

Gli *standards* internazionali per i servizi finanziari

Oggetto della ricerca

Ai processi di progressiva internazionalizzazione dell'attività bancaria e creditizia, e di crescente integrazione tra i mercati bancario, mobiliare e assicurativo, ha corrisposto la sempre più frequente elaborazione, a livello sovranazionale, di *standards* per i servizi finanziari. L'istituzione del Comitato di Basilea, per iniziativa delle Banche centrali dei Paesi del G10, risale al 1974, ed è successiva alla crisi della Banca tedesca *Bankhaus Herstatt*. Con la creazione di mercati finanziari globali, l'esigenza di una stretta collaborazione delle autorità di controllo, finalizzata all'elaborazione di principi e regole uniformi, è stata avvertita con sempre maggiore urgenza. Al *Basel* si sono affiancati, nel 1983, l'*International Organization of Securities Commissioners* – IOSCO, e, nel 1994, l'*International Association of Insurance Supervisors* – IAIS.

Ma gli *standards* internazionali per i servizi finanziari non sono solo quelli prodotti dagli organismi di cooperazione tra le autorità di vigilanza nazionali. Un esempio significativo, in tal senso, è fornito dal *Financial Stability Forum* – FSF, istituito nel 1999 su iniziativa del G7, che raggruppa, oltre ai *transgovernmental regulatory networks* prima indicati, anche autorità amministrative nazionali (come le Banche centrali), e organizzazioni internazionali (segnatamente, il FMI e la Banca Mondiale, ma anche organizzazioni indipendenti costituite da organismi privati, come l'*International Accounting Standards Board* - IASB). Inoltre, anche nell'ambito del sistema WTO sono state dettate numerose regole in materia di servizi finanziari: nel quadro del *General Agreement on trade in services* – GATS, sono stati emanati due *annexes* in materia di servizi finanziari, nonché l'“*Intesa sugli impegni nei servizi finanziari*”, e il quinto protocollo, anch'esso avente per oggetto la liberalizzazione dei servizi finanziari.

Oggetto della ricerca sono le modalità di formazione, a livello globale, e di applicazione, a livello nazionale, di tali *standards*, nonché le reciproche interazioni tra *standards* provenienti dai diversi organismi competenti in materia.

Obiettivi

La ricerca mira a rispondere ad alcuni degli interrogativi che la crescente elaborazione di *standards* globali per i servizi finanziari pone. In primo luogo, qual è il valore legale di tali *standards*? Tradizionalmente, e in linea di principio, le regole prodotte dai *transgovernmental regulatory networks* sono esclusivamente oggetto di sollecitazione, ma non vengono imposte alle

autorità di vigilanza appartenenti a tali organismi. Di recente, però, si è assistito all'introduzione di procedure di verifica dell'attuazione di tali *standards*.

In secondo luogo, che rapporto si crea tra i corpi di regole elaborati dai diversi organismi? Data la diversificazione delle procedure di *enforcement*, si viene a creare una gerarchia tra gli *standards*?

Infine, in che modo può avvenire la risoluzione di conflitti tra *standards* prodotti da istituzioni diverse?

Temi

Al fine di rispondere a tali quesiti, il progetto di ricerca si propone: di operare una ricognizione degli *standards* internazionali per i servizi finanziari, con particolare riguardo al soggetto che li pone in essere (*Transgovernmental network*; organizzazione internazionale; forum e altri organismi di raccordo), e, quindi, alle modalità di partecipazione degli Stati nell'elaborazione di questi; di analizzare quali rapporti si vengono a creare tra *standards* e *guidelines* stabiliti dai diversi organismi; di esaminare il valore legale della regolamentazione; di verificare il modo in cui le amministrazioni nazionali applicano gli *standards* internazionali; di indagare sulle ipotesi di conflitto tra regole provenienti da soggetti diversi.

1) In primo luogo, gli *standards* globali per i servizi finanziari sono elaborati dai *transgovernmental regulatory networks* per i settori bancario, mobiliare e assicurativo, nonché da vere e proprie organizzazioni internazionali, quali l'FMI, la Banca Mondiale e il WTO, e da organismi di raccordo tra tali soggetti e organizzazioni di privati, come l'FSF. Vi è la possibilità che gli Stati si trovino a dover applicare regole alla cui elaborazione non hanno partecipato. Ad esempio, il Comitato di Basilea conta attualmente tredici membri (Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti). Il numero di Paesi che si adegua agli *standards* da questo formulati, però, è molto più ampio. Com'è possibile garantire una maggiore partecipazione degli Stati nella fase di definizione degli *standards*?

Inoltre, alcuni degli *standards* per i servizi finanziari provengono da organizzazioni internazionali di privati, come l'*International Accounting Standards Board* – IASB, cui successivamente viene data efficacia da organismi pubblici. Di quale legittimazione godono i soggetti che pongono in essere tali regole?

2) Le relazioni che si vengono a creare tra *standards* e *guidelines* prodotti da reti transnazionali di regolatori, organizzazioni internazionali, e organizzazioni costituite da privati, come lo IASB, sono complesse.

Ad un'elaborazione di regole sopranazionali che procedeva secondo un approccio settoriale, hanno fatto seguito sempre più frequenti tentativi di sistematizzazione e di creazione di un quadro unitario di regole per i servizi finanziari, che ha effetti sul rapporto reciproco tra tali *standards* e *guidelines*.

In particolare, il FSF ha elaborato un *Compendium of Standards*, che raggruppa le regole elaborate dai *transgovernmental networks* competenti per i settori bancario, mobiliare e assicurativo, ma anche dall'FMI e dall'OECD, nonché dal *Committee on Payment and Settlement Systems* – CPSS (istituito dalle Banche centrali del G10), dal *Financial Action Task Force on Money Laundering* – FATF (istituito dal G7) e dallo IASB. All'interno del *Compendium* vengono poi individuati 12 “*key standards*”, ritenuti essenziali per la stabilità dei sistemi finanziari.

Da un lato, la formulazione del *Compendium di Standards* sembra delineare un sistema a cerchi concentrici: le reti di regolatori (IOSCO, IAIS, Basel), e organizzazioni internazionali di regolatori (segnatamente FMI, ma anche OECD) elaborano delle regole; alcune di queste entrano a far parte del *Compendium*; all'interno di questo, infine, vengono individuati i 12 “*Key*” *Standards*. Dall'altro, però, non è un sistema del tutto a cerchi concentrici: proprio perché non tutti gli *standards* elaborati dai soggetti che prendono parte al FSF entrano a far parte del *Compendium*, il sistema degli *standards* in ambito finanziario è in parte a cerchi concentrici, ma per altra parte a cerchi tangenti e secanti. Si tratta, quindi, di un sistema fluido di regole, sul quale incidono, in maniera crescente, dei tentativi di stabilizzazione.

3) Una delle questioni più rilevanti attiene al valore legale degli *standards*. I documenti ufficiali del Basel, ad esempio, sono privi di forza di legge, ma contengono *standards* generali, regole di *best practice*, linee guida e raccomandazioni di condotta per le autorità di vigilanza.

Più di recente, però, sono state realizzate alcune iniziative, volte ad aumentare il grado di effettività e di applicazione degli *standards* elaborati dagli organismi internazionali. In particolare, un primo intervento istituzionale per rafforzare l'applicazione degli *standards* è costituito dall'introduzione di specifiche procedure di verifica: si tratta del *Financial Sector Assessment Program* – FSAP e dei *Reports on the Observance of Standards and Codes* – ROSCs. Entrambi i programmi di verifica sono gestiti dall'FMI e dalla Banca Mondiale, e assumono quale parametro per la verifica regole del tutto analoghe ai 12 *key standards* indicati dal FSF come prioritari, nell'ambito del *Compendium*.

Oltre che dall'introduzione di tali procedure di verifica, però, il grado di applicazione di tali *standards* è influenzato anche da altre dinamiche. Infatti, l'attuazione di regole internazionalmente riconosciute viene utilizzata dall'FMI e dalla Banca Mondiale quale parametro per decidere in

merito all'opportunità di concedere fondi o prestiti; in secondo luogo, può essere assunta quale elemento di valutazione da parte degli investitori, ai fini delle loro scelte finanziarie.

4) L'attuazione degli *standards* globali per i servizi finanziari dipende dalla cooperazione delle autorità nazionali. Vi è, quindi, una reciproca dipendenza tra il livello globale e quello nazionale: il primo dipende dal secondo affinché gli *standards* siano applicati, e possano svolgere la funzione per la quale sono stati elaborati, in relazione a finalità di stabilità ovvero di liberalizzazione. Per altro verso, il contenuto delle decisioni delle autorità nazionali è limitato in modo sempre più incisivo da deliberazioni assunte a livello globale; in alcuni casi estremi, ne costituisce una mera ratifica. Tale fenomeno determina una pluralità di conseguenze: poiché l'amministrazione nazionale competente per l'applicazione di un determinato *standard* è designata a livello globale, si determina, da un lato, un processo di disaggregazione dello Stato; dall'altro, un processo di riaggregazione delle amministrazioni nazionali con le corrispondenti amministrazioni di altri Paesi, all'interno dei *Transgovernmental regulatory networks*.

5) Un ulteriore tema è quello relativo alle modalità di coordinamento tra regole confliggenti, elaborate da organismi diversi. In che modo può avvenire la risoluzione di conflitti tra *standards* prodotti da istituzioni che privilegiano la liberalizzazione dei servizi, come il WTO, e altre che, invece, come il *Basel* e l'FMI, hanno come obiettivo principale la stabilità del sistema finanziario? Qual è il criterio di bilanciamento tra i vari interessi coinvolti nella regolazione dei servizi finanziari?

In particolare, il FSF è stato creato proprio a seguito del fallimento del *Joint Forum*, al fine di superare i conflitti di competenza tra le reti di regolatori finanziari, e tra queste e le organizzazioni internazionali che intervengono, a vario titolo, nel settore, nonché di favorire il dialogo tra tali soggetti.

Tuttavia, le relazioni e i rapporti di cooperazione tra gli organismi che partecipano al FSF presentano talune differenziazioni: ad esempio, tra alcuni soggetti si realizza una maggiore collaborazione; altri hanno una posizione differenziata, perché, oltre ai compiti di produzione di *standards*, si occupano di specifiche procedure di *enforcement* degli *standards* stessi (è il caso, ad esempio, del FMI e della Banca Mondiale, che hanno introdotto il *Financial Sector Assessment Program* – FSAP e i *Reports on the Observance of Standards and Codes* – ROSCs, di cui si è già detto).