

LA RIFORMA DELLA *GOVERNANCE* MONDIALE NEL TEMPO DELLA CRISI*

MARCO FRIGESSI DI RATTALMA

1. *La crisi finanziaria/economica globale ha rafforzato la cooperazione internazionale nella governance mondiale?*- Nella lingua cinese il significato della parola “crisi” contiene sia quello di pericolo sia quello di opportunità: in un momento come quello che stiamo vivendo è, allora, legittimo chiedersi se questa possa essere una “buona” crisi, nel senso che possa offrire, agli Stati ed alle organizzazioni internazionali che intendano cogliere l’occasione, la possibilità di rivedere la propria scala di valori ed adattarla al nuovo scenario, soprattutto rafforzando la cooperazione e rinunciando ad egoismi e particolarismi.

Intendiamo quindi chiederci se la crisi abbia determinato un rafforzamento della cooperazione internazionale nella *governance* economica mondiale, ossia l’insieme degli organismi e dei meccanismi posti in essere da Stati, organizzazioni internazionali e gruppi privati per la regolamentazione, e relativo controllo, dell’economia mondiale.

Ovviamente, poiché ci troviamo nella fase di “coda” della crisi economica globale determinata dalla precedente crisi finanziaria mondiale, la valutazione che qui si tenterà di dare è solo provvisoria, oltre che inevitabilmente soggettiva.

2. *La crisi ha determinato il passaggio dal G-8 al G-20.*- Un primo effetto della crisi economica globale è stato quello di rimodellare l’assetto apicale della *governance* economica mondiale.

Il diritto internazionale si basa sulla pari ordinazione degli Stati e la Comunità internazionale, quale si estrinseca nella sua principale struttura di organizzazione intergovernativa – le Nazioni Unite – si fonda sul principio della sovrana uguaglianza degli Stati. Eppure, co-

* Il presente lavoro costituisce una rielaborazione della *lectio magistralis* tenuta a Brescia il 28 febbraio 2011 presso l’Aula Magna della Facoltà di Medicina in occasione dell’inaugurazione dell’anno accademico 2010-2011 dell’Università degli Studi di Brescia.

me la stessa Carta di San Francisco del 1945 svela, attribuendo il seggio permanente ed il diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza alle potenze uscite vincitrici dal secondo conflitto mondiale, alcuni Stati assumono nelle varie fasi storiche una posizione di preminenza in ragione del loro maggior grado di capacità politica, economica, tecnologica e militare¹.

È in questa prospettiva di fondo che si inquadra anche il fenomeno dei Vertici di capi di Stato e di governo e ministeriali, che a partire dal 1975 come G-7 (ossia: Stati Uniti, Germania, Giappone, Francia, Regno Unito, Canada e Italia) e poi dal 1998 (con in più la Russia) come G-8 costituiscono un *forum* con aspirazioni di *leadership* su quasi tutti i principali dossier della agenda politica mondiale.

Infatti, se nella fase iniziale di tali Vertici, essi avevano prevalentemente ad oggetto la trattazione di questioni tecnico-economiche e valutarie, col decorso del tempo essi hanno assunto sempre più il carattere di *forum* con competenza generale che tenta di dare una risposta ai principali problemi che di volta in volta affliggono la Comunità internazionale. Volendo schematizzare si può rilevare come l'agenda del G-7/G-8 si sia concentrata dal Vertice di Rambouillet del 1975 sino al 1982 sui temi del rilancio dell'economia mondiale e del contenimento dell'inflazione per poi assumere una marcata direzione politica riguardando via via la risposta al terremoto geopolitico seguito alla fine della guerra fredda, il ripensamento e la riforma delle istituzioni della globalizzazione, l'elaborazione di una strategia di collegamento tra globalizzazione e sviluppo, la lotta al terrorismo e alle sue cause.

Tali Vertici non sono riconducibili al fenomeno dell'organizzazione internazionale in senso proprio, posto che essi non hanno alla base un trattato istitutivo che li regola quali organi di un ente giuridico autonomo ed indipendente dagli Stati in grado di adottare atti propri imputabili all'organizzazione. Si tratta, più semplicemente, di cooperazione informale tra Stati, pur se minuziosamente preparata e regolata, che dà luogo ad atti di indirizzo giuridicamente non vincolanti. Tali atti, per il fatto di provenire dai capi di Stato e di governo, assumono una evidente pregnanza politica e di indirizzo innanzitutto nei confronti degli organi degli Stati che partecipano al Vertice, potendo peraltro, se generalmente condivisi, assumere un'efficacia

¹ Vedasi TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, 121 ss.

persuasiva anche per gli Stati terzi e potendo dare luogo a coerenti provvedimenti nazionali e/o internazionali².

Già a partire dal 1999 opera accanto al G-8 il G-20, gruppo al quale partecipano i ministri delle finanze e i governatori delle banche centrali dei Paesi del G-8 e di Argentina, Australia, Brasile, Cina, India, Indonesia, Messico, Arabia Saudita, Sud Africa, Corea del Sud, Turchia e Unione Europea. Peraltro l'ipotesi di trasformare il G-20 in un L20 (Leaders 20), ossia in un *summit* annuale a livello di capi di Stato e di governo, determinando il superamento del formato del G-8, era stata sinora sostanzialmente respinta dai G8.

Con lo scatenarsi della crisi si è assistito al passaggio di consegne dal G-8 al G-20. Ed, infatti, dopo una prima riunione a livello di capi di Stato e di governo a Washington il 15 novembre 2008, si è deciso a Pittsburgh il 24/25 settembre 2009 che il G-20 costituisca il primario *forum* della cooperazione economica mondiale.

Il G-20, che tra Paesi emergenti ed economie sviluppate rappresenta con l'80% del PIL mondiale la quasi totalità dei protagonisti dell'economia globale, si è quindi posto come il principale centro delle decisioni mondiali in materia economica.

Un primo effetto della crisi che pare quindi di poter rilevare è l'aver accelerato la trasformazione del G-8 in G-20. Pur essendo possibile che vi siano zone grigie di "competenze" tra i due organismi, che derivano chiaramente dal momento di transizione e dall'emergenza, il G-20 ha già dimostrato di non ritenere confinata la propria competenza alla materia della politica economica, indicando quali sue future aree di intervento anche la sicurezza energetica ed alimentare, il cambiamento climatico, lo stato di diritto, la lotta contro il terrorismo, la povertà e le malattie. La storia evolutiva del G-8, sorto come si è detto quale organismo con competenze prettamente economiche ma ben presto ampliatosi ad organismo a vocazione generale, conduce a non escludere che anche il G-20 possa conoscere un'analogia evoluzione.

Come tra breve si indicherà, il fatto che il passaggio dal G-8 al G-20 non sia riducibile ad una questione meramente nominalistica, lo dimostra la circostanza che esso ha già determinato le condizioni politiche per l'adozione di decisioni che preludono a significative riforme della *governance* delle primarie organizzazioni finanziarie internazionali.

² MALAGUTI, *Crisi dei mercati finanziari e diritto internazionale*, Milano, 2003, 120.

Tuttavia, mette conto, preliminarmente, di soffermarsi sul significato più pregnante del passaggio dal G-8 al G-20.

È noto che da tempo si contesta da più parti la “legittimità” del G-8, in quanto esso non rispecchierebbe le dinamiche economiche, demografiche e politiche mondiali, non dando ragione nella sua attuale configurazione alla straordinaria crescita economica di Cina ed India, alla concentrazione della popolazione mondiale nei Paesi emergenti ed in via di sviluppo ed, infine, alla crescente importanza delle economie emergenti nella *governance* mondiale. Da più parti si è quindi lamentata la scarsa rappresentatività dell’organismo e si è proposto di garantire una maggiore inclusione, coinvolgendo in particolare i Paesi emergenti ed in via di sviluppo.

Non vi è dubbio che molte di tali critiche perdono di rilevanza se riferite al nuovo formato del G-20. Pur con i limiti inevitabilmente connessi ad una composizione ristretta per sua stessa natura meno “democratica” di un ipotetico G-192, ossia di un coordinamento mondiale a livello di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite – e su questo cruciale aspetto si tornerà più avanti – il G-20 si caratterizza obiettivamente come un foro credibile grazie alla sua ampia e bilanciata rappresentatività³.

3. *La riforma del FMI e di altre istituzioni ed organismi internazionali.*- Il passaggio dal G-8 al G-20 e quindi il maggior ruolo attribuito soprattutto ai Paesi emergenti – innanzitutto, Cina e India – non è rimasto confinato nell’ambito dell’organismo informale di vertice. Infatti esso ha innescato o, comunque, accelerato il processo di modernizzazione di importanti organizzazioni internazionali finanziarie, in primo luogo, il Fondo Monetario Internazionale⁴.

È noto che l’attuale *governance* del FMI, per molti aspetti ancora oggi corrispondente alla disciplina adottata a Bretton Woods il 22 luglio 1944, è al centro di critiche essenzialmente per il fatto che il sistema di ponderazione dei voti in virtù del quale sono prese le decisioni in seno agli organi apicali del Fondo, vale a dire il Consiglio dei governatori e il Comitato esecutivo, non sarebbe più adeguato alla realtà dell’attuale economia mondiale.

³ SACERDOTI, *I tre pilastri del nuovo ordine*, reperibile *on line* sul sito *viaSarfatti25.it*, 5 novembre 2009.

⁴ In generale si veda TOSATO, *The Monetary Constitution of the International Community since the Second World War*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, vol. II, 1443 ss.

Il sistema delle quote assegnate a ciascuno degli attuali 187 Stati membri del Fondo e che determina il peso specifico del voto di ciascun membro fondandosi su una formula che tiene conto in particolare del prodotto nazionale lordo è ancora sostanzialmente quello fissato nel 1944 a Bretton Woods⁵. Inoltre, e soprattutto, nel sistema dello Statuto del Fondo è previsto che la quota venga attribuita a ciascuno Stato al momento in cui lo Stato viene a fare parte del FMI e pur essendo previsto dallo stesso Statuto un meccanismo di revisione delle quote, è convinzione comune che l'attuale ripartizione delle quote non corrisponda per nulla al peso reale relativo di ciascuno Stato nell'economia mondiale. Alcuni Stati, e specialmente le economie emergenti, sono sottorappresentati. Basti dire che le quote attualmente assegnate a Brasile ed India sono inferiori a quelle del Belgio.

Per questo motivo già prima dello scoppio della crisi si sono avuti alcuni parziali ammodernamenti della *governance* del FMI. Così, nel 2006, ha avuto inizio il processo di riforma del Fondo con la revisione *ad hoc* delle quote di Cina, Corea, Messico e Turchia, considerati maggiormente sottorappresentati.

Non si può tuttavia negare che sia stata la crisi a conferire una ben più decisa spinta propulsiva al processo riformatore. Così, nella primavera del 2008, il Consiglio dei governatori ha approvato alcune innovazioni che prevedono un nuovo incremento *ad hoc* delle quote di alcuni Paesi e l'aumento dei voti di base per dare maggiore voce ai Paesi in via di sviluppo nel processo decisionale. Inoltre, al G-20 dei ministri delle Finanze svoltosi in Corea il 23 ottobre 2010 si è sancito un accordo su un ambizioso progetto di riforma della *governance* del FMI che attribuirà una maggiore rappresentatività ed effettività al Fondo. Tale pacchetto di riforme prevede, innanzitutto, il raddoppio delle quote che così supererà i 750 miliardi di dollari aumentando significativamente i mezzi a disposizione del Fondo. È poi prevista una nuova redistribuzione delle quote che determinerà un trasferimento di circa il 6% dei diritti di voto dai Paesi industrializzati alle economie emergenti, preservando i diritti di voto dei Paesi più poveri. È stato poi raggiunto l'accordo su una nuova composizione e modalità di formazione del Comitato esecutivo in cui tutti membri saranno d'ora in poi eletti, eliminandosi la figura dei consiglieri nominati. Queste proposte

⁵ Si veda VITERBO, *Fondo monetario internazionale e Banca mondiale*, in COMBA (a cura di), *Neoliberalismo internazionale e global economic governance*, Torino, 2008, 189 ss., spec. 197 ss.

sono state recepite dal Comitato esecutivo del Fondo nel novembre del 2010.

Quale che sia il lasso di tempo necessario perché l'emendamento raggiunga l'accettazione di tanti Stati membri rappresentanti l'85% dei diritti di voto (prevedibilmente entro la fine del 2012), non pare dubbio che la *governance* del Fondo ne uscirà alla fine innovata. Basti dire che nel Comitato esecutivo in seguito alla revisione delle quote saranno di fatto stabilmente rappresentate le 10 maggiori economie mondiali e, quindi, in particolare, le economie emergenti.

Poiché è il Comitato esecutivo l'organo cui spetta in seno al FMI dettare le linee di azione del Fondo e quindi, in ultima istanza, indicare il modello di sviluppo economico mondiale, è ragionevole ritenere che tale modello possa subire dei mutamenti proprio in seguito ai nuovi assetti di vertice.

Appare poi commendevole che al G-20 dei capi di Stato e di governo tenutosi a Seoul (11-12 novembre 2010), i Paesi europei abbiano acconsentito a ridurre il numero dei Direttori esecutivi europei che verranno eletti dalle diverse *constituencies* per fare posto a direttori esecutivi espressione di Paesi in via di sviluppo ed economie emergenti. Tuttavia, è evidente che il punto di approdo di tale evoluzione dovrebbe auspicabilmente essere costituito – alla luce dello spirito del Trattato di Lisbona – da un'unica rappresentanza degli Stati dell'eurozona in seno al FMI.

È poi importante notare come la nuova architettura della *governance* finanziaria mondiale risulti ben delineata nella lettera congiunta del 13 novembre 2008 sottoscritta dai responsabili dei due "bracci operativi" del G-20, ossia il FMI e il *Financial Stability Forum* (FSF) ora divenuto *Financial Stability Board* (FSB), ed indirizzata al G-20, ossia la "testa politica" della nuova architettura, che ne ha accettato il contenuto al Vertice del 15 novembre 2008. In tale documento si sottolinea come la crisi finanziaria mondiale abbia denotato l'importanza della cooperazione internazionale sia per fornire un'adeguata risposta alla crisi, sia per lo sviluppo e l'attuazione di politiche volte ad elaborare un sistema finanziario più sano. Tale esigenza di coordinamento concerne soprattutto le organizzazioni e gli organismi finanziari internazionali che intervengono a supporto degli sforzi intrapresi dai governi nazionali, quali, in particolare, il FMI e il FSB.

In questa prospettiva il FMI e il FSB hanno deciso di rafforzare la collaborazione ed al fine di un migliore coordinamento di specificare meglio le rispettive aree di competenza. Al FMI spetta la sorveglianza

del sistema finanziario globale, mentre l'elaborazione delle discipline di regolazione e di supervisione sui mercati finanziari e di coordinamento dei vari *standard setting bodies* internazionali compete al FSB. Tuttavia il FMI partecipa a tale lavoro quale membro del FSB.

Mentre l'attuazione delle politiche nel settore finanziario compete naturalmente alle autorità nazionali, spetta al FMI vigilare sull'attuazione di tali politiche. Infine, il FMI e il FSB cooperano nella conduzione dello *early warning*: il FMI valuta il rischio macro-finanziario e sistemico, mentre il FSB individua le vulnerabilità del sistema finanziario, sempre in cooperazione con il FMI.

Non è poi dubbio che la crisi abbia determinato un'accelerazione anche della riforma della *governance* della Banca Mondiale e ciò sempre nella direzione di una maggiore rappresentatività dell'organizzazione. La riforma si sviluppa in due tappe. La prima contempla il raddoppio dei voti base e l'aggiunta di un seggio nel Consiglio di amministrazione da attribuire ai Paesi africani in via di sviluppo. La seconda tappa prevede, sulla falsariga di quanto già intrapreso in sede FMI, la ridefinizione della ponderazione dei voti degli Stati membri sulla base del relativo peso nell'economia mondiale e del contributo di ciascuno al finanziamento dello sviluppo.

Un ulteriore sviluppo determinato dalla crisi ha riguardato il già citato *Financial Stability Forum*, l'organismo informale fondato nel 1999 che riuniva i rappresentanti di vertice dei ministeri finanziari, delle banche centrali e degli istituti di vigilanza dei mercati finanziari nazionali dei G-7 e di Australia, Hong Kong, Olanda e Singapore, nonché rappresentanti delle istituzioni finanziarie internazionali e di altri organismi di rappresentanza internazionale degli organi di vigilanza o comitati di esperti. Infatti, nel novembre del 2008, i leader del G-20 hanno convenuto di porre il FSF su una base istituzionale più solida espandendone la *membership* e di rafforzarne così l'effettività quale meccanismo di sviluppo e di attuazione delle politiche regolatorie e di vigilanza sui mercati finanziari mondiali.

Questo ampliamento del "mandato" dell'organismo informale finanziario è stato poi più precisamente articolato dal G-20 di Londra del 2 aprile 2009 in cui il FSF, ridenominato *FS Board*, è stato ampliato *ratione personarum*: infatti del nuovo organismo fanno ora parte, oltre che gli Stati già presenti nel FSF, tutti gli ulteriori Stati rappresentati nel G-20, oltre alla Spagna e alla Commissione Europea.

Nella "Charter" del FSB si riconosce che l'obiettivo di raggiungere una maggiore stabilità dei mercati finanziari, data la loro inter-

connessione ed intrinseca internazionalità, non può essere realizzato senza coinvolgere un maggior numero di Stati, specialmente quelli che rappresentano le economie emergenti.

Inoltre la Charter rafforza le competenze dell'organismo di vertice, ampliandone in particolare quelle in materia di coordinamento delle attività poste in essere dai vari *standard setting bodies* internazionali rispetto ai quali il FSB viene a configurarsi quale "*umbrella body*". Tra le attività rafforzate dal FSB in seguito alla crisi vi è quella di individuare le lacune ed i difetti del sistema di regolamentazione e di vigilanza dei mercati finanziari a livello mondiale.

Si possono poi citare l'azione svolta dal FSB, sotto la direzione politica del G-20, e poi declinata tecnicamente dal Comitato di Basilea in tema di ricapitalizzazione delle banche (Basilea 3) e le proposte in tema di regolamentazione di *hedge funds* e di contratti derivati.

Infine, gli sviluppi in tema di cooperazione internazionale delle autorità di vigilanza e di maggiori e più efficaci controlli sui mercati hanno visto un rafforzamento di meccanismi quali i collegi di supervisori per i gruppi multinazionali, la stipula di accordi tra i vari *supervisors* nazionali e il *peer review*.

4. *Il cantiere europeo. La riforma della governance della vigilanza paneuropea.*- Anche nel contesto dell'Unione Europea si sono realizzate, e potranno realizzarsi in futuro, importanti modifiche della "*governance*" in ragione della crisi. In questa sede, in cui si cerca di dare una valutazione mondiale degli effetti della crisi, farò cenno solo ai profili generali e, tra questi, approfondirò la riforma della *governance* della vigilanza paneuropea, in quanto è il solo tassello del mosaico definitivamente acquisito poiché ormai consacrato in atti europei.

Con lo scatenarsi della crisi, l'Unione Europea si sta munendo o si è già munita di una serie di strumenti volti ad integrare e rafforzare quelli che aveva precedentemente in dotazione, ossia la politica monetaria ed il Patto di stabilità e crescita. Infatti, da un lato l'Unione si è già dotata, come detto, di una nuova architettura della vigilanza sui mercati finanziari, dall'altro, sono in corso i lavori da cui deriveranno nuovi meccanismi per il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e di gestione delle crisi⁶.

⁶ Cfr. SACCOMANNI, *L'Unione Europea di fronte alla crisi globale: le implicazioni per le banche, la finanza e la politica economica*, Bundesministerium der Finanzen - Berlino, 8 febbraio 2011, in www.astrid-online.it.

Circa il coordinamento delle politiche economiche, si può qui solo notare come la riforma predisposta dal gruppo facente capo al Presidente del Consiglio Europeo Van Rompuy, vada nella direzione di potenziamento della disciplina fiscale attraverso una revisione del Patto di stabilità e crescita. Tale revisione metterà al centro la sostenibilità di medio periodo e la dinamica del debito pubblico. Il nuovo Patto prevederà altresì un più ampio spettro di misure, specialmente preventive oltre che correttive.

È legittimo peraltro chiedersi se l'accordo raggiunto al recente G-20 francese sulla identificazione degli indicatori di squilibrio globale, che attribuisce rilevanza sia al debito pubblico sia al debito privato, possa determinare uno sviluppo analogo a livello europeo.

Quanto alla gestione delle crisi, è noto come l'Unione si sia dotata di meccanismi di intervento per fornire assistenza finanziaria a Stati membri in difficoltà. Successivamente agli interventi bilaterali a favore della Grecia, sono infatti divenuti operativi la *European Financial Stability Facility* (EFSF) e lo *European Financial Stabilization Mechanism* (EFSM), per un importo globale di 500 miliardi di euro, mentre la BCE ha sviluppato un programma di acquisti di titoli di Stato relativamente a quei Paesi il cui debito sovrano è maggiormente sotto pressione sui mercati. È poi preconizzata una riforma del Trattato che prevede che il sostegno europeo ad uno Stato membro eventualmente insolvente sia subordinato alla previa ristrutturazione del debito con i creditori privati.

In questa prospettiva è auspicabile che si giunga alla istituzione dell'agenzia europea del debito dotata della capacità di emettere *eurobonds*, ciò che darebbe un messaggio di solidità del sistema ai mercati globali, ponendo i mercati nazionali al riparo dal contagio causato da eventuali future perturbazioni dei debiti sovrani.

Venendo ora alla riforma della *governance* della vigilanza finanziaria europea, si osserva come siano state create e siano già operanti dal 1° gennaio di quest'anno le tre nuove autorità indipendenti europee (ESA-*European Supervisory Authorities*) responsabili della vigilanza per il settore bancario (EBA), assicurativo (EIOPA) e dei mercati finanziari (ESMA). Accanto ai predetti organi di vigilanza microprudenziale, sia ha poi, presso la BCE, l'organo di vigilanza macroprudenziale per il monitoraggio dei rischi sistemici, lo *European Systemic Risk Board* (ESRB). Le ESA e lo ESRB, insieme alle autorità di vigilanza nazionali, formano il Sistema europeo delle autorità

di vigilanza finanziaria (*European System of Financial Supervision-ESFS*)⁷.

La riforma della vigilanza finanziaria europea nasce sulla falsariga del rapporto *de Larosière*, richiesto dalla Commissione, nel quale si rilevava come il precedente sistema di vigilanza fondato sui comitati delle autorità di vigilanza nazionali (CEBS, CESR e CEIOPS) (c.d. comitati di terzo livello) avesse dimostrato i propri limiti nell'impatto con la crisi finanziaria, soprattutto in termini di insufficiente cooperazione e scambio di informazioni tra le autorità nazionali di vigilanza, difficoltà di giungere ad un'azione comune da parte delle stesse, nonché diversità di interpretazione della medesima disciplina europea applicabile. In ogni caso, il limite principale è stato individuato nella natura volontaria e non obbligatoria della cooperazione tra autorità nazionali e nel carattere non vincolante delle decisioni adottate in sede di cooperazione.

Per questi motivi si è prevista la creazione delle tre nuove ESA, agenzie di diritto europeo, le quali subentrano ai comitati di terzo livello. Pur prevedendosi che al loro interno vi sia la presenza delle autorità di vigilanza nazionali, le ESA denotano un forte legame con la Commissione Europea, la quale, per il fatto di dover perseguire istituzionalmente l'interesse generale dell'Unione, dovrebbe garantire un esercizio più determinato dei poteri di supervisione da parte delle ESA sull'attività delle singole autorità nazionali. La struttura di *governance*, che prevede la regola del voto a maggioranza per l'adozione delle decisioni, come anche i poteri delle tre ESA sono sostanzialmente i medesimi e si distinguono quindi solo per i settori di competenza, dovendosi peraltro precisare che l'ESMA oltre che vigilare su intermediari e mercati finanziari ha specifici poteri regolamentari sulle società di *rating*.

Venendo ora ai poteri delle ESA, esse devono elaborare norme tecniche di regolamentazione e di attuazione per creare un manuale di regole (*rule book*) europeo per eliminare le attuali divergenze interpretative che si registrano nella prassi applicativa ad opera delle diverse autorità di vigilanza nazionali delle pur comuni discipline europee. Le norme tecniche, dopo essere approvate dalla Commissione, sono destinate a trasformarsi anche in regolamenti, atti di diritto europeo direttamente applicabili in ogni Stato membro, che contribuiranno così a

⁷ MOLONEY, *EU financial regulation after the global financial crisis: "More Europe" or more risks?*, in *CMLR*, 2010, 1317 ss.

creare il *level playing field* per tutti gli intermediari finanziari nell'intero territorio dell'Unione.

Innovativa è l'attribuzione alle ESA di veri e propri poteri decisionali sulle autorità di vigilanza nazionali e sugli istituti finanziari. È infatti previsto che se un autorità di vigilanza nazionale violi il diritto dell'Unione, comprese le norme tecniche di regolamentazione e di attuazione, le ESA possano trasmettere all'autorità nazionale una raccomandazione in cui indicano l'azione necessaria per conformarsi al diritto dell'Unione⁸.

Se l'autorità nazionale non si conforma al diritto dell'Unione, la Commissione esprime un parere per chiedere all'autorità competente di prendere le misure necessarie per rispettare il diritto dell'Unione. Ove l'autorità non si conformi al parere, le ESA possono, se soccorre una situazione di urgenza, e sempreché le pertinenti discipline europee siano direttamente applicabili, adottare una decisione nei confronti del singolo istituto finanziario, imponendogli di prendere misure per rispettare gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione.

Pur essendo concepito come rimedio di "ultima istanza", non vi è dubbio che il potere di ESA di prendere una decisione vincolante – in via sostitutiva rispetto all'autorità di vigilanza nazionale – nei confronti di un'impresa costituisca una forte innovazione.

È inoltre previsto che in caso di controversie tra autorità nazionali circa le misure da adottare in situazioni transfrontaliere (per esempio nei confronti di un gruppo bancario multinazionale), le ESA possano, dopo l'eventuale infruttuoso esperimento di un procedimento di conciliazione, adottare una decisione vincolante per le autorità di vigilanza nazionali. Inoltre, ove l'autorità nazionale, non conformandosi alla decisione delle ESA, ometta di assicurare che un istituto finanziario rispetti gli obblighi europei, le ESA potranno adottare una decisione individuale vincolante nei confronti dell'istituto finanziario.

Analoghi poteri sono conferiti alle ESA nel caso di situazioni di emergenza che potenzialmente mettano a repentaglio l'ordinato funzionamento e l'integrità del sistema finanziario del mercato unico, con l'avvertenza che la dichiarazione di tale emergenza compete bensì al Consiglio, ma esclusivamente su richiesta di ESRB, Commissione od ESA. Inoltre, con disposizione che non si applica peraltro alla procedura probabilmente più frequente (violazione del diritto dell'Unione),

⁸ Cfr. BASTIANON, *L'Unione europea e la crisi economico-finanziaria. Le proposte della Commissione*, in corso di pubblicazione.

è stato previsto un meccanismo in base al quale il Consiglio possa, a maggioranza, confermare o paralizzare la decisione delle ESA, e ciò quando uno Stato sostenga che la decisione incida in modo significativo sul proprio bilancio.

L'articolata disciplina che si è cercato qui di tratteggiare per sommi capi – pur costituendo un indubbio passo in avanti sulla strada di una solida supervisione europea – lascia chiaramente denotare come essa sia il frutto di un compromesso tra posizioni che reclamavano una più spiccata autonomia delle ESA dal potere di influenza degli Stati membri ed atteggiamenti sotto questo profilo più prudenti, o se si vuole, conservatori.

È anche interessante notare come le innovazioni introdotte in Europa, con la creazione delle ESA e quindi di agenzie dotate di effettivi poteri decisionali nei confronti delle autorità degli Stati membri, stiano suscitando un dibattito dall'altra parte dell'oceano. Negli Stati Uniti gli studiosi si interrogano sulla opportunità di “replicare” in ambito mondiale l'esperienza europea.

In particolare si propone di trasformare il FSB in una organizzazione internazionale dotata di poteri vincolanti nei confronti degli Stati membri⁹. Ovviamente questa radicale proposta riposa su un sentimento di insoddisfazione circa l'efficacia degli attuali assetti di *governance* nel settore finanziario, basati su comitati che difettano del potere di adottare disposizioni vincolanti per i membri e che si ripromettono di promuovere la convergenza di standard minimi nella forma della *soft law*, confidando, per l'attuazione di tali standard, sulla capacità di *moral suasion* dei comitati.

Naturalmente si possono nutrire seri dubbi sull'esistenza a livello mondiale di una volontà politica corrispondente e, in ogni caso, prima di prendere una decisione così importante occorrerebbe valutare approfonditamente di quali poteri si intenderebbe dotare il nuovo ente ed, inoltre, se non sarebbe più opportuno trasformare il FMI, ampliandone le competenze, piuttosto che istituire un'ulteriore organizzazione internazionale.

5. *L'elaborazione del global legal standard e della Global Charter.*- Spostandoci ora dal piano istituzionale/organizzativo e quin-

⁹ PAN, *Challenge of International Cooperation and Institutional Design in Financial Supervision: Beyond Transgovernmental Networks*, in *Chicago Journal of International Law*, 243; ALEXANDER, *Symposium ruling the world*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 861.

di della *governance* in senso proprio, ai profili in senso lato “normativi”, occorre dare conto di alcune iniziative che costituiscono delle “risposte” alla crisi, concertate tra gruppi di Stati, poi valorizzate da organizzazioni internazionali.

In tale prospettiva assume innanzitutto rilievo l’elaborazione, su iniziativa del Ministro delle finanze, Giulio Tremonti, di un *global legal standard*, ossia di un insieme di principi che dovrebbe presidiare, come si afferma nella pertinente dichiarazione del 28 maggio 2010, la correttezza, l’integrità e la trasparenza dei comportamenti degli Stati e dei privati nell’economia globale¹⁰. Tale dichiarazione che è stata sottoscritta dai 34 Stati membri dell’OCSE e da Brasile, Russia, Unione Europea, non costituisce evidentemente una disciplina vincolante come denota il ricorrente uso del vocabolo “*should*” anziché di “*shall*”. Tuttavia i principi non possono che suscitare un sentimento di forte condivisione, posto che essi mirano a sollecitare da parte di Stati e di operatori privati comportamenti eticamente corretti in materia di transazioni economico-finanziarie. In particolare rilevano i richiami indirizzati agli Stati in merito al miglioramento delle strutture di disciplina del mercato e la sollecitazione delle istituzioni finanziarie e degli intermediari a tenere comportamenti di correttezza, imparzialità e trasparenza nell’informazione della clientela.

L’importanza di tali principi risiede altresì nel fatto che essi potranno costituire la base di partenza per l’adozione di discipline, di *soft law* in seno alla stessa OCSE, oppure vincolanti, eventualmente nella forma di leggi modello da negoziarsi per esempio in sede UNCITRAL, parte della struttura istituzionale delle Nazioni Unite¹¹.

Un’ulteriore iniziativa è stata presa nel febbraio del 2009 dalla Cancelliera tedesca, Angela Merkel, mirante ad istituire una *Global Charter*. Tale iniziativa anch’essa poi confluita in sede OCSE e condivisa da altre organizzazioni internazionali, quali l’OIL, il FMI, la Banca Mondiale e l’OMC, mira nella fase attuale a predisporre un inventario dei trattati, atti, standard e *guidelines* internazionali in materia economica e sociale. Pur non essendo evidentemente chiaro quale possa essere il destino di questa iniziativa, essa riesce comunque a porre in risalto sia i risultati raggiunti in termini di cooperazione internazionale economica, sia – e soprattutto – a fare emergere i settori

¹⁰ SANTA MARIA, *Principi etici e cooperazione internazionale nei rapporti economico-finanziari*, in *Dir. comm. int.*, 2010, 771 ss.

¹¹ Vedasi CARBONE, “*Corporate Governance*”, *internazionalizzazione dei rapporti economici e “accountability” dell’impresa*, in *Dir. comm. int.*, 2005, 311 ss.

in cui vi sia carenza di norme/standards primari (regole di condotta) e/o secondari (di attuazione e monitoraggio) adeguati, nonché ad individuare quelli sovra-regolamentati. È anche significativo come nei documenti preparatori si segnali l'importanza di coinvolgere nel processo formativo della *Global Charter* le economie emergenti e i Paesi in via di sviluppo.

6. *L'attuale architettura della governance economica mondiale e i suoi limiti.*- Gli sviluppi post-crisi che si sono potuti sin qui rilevare vanno naturalmente inquadrati nelle più generali dinamiche e criticità dell'attuale complessiva struttura della *governance* economica mondiale.

Al riguardo si premette che la crisi ha avuto il merito di riproporre alle coscienze di tutti gli attori mondiali come anche alla società civile mondiale una verità inconfutabile, autorevolmente affermata anche dal Santo Padre Benedetto XVI nella Enciclica *Caritas in veritate*, ossia l'inarrestabile crescita della interdipendenza mondiale e quindi la naturale propensione delle crisi economiche, sociali e umanitarie ad assumere una dimensione globale, ciò che pone l'ineludibile esigenza di disporre di un'efficace e ben coordinata *governance* in grado di assumere misure adeguate nell'interesse della popolazione mondiale.

Ora, l'attuale architettura della *governance* economica mondiale si fonda essenzialmente, oltre che sul ruolo propulsivo del G-20, sulle Nazioni Unite e sulla triade di organizzazioni intergovernative a vocazione economica: il FMI (e FSB), la Banca Mondiale e l'OMC. Tali organizzazioni devono per statuto occuparsi rispettivamente di questioni monetarie, aiuto allo sviluppo e commercio internazionale e non hanno dunque una competenza generale in materia economica. Le Nazioni Unite, per converso, hanno tale competenza generale, ma – contrariamente alle altre organizzazioni citate, che detengono effettivi poteri decisionali in materia di finanziamenti, soluzione delle controversie commerciali internazionali ecc. – non hanno strumenti per incidere in modo effettivo nella *governance* economica mondiale.

Una siffatta architettura pone, evidentemente, un problema di efficace coordinamento tra le organizzazioni citate.

È convinzione comune che tale coordinamento sia ad oggi insoddisfacente.

Emblematica è nella prospettiva qui indicata la debole norma di cui al par. 5 dell'art. III dell'Accordo istitutivo dell'OMC dove si dice che “*Al fine di rendere più coerente la determinazione delle politiche*

economiche a livello globale”, l’OMC coopera, “*se del caso*”, con il Fondo Monetario Internazionale e con la Banca Mondiale. Nella dichiarazione ministeriale adottata in occasione della costituzione dell’Accordo si sottolineano giustamente le interconnessioni dei diversi aspetti della politica economica – finanza, commercio, sviluppo – e si riconosce pertanto che le organizzazioni internazionali deputate a ciascuno di essi debbano perseguire politiche coerenti. Tuttavia, la prassi dell’OMC ha denotato la riluttanza degli organi deputati alla soluzione delle controversie della stessa ad avvalersi del contributo del FMI.

Inoltre, i rapporti tra le Nazioni Unite e le due organizzazioni finanziarie internazionali sono rette da deboli accordi di coordinamento risalenti al 1947 e quelli tra Nazioni Unite e OMC, organizzazione quest’ultima che non fa neppure formalmente parte del sistema delle Nazioni Unite, da un accordo che prevede un mero scambio di informazioni. Nonostante le critiche che si muovono, anche giustamente, alle Nazioni Unite, il collegamento con le stesse appare comunque fondamentale anche per riequilibrare un approccio che rischia talvolta di essere eccessivamente legato a parametri di mercato, mettendo in secondo piano temi quali lo sviluppo sostenibile, il rispetto dei diritti umani e sociali e la tutela dell’ambiente.

È evidente che la situazione sopra descritta pone il serio rischio che le varie organizzazioni coinvolte nella *governance* mondiale perseguano politiche, nel rispettivo campo di competenza, non coerenti od addirittura divergenti in risposta alle crisi economiche globali.

Infine, anche sotto il profilo della *routine* operativa si deve lamentare mancanza di coordinamento, come quella rappresentata dal modo disgiunto in cui OMC, FMI e Banca Mondiale effettuano l’attività di valutazione dell’andamento delle politiche economiche nazionali¹².

7. Proposte per un miglioramento della governance economica mondiale.- Da più parti si è posta quindi l’esigenza di modificare questa situazione sicuramente insoddisfacente e l’orientamento è quello di proporre un rafforzamento del coordinamento tra le organizzazioni internazionali coinvolte.

¹² VELLANO, *La cooperazione tra le principali organizzazioni internazionali economiche*, in COMBA (a cura di), *op. cit.*, 283 ss., spec. 296.

Inoltre, alcuni governi europei hanno segnalato l'esigenza di iniziare a discutere, specialmente in seno al G-20, le basi di una nuova architettura della *governance* mondiale.

Nel rapporto del 2009 della Commissione di esperti nominata dal Presidente dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulle riforme del sistema monetario e finanziario internazionale presieduta da Joseph Stiglitz si abbozza una radicale riforma che comporterebbe la creazione di un nuovo organo delle Nazioni Unite che si porrebbe allo stesso livello dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza, il c.d. "Consiglio di coordinamento economico globale", composto da un ristretto ma rappresentativo gruppo di Stati, assistito da un *panel* di esperti indipendenti in materia economica, con competenza generale in materia economica e con poteri di coordinamento nei confronti oltre che del FMI, della Banca Mondiale e delle altre istituzioni specializzate delle Nazioni Unite, anche nei confronti dell'OMC che verrebbe quindi ricondotta nella "famiglia" delle Nazioni Unite¹³.

Il rapporto contiene una radicale critica del sistema vigente: la crisi finanziaria iniziata negli Stati Uniti anche e soprattutto a causa della forte deregolamentazione dei mercati finanziari perseguita dalle amministrazioni statunitensi si sarebbe poi diffusa e trasformata in crisi economica mondiale colpendo soprattutto le popolazioni dei Paesi in via di sviluppo più poveri anche a causa delle politiche neoliberiste perseguite in particolare dal Fondo Monetario Internazionale.

Tuttavia prevale lo scetticismo circa l'adeguatezza delle Nazioni Unite ad assumere il ruolo di coordinatore della *governance* economica mondiale. Questo giudizio non è però sufficiente, posto che esso non risolve, comunque, l'esigenza dell'individuazione di un centro dotato di poteri di coordinamento e di indirizzo nei confronti di tutti gli organismi impegnati nello scenario.

8. *Rappresentatività-Legittimità-Efficienza.*- Il tema della riforma della *governance* economica mondiale si riannoda così al tema più ampio della riforma della *governance* mondiale senza aggettivi, come è nel titolo di questa prolusione.

Invero appare evidente come la discussione attualmente in atto ruoti intorno ad alcuni concetti – rappresentatività, legittimità, efficienza – che da sempre connotano il dibattito sulla riforma delle Na-

¹³ *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, del 21 settembre 2009.

zioni Unite, del Fondo Monetario Internazionale e delle altre maggiori organizzazioni internazionali¹⁴.

Sotto questo profilo lo sviluppo costituito dal passaggio al G-20 quale organismo informale di vertice, quanto meno in materia economica, in grado di superare il mancato coordinamento nell'attuale architettura della *governance* mondiale e di costituire un importante centro di sintesi decisionale, costituisce un sicuro passo in avanti, poiché comporta l'inclusione delle economie emergenti e segnatamente della Cina nei processi decisionali. È comune convinzione che, specialmente a livello di relazioni internazionali, le decisioni partecipate abbiano maggiori *chances* di essere poi osservate dai destinatari – gli Stati – che non decisioni prese da piccoli gruppi di Stati che si tenti poi di “imporre” a Stati che non abbiano avuto modo di discuterle.

Eppure, proprio per questo stesso motivo, il passaggio dal G-8 al G-20 reca in sé un elemento di criticità: per quanto ampliato, il formato viene avvertito dagli esclusi come discriminatorio e, quindi, illegittimo.

Non è dubbio che proprio i Paesi in via di sviluppo, ossia quelli che maggiormente possono subire, data la loro più debole struttura economica, negativi effetti per scelte eventualmente sbagliate operate dagli Stati più forti, non siano adeguatamente rappresentati nel G-20.

Al *Summit* sugli Obiettivi del Millennio tenutosi a New York nel settembre del 2010 – che ha spronato la maggioranza dei membri delle Nazioni Unite a confermare l'impegno a destinare lo 0.7 del PIL all'aiuto pubblico allo sviluppo entro il 2015 – sono intervenuti anche i Paesi destinatari di aiuti, richiamando i donatori all'osservanza degli impegni presi e osservando come l'impatto della crisi economica finanziaria globale sarebbe per gli stessi insostenibile ove si dovesse combinare con una riduzione degli aiuti.

Una presenza dei PVS in seno al G-20 darebbe maggiori garanzie circa il rispetto di tali impegni.

Per tutti questi motivi ritengo che un primo passo sicuramente equo e necessario consista nell'ampliare la rappresentatività del formato del G-20, coinvolgendo in particolare i principali PVS. Naturalmente, posto che il G-20 – la testa politica del sistema della

¹⁴ CARON, *The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council*, in *AJIL*, 1993, 552 ss.; PICONE, *Valori fondamentali della Comunità internazionale e Nazioni Unite*, in questa *Rivista*, 1995; SCHWARTZBERG, *Revitalizing the United Nations-Reform Through Weighted Voting*, New York, The Hague, 2004; BARGIACCHI, *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, Milano, 2005.

governance economica mondiale – ha nel Fondo Monetario e nel FSB i suoi due bracci operativi, il suddetto ampliamento deve necessariamente comportare un corrispondente ampliamento della *membership* del FSB ed un rafforzamento ulteriore dei diritti di voto dei PVS in seno al Fondo monetario.

Il problema è tuttavia più complesso: esso riguarda, a ben vedere, tutti gli Stati esclusi. Ciò è dimostrato dal fatto che molti Paesi esclusi dal processo stanno tentando di individuare formati che possano mitigare tale marginalizzazione. Si tratta del c.d. G-172, ovvero l'insieme degli Stati membri delle Nazioni Unite esclusi dal G-20, i quali si rifugiano nelle Nazioni Unite che diventano così una sorta di “cassa di compensazione”¹⁵.

Tali Stati, che si sono strutturati in un gruppo chiamato 3G (*Global Governance Group*), guidato da Paesi come Cile, Singapore e Svizzera, stanno tentando di sviluppare forme di collegamento delle Nazioni Unite al convoglio del G-20 e avviando una interlocuzione con quest'ultimo al fine di rafforzare il rapporto.

Un secondo passo che pure ritengo positivo consisterebbe nel favorire maggiormente da parte del G-20 l'interlocuzione con i Paesi che sono attualmente esclusi dal G-20 e con quelli che lo saranno successivamente all'auspicabile ampliamento dello stesso.

Infine, si deve notare che, come in un gioco di specchi, gli argomenti svolti in relazione ad organismi percepiti come non sufficientemente rappresentativi a confronto con l'universalità delle Nazioni Unite, portano inevitabilmente a riaprire la questione che si pone invece proprio con riguardo al cuore delle Nazioni Unite, ossia il Consiglio di Sicurezza.

Non è un caso che di recente il *Council on Foreign Relations* abbia suggerito all'Amministrazione Obama di “utilizzare” l'allargato G-20 come sede dove soppesare l'effettiva disponibilità dei candidati membri del Consiglio di Sicurezza a contribuire a perseguire “*global public goods*”¹⁶.

Venendo al ruolo del nostro Paese, si deve rilevare come un punto di riferimento costante della politica estera italiana sia stato la centralità delle Nazioni Unite e come i governi italiani abbiano adottato pro-

¹⁵ Vedasi RAGAGLINI, *Le Nazioni Unite e la riforma della governance*, in questa Rivista, 2010, 509 ss.

¹⁶ Cfr. McDONALD, PATRICK, *UN Security Council Enlargement and U.S. Interests*, Council Special Report No. 59, dicembre 2010, reperibile *on line* sul sito www.cfr.org.

prio sulla riforma del Consiglio di Sicurezza una posizione *bipartisan* molto apprezzabile e che bilancia le esigenze indicate¹⁷.

Tale proposta promuove infatti una riforma che porti ad un Consiglio di Sicurezza maggiormente rappresentativo, responsabile e più rispondente agli sviluppi della Comunità internazionale.

La formula suggerita (con nuovi membri non permanenti e seggi di maggiore durata) rappresenterebbe meglio la diversa disponibilità di alcuni Stati membri di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza, consentendo ad un maggiore numero di Stati di farne parte (ad oggi oltre 70 Stati non hanno mai fatto parte del Consiglio).

Inoltre tutti i nuovi membri sarebbero eletti dall'Assemblea Generale.

Infine, grazie al meccanismo elettorale, si eviterebbe il formarsi di posizioni di rendita e si consentirebbe all'organo di corrispondere alle modifiche avvenute nella Comunità internazionale¹⁸.

È auspicabile che i principi sottostanti a tale proposta siano ancor più largamente condivisi e possano divenire la base di ogni riforma della *governance* mondiale.

ABSTRACT

The Global Governance Reform at the Time of the Crisis

The question that this article aims to respond to is whether the financial turmoil and the subsequent economic crisis have strengthened the cooperative approach of States and international organizations in their efforts to organize the global governance of the world economy. Some positive developments have been made. The upgrading of the G-20 to the “premier forum for international economic cooperation”, replacing the more exclusive G-8, has created a more representative and balanced forum, which includes China, at the top of global economic governance. Moreover, the G-20 itself has managed to set in motion reforms of important international financial institutions, such as the International Monetary Fund and the World Bank. These reforms are aimed at giving more voting powers to the

¹⁷ Cfr. DE GUTTRY, PAGANI, *Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, Bologna, 2005, 153 ss. Sull'azione dell'Italia in seno alle Nazioni Unite si veda BALDI, NESI, *L'Italia al Palazzo di Vetro. Aspetti dell'azione diplomatica e della presenza italiana all'ONU*, Trento, 2005.

¹⁸ Vedi RAGAGLINI, *op. cit.*, 516 ss.

emerging economies. The same modernizing policy has resulted in the enlargement of the membership of the Financial Stability Board, which has been set up to govern the international financial markets together with the IMF, under the political guidance of the G-20.

However, a lot still remains to be done. The main outstanding issue is the lack of coordination in working methods and the inconsistencies in the policies of the three main world economic organisations, *i.e.* the IMF, the World Bank and the WTO. More coherence and coordination must be achieved. Closer coordination should be achieved through the leadership of the G-20, but the United Nations – still the sole universal player with undisputed legitimacy – should also have a role to play. States excluded from the G-20 – the so called G-179 – should be encouraged in their efforts to work closely with the G-20 and their opinion should be taken into consideration in working out viable solutions for the failures of the world economy.