inviati alle società sono quelli del *WBES* (*World Bank*

¹⁰⁵ WORLD BANK, *B-Ready-Methodology Handbook*, 642-659

¹⁰⁶ WORLD BANK, *Contracting with Government*, <https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/contracting-with-the-government>.

Enterprise Survey) Program¹⁰⁷; infatti, all'interno di questi sono presenti, approssimativamente, 74 domande specificamente riferibili al *B-Ready*, che permettono di ottenere informazioni fattuali sugli argomenti da lui selezionati¹⁰⁸.

Il contributo dato dagli esperti, che comunque resta quello maggiormente significativo in termini di mole di informazioni raccolte, consiste, invece, nelle risposte da questi fornite ai questionari inviati loro dalla *WB* circa i *Regulatory Frameworks*, i *Relevant Public Services* e l'*Implementation* del tema loro affidato. I questionari inviati agli esperti sono predisposti, a seguito di un particolare e prestabilito procedimento¹⁰⁹, da ciascun *Topic Team*, con la possibilità di essere rivisti annualmente; in ogni caso, devono tutti contenere una *Standardized Cover Letter*, una *Expert Contributor Page* e un glossario di definizioni¹¹⁰.

Gli esperti chiamati a rispondere sono per lo più professionisti del settore privato: avvocati, architetti, notai, ingegneri, consulenti ambientali, società di costruzioni, elettricisti, banchieri¹¹¹. Questi sono selezionati tramite un procedimento diretto alla verifica delle loro competenze, indipendenza ed

¹⁰⁷ *The Enterprise Surveys* sono indagini effettuate a livello aziendale e su scala globale, volte alla raccolta di informazioni in tema di caratteristiche e *performances* societarie, tenendo conto di una vasta gamma di argomenti inerenti l'ambiente in cui le società operano, come: l'accesso ai finanziamenti; la diffusione della corruzione e della criminalità; la presenza di infrastrutture; le relazioni con il governo; la tutela alla proprietà ed i relativi permessi; il mercato del lavoro. Le misurazioni sono effettuate valutando il grado in cui tali elementi del contesto imprenditoriale rappresentano un ostacolo per l'impresa e il suo sviluppo. Per ulteriori informazioni si v. WORLD BANK, *Enterprise Surveys - Manual and Guide*, Washington DC, 2021, 4 ss., <https://www.enterprisesurveys.org/content/dam/enterprisesurveys/documents/methodology/Enterprise-Surveys-Manual-and-Guide.pdf>.

¹⁰⁸ Al fine di individuare quali domande inerenti i *B-Ready* saranno incluse nei *ES*, la *WB* ha previsto che il *WBES Manager* si coordini con il *B-Ready Team*, tramite riunioni mensili e seguendo un procedimento così strutturato: il *WBES Team* fornisce un numero di domande che possono essere incluse in quella edizione; i *B-Ready Topic Teams* allora propongono, per ciascun *topic*, alcune domande da inserire nei sondaggi, motivandone la rilevanza; il *WBES Team*, quindi, si pronuncia sulla fattibilità delle misurazioni proposte, proponendo, in caso, alternative; al termine di tale dialogo la decisione sulle domande da includere nei *ES* viene presa di comune accordo dai *managers* dei rispettivi *teams*. Si v. WORLD BANK, *B-Ready Manual and Guide*, 23, 79.

¹⁰⁹ Il procedimento si compone delle fasi di *Questionnaire Development*, *Clearance and Approval*, nonché della fase di programmazione degli stessi all'interno del c.d. *Surveys Software*. Si v. WORLD BANK, *B-Ready Manual and Guide*, 52, 53.

¹¹⁰ Per i singoli questionari si rimanda a WORLD BANK, *B-Ready Methodology Handbook*, 43-61 (*Business Entry*), 107-149 (*Business Location*), 198-250 (*Utility Services*), 287-307 (*Labor*), 344-381 (*Financial Services*), 440-503 (*International Trade*), 537-563 (*Taxation*), 613-641 (*Dispute Resolution*), 684-727 (*Market Competition*), 754-766 (*Business Insolvency*).

¹¹¹ A differenza di costoro, i *Public Sector Expert Contributors* sono selezionati tra coloro che lavorano in amministrazioni e agenzie pubbliche coinvolte nell'erogazione dei servizi pubblici misurati; gli spunti da loro forniti sono combinanti in una singola risposta tale da coprire totalmente l'area di analisi dei servizi pubblici relativi l'argomento in questione. I dati forniti dal settore pubblico non sono pubblicati dalla *WB* né utilizzati nel Progetto salvo come spunto di riflessione e per permettere una *cross-variation*. Si v. WORLD BANK, *B-Ready Manual and Guide*, 25.

imparzialità¹¹²; al termine del procedimento di selezione vengono scelti e consultati dai tre ai cinque esperti nazionali per ciascun argomento¹¹³ (i *Topic questionnaires* completati da più esperti appartenenti alla stessa società sono considerati come completati da un solo esperto). Come nei *DB*, anche nei *B-Ready* i requisiti di scelta, la formazione e la professione variano, anche sensibilmente, a seconda dell'argomento analizzato¹¹⁴.

Una volta predisposti i questionari e scelti i professionisti, la raccolta dei dati si svolge in due momenti: il primo prende vita all'inizio del ciclo di raccolta delle informazioni tramite le risposte alle domande poste; mentre il secondo è eventuale e consiste nella risposta, su sollecito della Banca, alle domande del questionario non affrontate, non essendo prevista la possibilità che alcune domande rimangano inevase. Al fine di rendere maggiormente efficiente la procedura, durante l'intera fase di raccolta, i *B-Ready Teams* sono in costante contatto con gli esperti tramite le funzioni del c.d. *Survey Software*, nonché organizzando con loro riunioni e tavoli di confronto nel paese misurato¹¹⁵.

Una volta ottenute le risposte, immagazzinati i dati e completato il processo di loro validazione¹¹⁶, i dati grezzi vengono trattati tramite formule proprietarie, che rimangono perciò oscure, e così tradotti in nozioni numeriche¹¹⁷. I risultati ottenuti sono combinati per dar vita ad un punteggio per ciascuna delle dieci dimensioni misurate, corrispondente alla media ponderata dei risultati ottenuti in ciascun Pilastro (*Regulatory Framework, Public Services, Efficiency*). A loro volta, i punteggi ricevuti nei tre Pilastri sono il risultato di operazioni sugli *scores* ottenuti negli indicatori base, che sono determinati in base all'attitudine delle norme valutate a favorire la *Firm Flexibility* (che influisce positivamente sui costi e sulle

¹¹² Per ulteriori informazioni sul procedimento di selezione si veda WORLD BANK, *B-Ready Manual and Guide*, 25-34; mentre per i c.d. *Screener Questionnaires* utilizzati per determinare il livello di preparazione dei potenziali *respondents*. *Ivi*, 53.

¹¹³ Ci sono alcune eccezioni sul punto: per gli Stati con meno di 1 milione di abitanti sono sufficienti due esperti che completino i questionari relativi a ciascun *topic* di base; per i questionari relativi all'argomento *Credit Registry* è sufficiente l'invio di un questionario per finalizzare i dati sul punto. Si v. WORLD BANK, *B-Ready Manual and Guide*, 34.

¹¹⁴ Per l'indicazione dei vari esperti chiamati a rispondere ai questionari, si v. WORLD BANK, *B-Ready Manual and Guide*, 27-32.

¹¹⁵ *Ivi*, 24.

¹¹⁶ Il procedimento ha, tendenzialmente, ad oggetto le risposte che divergono di molto tra loro, ed è diretto a chiarire le ragioni di tale difformità. A prescindere da ciò, viene inoltre svolto un duplice controllo sui questionari ottenuti: il primo, obbligatorio, è diretto a segnalare e motivare le eventuali perplessità riscontrate; in presenza di segnalazioni, inizia allora il secondo, eventuale, controllo ad opera del *Topic Supervisor* che, se lo ritiene opportuno, dispone che il questionario, assieme ad eventuali commenti ed informazioni, sia inviato nuovamente al professionista in modo che possa confermarlo e rivederlo. Per un maggior approfondimento sui tali procedimenti, si v. WORLD BANK, *B-Ready Manual and Guide*, 54-56.

¹¹⁷ Una volta controllati ed immagazzinati i dati grezzi, vengono trattati da *Computational Files*, che consistono in metodi comuni di programmazione e calcolo, utilizzati per costruire i vari *topic indicators* e calcolare i *topic scores* e gli *aggregate scores*. WORLD BANK, *B-Ready Manual and Guide*, 57.

modalità di gestione di una società) e/o i *Social Benefits* (ossia conseguenze sociali positive per l'intero settore privato)¹¹⁸.

Al dichiarato fine di aumentare l'impatto ed il valore informativo, è stata espressa anche per i *B-Ready* la chiara volontà di dar vita ad un *Higher-Level Aggregate Score*. Non è stato tuttavia ancora definito in cosa questo consisterà precisamente, essendo state prospettate solo alcune ipotesi, di cui tre in particolare meritano qui la menzione. La prima possibilità, sostanzialmente, ricalca l'impostazione adottata nei *DB*, ossia dar vita ad un *aggregate score* che combini e sintetizzi i punteggi ottenuti nei vari *topics*. La seconda ipotesi, invece, prevede la creazione di diversi *categorical scores*, inerenti ciascuno una fase del ciclo vitale della società (con punteggi aggregati, per esempio, riguardo l'avvio di un'impresa, il suo sviluppo, la sua chiusura), tramite la combinazione dei risultati ottenuti nei diversi argomenti, raggruppati in base al *life cycle of the firm*. La terza strada, invece, prevede la creazione di un *set of categorical scores* che combinino i punteggi dei *topics* in base alla loro natura di *inputs* di produzione (come *Labour* e *Financial Services*), di interazioni di mercato (per esempio *International Trade*, *Market Competition*) e di interazioni istituzionali (così *Taxation* e *Dispute Resolution*)¹¹⁹. Gli *updates*, comunque, saranno con cadenza annuale per gli indicatori basati su consultazioni di esperti, mentre a ciclo triennale-scaglionato gli indicatori prodotti tramite gli *ES*¹²⁰.

E' chiaro che l'uso di *aggregate scores*, con buone probabilità, presenterà gli stessi limiti e problemi che hanno caratterizzato gli *overall rankings* del *DB*: anzitutto, la scarsa oggettività scientifica, in quanto, a dispetto dell'utilizzo di nozioni numeriche, sono profondamente influenzati da giudizi di valore (*in primis*, riguardo l'importanza relativa dei vari *topics* in sede di aggregazione) e dall'(oscuro) impianto metodologico adottato per raccogliere e trattare le informazioni; e, poi, il probabile innesco di corse competitive tra gli Stati per un miglior punteggio, tramite spesso costose, superficiali e controproducenti riforme *on the books*¹²¹.

¹¹⁸ In particolare, i punti sono assegnati solo ad indicatori che rappresentano un chiaro effetto sulle imprese (flessibilità aziendale) e/o sulla società (benefici sociali), sulla base di buone pratiche riconosciute e consolidate a livello internazionale. Si v. WORLD BANK, *B-Ready- Methodology Handbook*, 8.

¹¹⁹ *Ivi*, 8.

¹²⁰ *Ivi*, 11.

¹²¹ La *WB* si è dichiarata consapevole del problema e orientata a porvi rimedio: «[t]he way aggregated scores may be presented is also important to mitigate concerns about 'unhealthy' competition across economies. *B-Ready* reports would address these concerns by avoiding excessive hype around economy rankings. (...) *B-Ready* would emphasize an economy's own progress over time and relative to best performance rather than concentrating on economy rankings» (WORLD BANK, *B-Ready- Methodology Handbook*, 9). Tali dichiarazioni di principio sono certo apprezzabili; tuttavia, pare opportuno sottolineare come, da un lato, gli indicatori (e, a maggior ragione, le classifiche, a prescindere da come queste sono impostate) siano portatori di un'implicita attitudine prescrittiva; e, dall'altro lato, siano proprio le classifiche ad attirare visibilità e interesse accademico e politico.

Oltre che sull'opportunità in sé di predisporre una classifica globale, si prospettano riserve anche sulle modalità utilizzate per ottenere le informazioni considerate rilevanti.

Anzitutto, si nota che il problema dell'eccessiva ristrettezza del campione analizzato e dalla sua conseguente scarsa rappresentatività, già sollevato con riferimento ai *DB*, continua a sussistere (o addirittura è stato aggravato): gli esperti del *private sector* sentiti per ogni indicatore base (quelli al livello più dettagliato che poi saranno utilizzati per comporre gli indici successivi) sono da due a cinque; parallelamente, gli *ES*¹²² sono inviati a solo a (poche) società appartenenti al settore formale, con conseguente sacrificio di tutte le informazioni provenienti dall'*informal sector*, che tuttavia in molti contesti è assai importante.

Inoltre, vi è anche nei *B-Ready* un'eccessiva eterogeneità nel campione d'analisi scelto: i professionisti ai quali sono inviati i questionari provengono da differenti settori e sono chiamati a rispondere solo ai questionari per i settori nei quali sono competenti, con conseguente ulteriore riduzione del campione d'analisi e maggiori difficoltà in sede di comparabilità e aggregabilità delle informazioni così ottenute.

Infine, pare importante anche sottolineare il fatto che, nonostante la Banca abbia formalmente negato che nei *B-Ready* troverà cittadinanza l'impostazione dei casi di studio propria dei *DB*¹²³, l'approccio casistico non è venuto meno, rimanendo, anzi, uno degli elementi qualificanti del Progetto, e venendo espresso tramite i "*Parameters*". Questi sono definiti come assunti, individuati per permettere la raccolta e la comparabilità delle informazioni, che possono essere generali o speciali¹²⁴: i primi si applicano a tutti i Pilastri di un argomento, mentre i secondi si applicano solo a singoli Pilastri indicati¹²⁵. Sul punto si riportano le critiche già mosse per i *DB*, relative alla scarsa rappresentatività delle

¹²² A tal proposito, si ricorda che quando un indicatore (*B-Ready*) ingloba un altro (*ES*) la rappresentatività del primo diminuisce di molto: i dati rappresentati dall'indicatore originario, nonostante siano erroneamente considerati neutri, sono in verità il risultato di particolari modalità di raccolta e di rielaborazione (che specifici particolari fini) delle informazioni, e, quindi, il fatto che dette rappresentazioni semplificate siano utilizzate all'interno di un altro indice, ha come conseguenza un evidente sacrificio in termini di accuratezza e genuinità di quanto misurato. Sul punto INFANTINO, *Numera et Impera*, 225, 226.

¹²³ «*Limited use of standardized case scenarios makes data more representative across firms and sectors within the economy*». Si v. WORLD BANK, *BEE Pre-Concept Note*, 7.

¹²⁴ Per esempio, con riferimento all'indicatore *Business Entry*, i *Parameters* comuni sono: *Largest City* (la città più popolosa dello Stato misurato), *Corporate Legal Form (LLC)*; quelli speciali sono *Size Start-Up Capital* (il capitale iniziale è di 5 volte il reddito pro capite per le imprese nazionali e di 10 volte il reddito pro capite per le imprese straniere) e *Domestic/Foreign Ownership*. Si v. WORLD BANK, *B-ready-Methodology Handbook*, 25, 26. Con riferimento alla dimensione *Business Location*, il parametro generale è *Largest City*; quelli speciali sono: *Value of the Property or of the Construction* (100 volte il *GNA pro capite*); *Large Municipality* (il comune più grande della città più grande); *Type and Size of Building* (ufficio adibito ad attività commerciale; 929,03 m² (185,5 m² a piano), 5 piani di edificio -alti 3 metri ciascuno-, terreno di 603,8 m²). *Ivi*, 81-83.

¹²⁵ *Ivi*, 14.

informazioni raccolte intorno ai singoli casi di studio, alle quali si aggiungono anche le perplessità inerenti la scelta di differenziare pesantemente le connotazioni dell'oggetto di analisi tramite l'introduzione di particolari caratteristiche o variabili, viste le gravi conseguenze che ciò determina in sede di comparabilità e aggregabilità delle informazioni.

Guardando insomma il progetto in un'ottica *ex ante*, è facile a notare come il *B-Ready* non abbia dato un taglio netto all'impianto metodologico che ha contribuito considerevolmente alla cessazione dei *DB*: esso ha certamente smussato gli elementi più vistosi e superficiali dei predecessori, garantendo una maggior (e tuttavia ancora troppo ridotta) rappresentatività delle informazioni misurate, ma ha anche sostanzialmente riproposto il nucleo metodologico precedente.

Sulla raccolta e rielaborazione dei dati, così, sintetizzata, sembra influire anche la possibilità di conflitti interessi o di pressioni esercitate sui membri dello *Staff*. Nel prossimo paragrafo si vedrà dunque come il *B-Ready* stia tentando di superare questi probabili interferenze, costate care ai *DB*.

10. Le garanzie a tutela dell'integrità del Progetto

Visto lo scandalo delle manipolazioni dei dati che ha portato alla cessazione dei *DB*, si ritiene che le modalità per garantire l'imparzialità e l'autonomia dei *B-Ready* siano elemento chiave per la riuscita del Progetto. Oltre alla previsione di un codice etico¹²⁶, a presidio dell'integrità del Progetto sono stati previsti i seguenti strumenti: (i) l'istituzione dell'*Ethics and Compliance Function Team (ECFT)*; (ii) l'introduzione di una disciplina diretta a limitare le ipotesi di conflitto di interessi; (iii) nonché la previsione di regole specifiche per gestire i fenomeni di *undue pression*.

(i) L'*Ethics and Compliance Function Team* è stato istituito, ad opera dell'*Ethics and Business Conduct Department (EBC)*¹²⁷, all'interno del *B-Ready*, al fine di suggerire modi per proteggere il Progetto e i suoi gruppi di lavoro da influenze indebite, interne od esterne che siano; predisporre corsi di formazione e tavoli di confronto sul punto; ricevere segnalazioni e, a sua volta, segnalare ogni ipotesi di conflitto d'interessi o di indebita influenza percepita¹²⁸.

¹²⁶ Il *WBG Code of Ethics*, in vigore anche in costanza dei *DB*, che, riprendendo i *Core Values* del *WBG*, sancisce comportamenti complementari alle *Staff Rules*, e diviene riferimento per stabilire l'irrogazione di sanzioni disciplinari anche in caso di situazioni vicine al conflitto d'interessi. Per ulteriori informazioni si rimanda a WORLD BANK GROUP, *Code of Ethics*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/147281468337279671/pdf/WBG-Code-of-Ethics.pdf>.

¹²⁷ Per ulteriori informazioni su tale organo si rimanda a https://www.worldbank.org/en/about/unit/ethics_and_business_conduct.

¹²⁸ Si v. WORLD BANK, *Manual and Guide*, 13.

(ii) È poi stato ribadito l'obbligo dello *staff* (sussistente anche in costanza dei *DB*) di evitare ipotesi di conflitto di interessi¹²⁹, ossia ogni situazione in cui l'impegno professionale del singolo membro del *Team*, diretto a rispettare i più alti *standards* di integrità, indipendenza e competenza, sia compromesso in ragione di un suo interesse personale contrastante. Costituiscono un esempio di situazioni da evitare la dazione di regali¹³⁰, l'offerta di prospettive di guadagno, l'appartenenza a particolari gruppi sociali¹³¹.

Per limitare tali scenari, al personale è fatto divieto assoluto (anche questo già esistente entro i *DB*) di svolgere attività lavorativa esterna a tempo pieno e remunerata, mentre limitazioni *ad hoc* sono previste per l'esercizio di attività *no-profit* e per quelle a tempo determinato ma retribuite¹³². Si prevede, altresì, l'obbligo di mantenere il segreto su tutte le informazioni ottenute nel corso delle attività correlate al Progetto¹³³.

(iii) Per *undue pressures* la Banca intende ogni forma di intimidazione, minaccia, o molestia diretta a forzare un membro del *Team* ad alterare, omettere o ignorare dati in assenza di prova circa la loro erroneità, oppure a includere e considerare dati che sono imprecisi e/o manipolati¹³⁴.

Per le ipotesi di *undue pressures* interne (cioè quelle esercitate da colleghi o superiori), è stato previsto che i membri dello *staff* debbano segnalarle ai superiori, anche tramite meccanismi interni, formali o informali, diretti a permettere la denuncia, di tali comportamenti senza che l'interessato possa subire ritorsioni¹³⁵, al fine che gli organi di controllo possano prendere gli opportuni provvedimenti.

¹²⁹ Article V, Section 5c of the IBRD Articles of Agreement, consultabile presso <https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement/ibrd-articles-of-agreement>.

¹³⁰ Vi è come regola generale il divieto per i membri dello *staff* di accettare regali (in qualsiasi forma e modalità), a meno che il rifiuto non possa essere considerato maleducato, in questo l'accettazione è fatta a nome del *WBG* e se il valore del dono supera i 100\$ è necessario che sia dichiarato all'*Asset Management Unit*. Si v. WORLD BANK, *Manual and Guide*, 45.

¹³¹ *Ivi*, 14, 15.

¹³² *Ibid.*; sul punto anche Staff Rule 3.02 (pubblicate nel 2017, quindi antecedentemente ai *DB*), consultabile presso <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/436571374626393769-0220012010/original/StaffRules3.003.06.pdf>. Con specifico riferimento ai *B-Ready*, è stato stabilito che, quando un membro del *Team* riceve una richiesta per attività di consulenza correlata al Progetto, egli deve immediatamente inoltrare tale richiesta al *Development Economics Business Ready Manager* e alla *Global Practice (GP)* perché si esprimano sul punto; e parallelamente comunicare al cliente che la sua richiesta è stata indirizzata ai soggetti di cui *supra*. Si v. WORLD BANK, *Manual and Guide*, 16.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ivi*, 18.

¹³⁵ Il metodo di più comune consiste nel contattare l'*ECFT* chiedendo che sia fissata una riunione confidenziale; così, quest'ultimo, dopo aver indagato sulla situazione, cercherà di raggiungere soluzioni informali (contro cui è prevista la possibilità di presentare un appello informale). Se, però, è preferibile offrire alla doglianza una risposta formale, l'*ECFT* chiederà l'intervento dell'*Anti-Harassment Coordinator* o dell'*EBC Investigation Unit*; questi enti, poi, se lo riterranno opportuno potranno rendere nota la manipolazione dei dati avvenuta. Per ulteriori informazioni su tali meccanismi, WORLD BANK, *Manual and Guide*, 18,19.

Se poi i meccanismi interni falliscono è previsto il divieto di ritorsioni nei confronti dei dipendenti che denuncino all'esterno tali forme di condizionamento¹³⁶.

Nel caso di *undue pressure* esercitata dal *WBG Board*, l'*EBC* non ha l'autorità di investigare sui membri del Consiglio. Esso può, al massimo, riferire all'*Ethics Committee of the Board*; quest'ultimo, comunque, può essere adito anche direttamente dagli interessati, perché indagli e prenda gli opportuni provvedimenti¹³⁷.

Per quanto riguarda l'indebita pressione esercitata da governi o altri soggetti esterni¹³⁸, è stato previsto che l'*EBC* e il *WBG Management* (con anche l'aiuto del *ECFT*) cooperino per individuare e gestire gli eventuali comportamenti scorretti adottati dagli Stati, essendovi l'obbligo, in capo al Gruppo, di garantire sicurezza e protezione ai dipendenti in modo che questi siano incoraggiati a denunciare interferenze¹³⁹.

Nel caso in cui la pressione sia esercitata sugli esperti consultati, è possibile dar vita al c.d. *Intern Notification Process*, che può portare a non considerare le informazioni rese dagli esperti su cui la pressione ha insistito; e, nei casi più gravi, perché aventi un impatto in maggior misura sui dati raccolti, a congelare i dati (e quindi di non aggiornare le informazioni relative all'anno misurato) oppure a escludere lo Stato da quell'edizione del *B-Ready*¹⁴⁰.

L'impostazione ora adottata dalla Banca, se da un lato, ha il merito di aver ben definito procedure, limiti e uffici volti a presidio della legittimità dell'azione dei funzionari e a tutela della loro indipendenza, sembra dall'altro lato porsi su un piano più formale che sostanziale. È ragionevole chiedersi, infatti, se tali meccanismi siano concretamente idonei a limitare l'indebita influenza e le manipolazioni sul Progetto. Sorgono dei dubbi a questo proposito per tre ordini di ragioni di natura fattuale. Il primo risiede nella circostanza che in larga misura gli accorgimenti indicati *supra* erano già in essere al tempo dei *DB*, senza che tuttavia essi abbiano saputo impedire le manipolazioni già descritte. Il secondo è

¹³⁶ *Ivi*, 19; inoltre, Staff Rule 8.02.

¹³⁷ Si v. Staff Rule 3.00. Anche, WORLD BANK, *Manual and Guide*, 20.

¹³⁸ A tal proposito si ricorda che l'*Article of Agreement of the IBRD, paragraph V, section 5c*, sancisce il divieto (avente fonte in e rango di norma di diritto internazionale), in capo agli Stati membri della Banca, di esercitare forme di pressione sui funzionari della *WB*. È, comunque, evidente che la tale obbligo, già sussistente in costanza dei *DB*, è stato, come detto, più volte deliberatamente ed impunemente violato.

¹³⁹ *Ivi*, 20, 21.

¹⁴⁰ Per ulteriori informazioni su tali procedimenti vedasi WORLD BANK, *Manual and Guide*, 37.

Inoltre, al fine di preservare l'indipendenza e l'anonimato degli esperti privati, in occasioni di visite di persona, solo il *B-ready Travel Team* incontra l'esperto senza la presenza di nessun altro soggetto, pubblico o privato che sia. Inoltre, nel caso in cui il *Travel Team* debba partecipare a riunioni con funzionari governativi di alto livello, queste dovranno essere fissate al termine della missione, non può esprimere informazioni inerenti i contributi forniti dagli esperti, dovendosi limitare ad affrontare questioni metodologiche. *Ivi*, 45. Per ulteriori informazioni sulle *Mission Procedure, Id.*, 42 ss.

legato, invece, alla statisticamente alta probabilità che, dati gli interessi in gioco, forme di pressione e indebite influenze finiscano per manifestarsi. Il terzo, infine, sta nel fatto che in tutti i meccanismi descritti vi è una valutazione discrezionale affidata a uno o più organi interni alla Banca o al Gruppo, i quali sono chiamati a giudicare la sussistenza in concreto dell'ingiusta pressione; il presupposto perché questi uffici interni (e mai esterni) si pronuncino censurando l'indebita influenza è che questi siano effettivamente indipendenti ed autonomi. Tale indipendenza e autonomia, però, non possono assolutamente darsi per scontate, soprattutto in quei contesti ove contingenze politiche o economiche possono influenzare a livello sistematico e pressoché completo il comportamento di tutti i membri, ivi compreso quello degli organi di controllo. In ogni caso, sarà solo l'esperienza a dirci il grado di utilità pratica di tali misure.

11. Conclusioni

Dal desiderio di superare il grave scandalo delle manipolazioni dei *DB* è sorta l'esigenza, in capo alla *WB*, di lanciare una nuova iniziativa che, pur condividendo i fini di quella che l'aveva preceduta, si discostasse da quest'ultima superandone i difetti introiettando gli spunti e le numerose critiche elaborate nel corso del tempo nei suoi confronti. Di qui il progetto *B-Ready*.

Il presente saggio si poneva lo scopo di confrontare il vecchio con il nuovo, e, in particolare, di verificare se i *B-Ready* sono effettivamente un indicatore diverso ed innovativo rispetto ai *DB*, capace di fornire rappresentazioni semplificate ma coerenti della realtà giuridica e di dirigere il comportamento dei destinatari verso direzioni desiderabili; o se essi invece sono una semplice operazione di *rebranding* dei *DB*, diretta a lavare l'onta causata dallo scandalo delle manipolazioni tramite la modifica di aspetti vistosi, ma non sostanziali, degli stessi *Reports*.

Dall'analisi preventiva del nuovo Progetto, e dal suo confronto con i *DB*, si è potuto osservare come, nonostante le conclamate novità, consistenti in ultima analisi nell'affermata attenzione rivolta all'intero settore privato, e nell'intenzione di garantire delle osservazioni maggiormente aderenti ai fatti (tramite gli *ES* e la struttura ai Pilastri), l'impianto di base e gli elementi caratterizzanti dei *B-Ready* siano rimasti profondamente legati a quelli propri ai *DB*.

Anzitutto, il *B-Ready* condivide con i *DB* l'idea che non solo sia possibile rappresentare numericamente la realtà giuridica, ma anche che sia opportuno formulare classifiche e *rankings* relativi alla capacità dei vari ordinamenti di garantire lo sviluppo del settore privato, al fine di promuovere e guidare l'attività riformatrice degli Stati. Sembra, quindi, che il nuovo progetto sia pronto a farsi carico dei rischi e dei pericoli (effettivamente concretizzatesi nei *DB*) inevitabilmente insiti in un obbiettivo così complesso.

Inoltre, le poche dimensioni misurate, in quanto considerate le sole rilevanti per lo sviluppo dell'intero settore privato, sono sostanzialmente le stesse di quelle

analizzate dai *DB*. Nonostante l'adozione di nuovi nomi, le modificazioni introdotte alle dimensioni prese in considerazione, salvo rare eccezioni (come nel caso dell'indicatore *Utility Services*), sembrano essere piuttosto superficiali e formali, nonché inidonee a misurare un oggetto di studio così variegato e disomogeneo.

Anche l'impostazione metodologica dei *DB*, a dispetto delle numerose critiche ricevute nel tempo, sembra essere stata riproposta nei suoi tratti caratterizzanti: viene, infatti, mantenuta sia la pratica di inviare i questionari a un gruppo di professionisti ristretto e fortemente eterogeneo, sia la volontà di utilizzare l'approccio casistico tramite i (*cases of study*, oggi rinominati) *Parameters*; rimane presente anche l'utilizzo di complessi e oscuri meccanismi di traduzione dell'informazione giuridica in simboli matematici, punteggi e classifiche. Pare, quindi, che l'impianto metodologico sia stato costruito, nuovamente, su elementi poco rappresentativi e difficilmente aggregabili, su giudizi intrinsecamente valoriali e su formule oscure e difficilmente ri-verificabili, con tutto ciò che ne consegue in termini di facilità di manipolazione di dati e risultati.

In relazione a quest'ultimo aspetto, infine, si è potuta riscontrare l'assenza di strumenti effettivamente idonei a limitare e gestire le situazioni di *undue pressure* e di conflitto di interessi. Pare, infatti, che la maggior parte delle tutele e delle previsioni individuate per il *B-Ready* fosse già presente in costanza di *DB* e che i nuovi strumenti non presentino caratteri tali da porre un serio limite alle attività illecite in questione, in quanto quasi completamente interni a, e dipendenti da, la Banca stessa.

Si sottolinea, comunque, che su alcuni aspetti non è possibile esprimersi. Ad esempio, allo stato non è ancora chiaro se i *B-Ready* offriranno la medesima attenzione alla *law in the books* offerta dai *DB*, se manterranno la preferenza per le soluzioni proprie al *common law* o se continueranno a promuovere un modello *one size fits all*. Solo con il ripetersi delle edizioni sarà possibile formulare un giudizio al riguardo.

Dal confronto tra i due Progetti, risulta quindi piuttosto chiaro che le strutture, i caratteri e i principi fondanti il *B-Ready* siano tendenzialmente, e salvo rare eccezioni, sovrapponibili a quelli del predecessore, quasi a far intendere che la *WB* abbia voluto intervenire sugli aspetti maggiormente appariscenti e più facilmente modificabili dei *DB*, mantenendone invece invariati gli elementi cardine. Pare cioè che la Banca abbia posto in essere un'operazione di *rebranding*, probabilmente per svecchiare e ripulire un logo che, a causa dei recenti scandali, rischiava di perdere prestigio ed influenza.

