

Le reti internazionali dei regolatori finanziari

Oggetto della ricerca

La progressiva integrazione dei mercati spinge verso la creazione di un sistema di regole tendenzialmente stabili, in grado di rendere prevedibili ed omogenei i comportamenti delle varie autorità amministrative nazionali.

Dopo un'iniziale esigenza di de-regolazione nazionale, necessaria per la costituzione dei mercati comuni, si afferma ormai l'esigenza di una ri-regolazione sopranazionale, o quantomeno internazionalmente armonizzata, che di tali mercati possa assicurare il funzionamento.

La soddisfazione di questo bisogno non si è realizzata attraverso la creazione di un assetto centralizzato di poteri pubblici, ovvero mediante una trasposizione a livello globale del modello statale. Piuttosto, si è assistito ad una crescente e "spontanea" integrazione dei vari apparati amministrativi nazionali di settore, nell'ambito di figure organizzative internazionali di composizione.

In particolare in materia finanziaria, si sono formate e gradualmente perfezionate una serie di "reti" transgovernative, che permettono alle autorità dei singoli Stati di svolgere in modo sempre più omogeneo e coordinato le loro funzioni di regolazione e vigilanza: si tratta principalmente del *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) per il settore bancario, della *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) per il settore mobiliare, della *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS) per il settore assicurativo. A loro volta, tali reti transnazionali di regolatori possono istituire dei meccanismi istituzionali di coordinamento, come il *Joint Forum*, che raggruppa i *Transgovernmental Regulatory Networks* prima menzionati, e il *Financial Stability Forum* – FSF, che, istituito per iniziativa del G7 a seguito delle crisi finanziarie dei primi anni '90, rappresenta uno strumento di coordinamento tra reti di regolatori, organizzazioni internazionali intergovernative e autorità nazionali.

Oggetto della ricerca sarà la definizione dei caratteri dei *Transgovernmental Regulatory Networks* per i servizi finanziari e lo studio dei rapporti che questi instaurano con le autorità nazionali, generali e di settore.

Obiettivi

La ricerca intende fornire possibili criteri interpretativi alle problematiche relative ai profili funzionali e organizzativi dei *Transgovernmental Regulatory Networks* - TRN.

In primo luogo, si indaga sulla struttura istituzionale dei TRN, valutando se essi siano riconducibili alle forme classiche di organizzazione internazionale, o piuttosto se diano vita a pubblici poteri aventi caratteri peculiari. In questo caso, occorrerà esaminare quali costi e benefici possano trarsi da un tale assetto.

La ricerca mira, poi, a definire il ruolo che le autorità nazionali assumono nell'adozione e nell'esecuzione delle decisioni. Si studierà, in particolare, su quali basi, e per mezzo di quali procedure, alcuni organismi sub-statali, di norma privi di competenze nelle relazioni estere, possano svolgere un'attività ad obiettivo rilievo internazionale senza un'intermediazione statale.

In ultimo, è necessario valutare quei problemi che, in tema di legittimazione, controllo e responsabilità, sono sollevati dalla natura peculiare delle reti di regolatori.

Temi

La ricerca si sviluppa attorno all'esame di cinque tematiche: la *membership* dei TRN, la loro organizzazione interna, la natura del diritto da essi prodotto, i relativi meccanismi di attuazione e, infine, le problematiche di *accountability*.

1) Membership

Una prima, e forse più evidente, caratteristica dei *Transgovernmental Regulatory Networks* è l'assenza di una "cornice statale". I TRN, infatti, non sono istituzioni create da Stati in virtù di trattati internazionali, ma si sono formati autonomamente, per decisione delle autorità amministrative di settore. Il modello è rappresentato dalla BCBS, istituita nel 1974 direttamente dai governatori delle banche centrali dei paesi appartenenti al cosiddetto "gruppo dei dieci".

Sono gli organi amministrativi nazionali, dunque, che assumono in proprio la *membership* dell'organizzazione. Tra le più importanti, ad es., la IAIS riunisce le autorità di controllo sulle assicurazioni di circa un centinaio di paesi; la IOSCO riunisce autorità nazionali competenti per la regolazione ed il controllo dei mercati mobiliari di 182 paesi; al Comitato di Basilea, infine, partecipano 13 paesi, rappresentati dalle rispettive banche centrali o dalle autorità che svolgono funzioni di vigilanza bancaria.

2) Organizzazione

Il secondo ambito di ricerca riguarda gli aspetti organizzativi.

I TRN presentano sovente una struttura istituzionale semplice, costituita da un organo plenario, che riunisce periodicamente i membri dell'organizzazione in un unico *forum* (ad es., il *General Meeting* per la IAIS o il *President's Committee* per la IOSCO); e da un comitato esecutivo,

composto da rappresentanti eletti in seno alle assemblee generali (ad es., l'*Executive Committee* per la IAIS). Mancano, invece, stabili uffici amministrativi serventi. Quando un segretariato esiste, questo non risulta composto da funzionari internazionali, ma da funzionari delle autorità nazionali membri, distaccati temporaneamente presso la sede dell'organizzazione; in altri casi viene utilizzato il segretariato di altre organizzazioni.

I *Transgovernmental Regulatory Networks*, dunque, sono caratterizzati dall'assenza di una significativa "burocrazia internazionale". Sotto questo aspetto i TRN si avvicinano alle antiche Unioni Internazionali Amministrative, strutturate secondo il modello dell'amministrazione comune degli Stati. In altri termini, determinate funzioni pubbliche vengono esercitate a livello sovrastatale, ma la loro cura non viene assegnata ad un corpo di funzionari indipendenti, piuttosto è garantita dal semplice collegamento dei sistemi amministrativi nazionali. Un tale assetto presenta l'indubbio vantaggio di dar vita a strutture operative leggere e flessibili, che permettono grande rapidità e informalità nelle procedure decisionali.

3) *Contenuto e natura delle decisioni*

Le regole prodotte dai TRN non sono fonti di diritto internazionale in senso tradizionale, né si rivolgono direttamente agli Stati.

Le decisioni assunte, prive di autonoma forza vincolante, assumono solitamente la forma di *standards* o *guidelines* "that members may choose to apply" (*IAIS by-Laws – Preamble*). Promuovendo la cooperazione e lo scambio di informazioni e di valutazioni, perseguono il fine di incoraggiare la convergenza verso approcci comuni nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, di regolazione e controllo dei mercati, proprie, secondo i casi, delle varie autorità nazionali.

L'attività dei TRN, dunque, è essenzialmente rivolta alla redazione di *best practices*, di codici di condotta, di *memoranda* d'intesa. I TRN selezionano e diffondono informazioni, avanzano raccomandazioni o proposte che possono essere prese in considerazione nell'ambito degli ordinari processi domestici di *rule making*.

Formalmente, dunque, i *network* "spontanei" sono dei *fora* di discussione, non esercitano poteri diretti. All'interno dei TRN non si possono adottare politiche o produrre regole di immediata applicazione. Non per questo il diritto prodotto dai TRN difetta di efficacia. Nell'attuale assetto dei mercati finanziari, la diffusione delle informazioni svolge spesso un ruolo più importante nella convergenza delle *policies*, persino rispetto a deliberazioni di natura coercitiva. Raccomandazioni e *best practices*, compilate dagli organismi globali di regolazione, rappresentano un fondamentale strumento di armonizzazione.

4) *Attuazione delle decisioni*

In assenza di un'autonoma forza vincolante, l'effettiva applicazione degli *standards* prodotti dai TRN è rimessa a vari meccanismi di attuazione e controllo.

Anzitutto, essa è affidata alle procedure di recepimento interne, la cui competenza solitamente spetta ad agenzie, autorità ed organi amministrativi statali, per lo più sfuggendo ai condizionamenti derivanti dalle autorità politiche.

Ciò segnala la crescente rilevanza internazionale assunta dall'organizzazione amministrativa interna agli Stati: in misura sempre maggiore le amministrazioni nazionali agiscono, sulla scena mondiale, indipendentemente dallo Stato cui appartengono; esse figurano, in tal modo, come soggetti sia dell'ordine giuridico interno, sia di quello internazionale, assumendo una funzione di collegamento tra i due sistemi.

Anche in assenza di meccanismi formalizzati di rendicontazione e controllo, la mancata attuazione del diritto prodotto dai TRN non è priva di conseguenze, sia pure indirette.

In primo luogo, possono prodursi delle reazioni sul piano della credibilità e dell'affidabilità del sistema nazionale regolazione.

In secondo luogo, gli *standards* possono assumere forza giuridica maggiormente vincolante, a seguito del loro recepimento ad opera di organizzazioni internazionali diverse da quelle che li hanno elaborati. Ad esempio, l'attuazione del *Compendium of Standards* compilato dal FSF (che seleziona, tra gli altri, regole e principi stabiliti da IAIS, IOSCO e BCBS) è oggetto di controllo da parte del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale; questi, in base ad una iniziativa congiunta (*Reports on the Observance of Standards and Codes – Rose*), effettuano una valutazione di conformità dei sistemi nazionali, rendendone pubblici i risultati, con il consenso degli Stati interessati.

Gli *standard*, dunque, circolano nel sistema e mutano di efficacia.

5) *Accountability*

Attraverso la creazione dei TRN importanti decisioni amministrative sfuggono al circuito tradizionale del *rule making* nazionale e ai relativi meccanismi di *accountability*. In particolare la produzione di diritto al di fuori degli ordinari circuiti di legittimazione e controllo democratico statale comporta la delega o il trasferimento di pubbliche funzioni in capo a corpi specializzati, che operano sulla base della loro competenza professionale e tecnica.

Si tratta, a ben vedere, di una tematica comune al diritto amministrativo prodotto da organizzazioni globali, e che, tuttavia, si colora di sfumature particolari, in relazione alle specificità proprie dei TRN.

Un primo aspetto si lega direttamente alla struttura istituzionale delle TRN: sebbene le loro decisioni abbiano un impatto sulle economie e sulle società spesso maggiore rispetto a quello dei relativi governi, i *network* “spontanei” presentano un livello bassissimo di istituzionalizzazione, spesso difettano di personalità giuridica, oppure sono costituite come associazioni private. Essi, dunque, non rispondono ad organi composti da rappresentanti politici, elemento che aumenta il rischio di una chiusura tecnocratica.

Sotto il profilo operativo, poi, le reti di regolatori agiscono al di fuori delle strutture tradizionali basate su accordi tra Stati. Questo assetto ha i pregi della flessibilità e dell’informalità, quindi della rapidità nell’adozione e nell’esecuzione delle decisioni, ma anche il difetto della mancanza di trasparenza in ordine all’attività svolta: il che, ovviamente, acuisce i problemi legittimazione e controllo.

Esiste, infine, un problema di partecipazione “dal basso”. Lo spostamento in ambito globale del livello di decisione, rischia di limitare la possibilità per cittadini e imprese di partecipare attivamente al processo *rule making*, esercitando i diritti di partecipazione ed accesso riconosciuti dagli ordinamenti nazionali. Si tratta di un’esigenza particolarmente avvertita, che ha portato, in alcuni casi, ad ammettere organizzazioni private come membri osservatori nei TRN (ad es., con un processo iniziato nel 1999, presso la IAIS sono presenti più di 60 osservatori in rappresentanza di associazioni di industrie, di associazioni professionali, di istituzioni finanziarie internazionali e di compagnie di assicurazione e riassicurazione).