



LA GEOGRAFIA MOBILE DELLA GOVERNANCE GLOBALE

MARIA ROSARIA FERRARESE

La nuova geografia dei fenomeni di governance globale, che consistono in azioni e decisioni politicamente rilevanti ma poco formalizzate, ricomponne la mappa odierna dei poteri, che include – oltre a Stati e organizzazioni internazionali – svariati soggetti privati. La governance non è dunque solo un diverso 'stile' di potere, informale, aperto e partecipato; essa è anche un esteso fenomeno di esercizio di poteri da parte di soggetti privati, come mostrano i tre ambiti che vengono rapidamente analizzati: quello delle agenzie di valutazione, degli arbitrati internazionali in materia di investimenti esteri, e del cosiddetto standard setting in campo finanziario.

Siamo abituati a pensare la geografia fisica come un sapere che identifica dati territoriali e marini, frontiere naturali e altri elementi caratteristici della superficie terrestre come configurazioni solide e stabili, che resistono nel tempo, anche se la componente delle manipolazioni umane è stata tutt'altro che trascurabile nel corso della storia e ha contribuito significativamente a modificarne il profilo. Molto più mobile e manipolabile è la geografia politica, che da sempre si sovrappone a quella naturale, costituendo un proprio strato fatto di postazioni 'ufficiali' di potere, per lo più composte da entità statali, ma anche da 'zone d'influenza' e da altri flussi di relazioni formali e informali, spesso formati o percepiti come veri e propri 'imperi'.



La geopolitica è diventata ancor più mobile e manipolabile con la globalizzazione, che ha messo in moto logiche e processi decisionali che non necessariamente derivano o s'identificano con scelte e determinazioni di Stati o di altri organismi pubblici, ma scaturiscono piuttosto da dinamiche di mercato o input di natura privata. Così, frequentemente al di fuori di sedi ufficiali e di corsie procedurali prefissate, si dipana la trama di ciò che si suole chiamare *governance* 'transnazionale' o 'globale': una complessa trama di regole, percorsi decisionali e relativi processi di *enforcement*, a cui contribuiscono varie categorie di attori 'non statali', come imprese, comunità di esperti, cosiddette 'comunità epistemiche', gruppi d'interesse di varia natura, organizzazioni non governative ecc.

La *transnational governance* è pertanto fortemente caratterizzata dalla dimensione privatistica e può essere definita come «un sistema multilivello di regole, di pratiche, di procedure, di consuetudini, di valori e di attività, attraverso le quali viene esercitata un'influenza e si impiegano risorse per risolvere questioni o raggiungere obiettivi che vanno al di là dei singoli stati»¹.

Nell'espressione *governance* 'transnazionale' o 'globale', non solo gli aggettivi sono nuovi, ma anche il sostantivo segna una significativa novità, che s'impone come una 'rivoluzione soft' eppure capace di ribaltare parecchi connotati del tradizionale panorama politico². La pubblicazione di *Governance Without Government*³ nel 1992 in qualche modo convogliò nel termine un insieme di novità emerse nell'assetto internazionale di potere nell'era 'post-egemonica'. La *governance*, intesa come un insieme di «hidden hands, habits, patterned behavior, and cultural mores, among other things, [that] can be conceived as governors»⁴, oltre a rivelare un'impressionante varietà di modalità giuridiche, fonti e modelli di regolazione tipici del passato, segnava l'abbandono della logica dei 'corpi politici' che sono propri degli Stati moderni, e un radicamento nella storia europea pre-statuale.

Quale geografia politica disegnano i processi di *governance* così caratterizzati nel mondo globalizzato? A prima vista, l'oggetto d'analisi può apparire chiaro e facilmente sovrapponibile alla tradizionale geopolitica occidentale, dato il ricorrente coinvolgimento di Stati e organizzazioni internazionali in dinamiche di condivisione tra soggetti pubblici e privati. In realtà, nonostante alcune sovrapposizioni, esso non coincide strettamente con l'area delle relazioni internazionali o interstatuali, e può essere visto come un terzo strato sovrapposto agli altri due, consegnato a segmenti e strati di azioni e di decisioni di soggetti sovente poco noti, o addirittura invisibili, che si pongono in relativa autonomia rispetto agli Stati. Un terzo strato che detiene il potere di strutturare il campo di azione di molti giochi, soprattutto in materia economica e finanziaria, e che traccia una geopolitica più nascosta e segreta, con un profilo più sfuggente e poco riconoscibile in senso territoriale, data la pluralità di percorsi e di attori che vi prendono parte.

1. HEAD ET AL. 2016.

2. FERRARESE 2010; IDEM 2014.

3. ROSENAU – CZEMPIEL 1992.

4. HOLSTI 1992.

La *governance* transnazionale è pertanto configurabile come insieme di flussi di azioni e di decisioni politicamente rilevanti, ma poco formalizzate o scarsamente strutturate, con aggregazioni, scorrimenti e livelli di mobilità estremamente variegati. Per ricostruire questo insieme di flussi occorre non arrestarsi al centro dello scenario globale ma andare anche nelle periferie del sistema, dove si muovono fenomeni e prassi ugualmente rilevanti. Del resto, oggi la fenomenologia della *governance* è estremamente ricca e diversificata: una geografia di poteri privati che spaziano in aree molto diverse. Queste pagine cercheranno di identificare la complessità del fenomeno e alcune concrete modalità di *governance* transnazionale, note e meno note, che determinano esiti e condizionamenti significativi, anche in termini di economia politica.

IDENTIFICARE LA GOVERNANCE: FORMA E SOSTANZA

Per identificare la complessità del fenomeno è ineludibile un'indagine a più strati, se non ci si voglia limitare a uno sguardo di superficie, incapace di cogliere il livello di profondità dell'innovazione e delle conseguenze che genera. In primo luogo, il termine cattura importanti cambiamenti intervenuti nelle modalità e nelle tecniche di governo. Quando si parla di *governance*, infatti, ci si richiama a un mutamento nelle tecniche del potere, che vengono rese gentili, leggere e persuasive, come Michel Foucault aveva precocemente intuito quando le assimilava a quelle del buon pastore cristiano, che accompagna il suo gregge assecondandone i bisogni⁵. La *governance* prevede per lo più modalità decisionali più aperte e partecipative rispetto al passato, procedure meno rigide, coinvolgimento di esperti e di *stakeholders* nei processi di decisione delle regole, e dunque un ridimensionamento della verticalità del tradizionale modello di potere.

Tuttavia, la trasformazione non è riducibile solo a una questione di 'stile' del governo: le modalità decisionali morbide, aperte e inclusive, e la narrativa della *good governance* non bastano a rendere il senso del cambiamento prodotto da una realtà sfaccettata, complessa e pervasiva. D'altra parte, non tutti gli scenari della *governance* – che sono molteplici, variegati ed estremamente frammentati – sono esposti a forme di partecipazione 'dal basso'. Alcuni di essi, in cui si assumono decisioni assai rilevanti per la vita collettiva a livello nazionale, sovranazionale e globale, contemplano, al contrario, meccanismi decisionali estremamente esclusivi e chiusi, come si mostrerà più avanti. Non pochi processi si svolgono in una dimensione quasi total-

5. FOUCAULT 2005.



mente privatistica, e abitualmente non fanno uso dell'armamentario partecipativo, che accredita le pratiche di governance nella loro generalità. Del resto, in alcuni casi, come il governo della Rete, che è altamente complesso e oggi affidato a un organismo privato-pubblico come l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ciò sarebbe impossibile. Comunque occorre andare oltre gli aspetti stilistici della governance e comprendere come essa abbia ridisegnato non solo i modi, ma anche i soggetti e la geografia dei poteri nonché l'economia politica del mondo.

Il secondo strato dell'indagine identifica un diffuso fenomeno di consegna di poteri pubblici in mani private e rilevanti problemi di legittimazione. In altri termini, si tratta di chiarire «di quali interessi la governance transnazionale privata sia al servizio, quali siano i suoi fini, e anche quali siano i criteri e gli standard di valutazione che vengono creati, e come vengano interpretati e applicati»⁶. In effetti, le varie strategie di legittimazione che si sono via via affermate per sopperire al 'deficit democratico' sono come dei succedanei dei tradizionali criteri politici e prevalentemente hanno natura giuridica, politica o tecnica. È da notare che tali succedanei soccorrono diversamente, a seconda delle circostanze e dello specifico tipo di governance di cui si tratta, talora incrociandosi o sovrapponendosi.

In primo luogo, soggetti e dinamiche della governance transnazionale tendono ad accreditarsi con strategie giuridiche. Sotto questo profilo troviamo numerosi fenomeni di auto-normazione da parte di soggetti privati di varia natura, specie grandi imprese transnazionali e *law firms*, ma anche Non-governmental organizations (Ong), gruppi di interesse, associazioni professionali ecc. Così si è consolidata, ad esempio, la *lex mercatoria* per gli scambi commerciali transnazionali, creata dalle 'multinazionali del diritto', ossia da *law firms* megagalattiche, soprattutto americane. Si tratta dunque di un diritto rimodellato e privatizzato, che torna talora a forme pre-statali e perde la sua necessaria identificazione con fini di pubblico interesse. Insomma la presenza pubblica non è un *must*, e il multiforme repertorio di strumenti giuridici al servizio dei fini di volta in volta perseguiti deriva da svariati arrangiamenti tra soggetti pubblici e privati, o da soggetti del tutto privati.

Accanto a forme di legittimazione per vie giuridiche si trova spesso un succedaneo di natura politica: la disseminazione di svariate forme di 'partecipazione' nelle procedure e di governance, per accreditarle come democratiche. Questo tipo è ricorrente specie quando si tratta di governance pubblico-privata, come avviene per il Global Administrative Law⁷, nato proprio per attenuare il 'deficit democratico' nella governance globale⁸. Così si sono affermate garanzie di partecipazione, di trasparenza, di revisione giudiziaria, e procedure chiamate di *notice-and-comment* nei processi decisionali globali in vari settori amministrati dai *global regimes*. Dunque, ci si trova in presenza di imitazioni delle garanzie fornite da alcune forme di diritto statale.

6. CUTLER 2010, p. 173.

7. KINGSBURY ET AL. 2005.

8. CASSESE 2018.

Vi è poi un terzo tipo di succedaneo, di natura tecnica, che invoca la legittimità della governance globale privata in nome del criterio della competenza e della capacità di offrire soluzioni tecnicamente adeguate ai tanti quesiti cui essa deve far fronte. È qui sottesa l'implicita idea che la competenza tecnica elevi alcuni attori al ruolo di 'un'autorità' che può prendere decisioni con impatto anche su altri soggetti.

Nella governance globale, dove la politica è recessiva, sono prevalentemente i tecnici che assumono direttamente le decisioni, e le procedure di legittimazione si spostano verso criteri di *expertise* e di qualificazione professionale, che non di rado soppiantano sia quelli politici che giuridici tradizionali. Non a caso Alain Supiot parla di una «governance attraverso i numeri», che ci pone sempre più sotto l'imperio di standard, cifre, percentuali e algoritmi, in diretta competizione con il diritto⁹, che è invece un apparato di regolazione tipicamente associato a parametri qualitativi (di equità, ragionevolezza, proporzionalità ecc.).

È da notare che se la legittimazione in base alla partecipazione tende a configurarsi come una legittimazione 'dal basso', poiché coinvolge stakeholders e soggetti sociali, quella incentrata sulla competenza e in parte anche quella fondata sul diritto tendono invece a porsi 'dall'alto' e a ristabilire una verticalità che è tipica del *government*. Anzi, paradossalmente, i tecnici siedono generalmente su uno scranno più elevato di quello dei politici, o in nome di una supposta indipendenza, o in quanto detentori di competenze esoteriche, come nel contesto della finanza. Così, a seconda dei casi, con il *maquillage* di forme morbide, flessibili e 'partecipate', o col potere che conferisce la competenza specialistica specie in determinati settori, o con l'autorevolezza che è depositata nella lunga tradizione del diritto, vari organismi privati stabiliscono regole e assumono decisioni che diventano in vari modi vincolanti.

SOGGETTI DELLA GOVERNANCE TRANSNAZIONALE E PRIVATIZZAZIONE DEL MONDO

Possiamo ora addentrarci in un secondo livello di identificazione della governance, ripercorrendo almeno alcuni tratti delle molte strade attraverso le quali vengono riorganizzati pezzi di governo del mondo all'insegna di una diffusa privatizzazione. Beninteso, questa è stata anche una risposta funzionale, oltre che politica, a nuovi bisogni derivanti dalla globalizzazione; essa ha riempito vuoti istituzionali, a livello internazionale, di vario tipo: normativi, regolativi, giudiziari e amministrativi ai quali oggi rispondono varie categorie di soggetti privati. Ma essa è diventata il pilastro di una nuova economia politica affidata, soprattutto, alle dinamiche di mercato e che rinuncia a significativi elementi di loro correzione in nome di fini sociali.

9. SUPIOT 2015.



Tra gli attori della governance globale si annoverano, oltre a Ong, imprese multinazionali, *network* formali e informali di burocrati, di esperti di vario genere e di giudici, nonché associazioni professionali e vari *lobbying groups* di carattere transnazionale. Per comprenderne la variegata geografia basterà pensare che essa inerisce a settori tanto diversi come la sicurezza, l'esecuzione dei contratti internazionali, la fissazione degli standard per lo svolgimento di varie attività, specie in campo finanziario, o per il governo di internet, e anche in ambito bellico. In molte occasioni sono le logiche di mercato che guidano la governance, ma non mancano vari casi di governance guidata da una ratio umanitaria.

TRE SPECIFICI SETTORI DI GOVERNANCE TRANSNAZIONALE

Tra i vari attori di governance transnazionale che agiscono in ambiti rilevanti per l'economia politica, qui si darà risalto specialmente a tre categorie: le agenzie di valutazione, gli arbitri internazionali in materia di investimenti esteri e gli *standard setter* privati in campo finanziario¹⁰. Tre categorie che nel passato erano pressoché inesistenti, o svolgevano compiti del tutto diversi e persino marginali, e che oggi sono vere e proprie 'autorità private'¹¹ che stabiliscono regole e prassi o agiscono come giudici e valutatori in settori e situazioni particolarmente rilevanti. Le agenzie di *rating*, che negli Stati Uniti esistevano anche in precedenza, hanno conquistato un nuovo posto e particolare notorietà specie nella nuova economia a base finanziaria in cui viviamo, dove tutto è 'indicizzato': nate al servizio dell'informazione nei mercati finanziari¹², sono via via diventate detentrici di una funzione censoria verso coloro che vogliono risultare idonei ai loro processi di valutazione. In quanto organismi tecnici addetti a esprimere valutazioni e giudizi sulla solidità economica o sulla solvibilità finanziaria di imprese, attività economiche, titoli finanziari e persino Stati, le agenzie di *rating* svolgono un compito che dovrebbe includere anche delle responsabilità¹³. Infatti, il ruolo assolto è tutt'altro che privato, a disposizione di chi voglia orientarsi tra le offerte del mercato globalizzato, come era nel passato. Si tratta invece di una funzione con un preciso riconoscimento pubblico a livello internazionale, con annesse dosi di legittimazione, non solo attraverso una generica attestazione della funzione disimpegnata, ma anche con il suo inserimento in importanti meccanismi istituzionali.

10. BÜTHE – MATTLI 2011.

11. Tra i primi a far ricorso a questa espressione sono stati CUTLER ET AL. 1999, e HALL – BIERSTEKER 2002.

12. FERRI – LACITIGNOLA 2014; CASTALDO – PALLA 2016.

13. BUSSANI 2014.

Nonostante la configurazione del tutto privata, il loro ruolo è stato, per così dire, 'ufficializzato' in vari modi. Ad esempio, quando le banche hanno bisogno di rifinanziarsi e presentano alla Banca centrale europea (Bce) dei titoli in garanzia, i cosiddetti 'collaterali', questi vengono scontati in base al rating: più è positivo il giudizio, minore è lo sconto e quindi maggiore sarà anche l'importo finanziabile. Analogamente, i grandi fondi finanziari fissano per statuto quali titoli possono acquistare sulla base del giudizio delle agenzie. Ancora, i titoli che la Bce può acquistare dagli Stati nell'ambito del suo piano di *Quantitative easing* devono godere di un giudizio minimo di *investment grade* superiore alla soglia della tripla B.

Siamo dunque in presenza di un chiaro caso di governance privata, che è stato eletto a sistema e che si può definire 'a doppio strato'. L'attuale fenomeno di governance, che si esprime nelle valutazioni rese di volta in volta dalle *rating agencies* rispetto a specifici soggetti o attività, con effetti economici significativi, deriva da e riposa su un precedente strato di governance, che ha portato a scegliere quelle regole e a farle diventare vincolanti per le banche, per i fondi finanziari, per la Bce ecc. Tutto ciò rende molto più complesso un eventuale percorso a ritroso. Il tema del 'doppio strato' della governance tende a presentarsi anche nel caso degli arbitri in materia di investimenti esteri: un settore assunto a grande importanza specie dagli anni Novanta, promosso dal *Washington Consensus* come un motore essenziale di crescita economica e di globalizzazione. In quegli anni crebbero rapidamente i Bilateral Investment Treaty e, con essi, anche le dispute tra investitori e Stati. Tra le varie istituzioni arbitrali addette a risolvere i conflitti in materia di investimenti esteri, in quegli anni si affermò specialmente l'International Centre for Settlement of Investment Disputes, un'*arbitration house* nata sotto le insegne della Banca mondiale e prevista dalla omonima convenzione del 1965 ('Convenzione di Washington').

La giustizia arbitrale in questo settore illustra efficacemente vari aspetti dell'odierno percorso di privatizzazione giuridica¹⁴, nonché la sua funzionalità rispetto a una mutata economia politica. Non si tratta solo del fatto che gli arbitri sono soggetti privati: tutto l'assetto strutturale di tale giustizia viene posto su basi sia giuridicamente che politicamente nuove. Sotto il primo profilo, l'arbitrato è una forma di giustizia che ha radice contrattuale (un contratto tra privati o un patto tra Stati) e non in una legge esterna e superiore. Politicamente, si tratta di una soluzione che tende a de-politicizzare le questioni, predisponendo uno spazio presunto 'neutrale', per assicurare gli investitori rispetto a potenziali conflitti con gli Stati. Tuttavia, oltre all'edificazione di una corsia di giustizia privata, è importante notare alcuni dettagli dell'edificio. L'iniziativa del ricorso, ad esempio, è stata affidata direttamente agli investitori, in modo tale da farli sentire su un terreno sicuro, che possono presidiare personalmente. Così, al carattere intersta-

14. FERRARESE 2017 (a).



tuale degli accordi sugli investimenti non ne corrisponde uno parallelo della disputa, istituendo una forma di giustizia sghemba, in cui spesso gli investitori si ritrovano non solo in posizione paritaria con gli Stati, ma possono anche far loro avvertire la minaccia del ricorso a un arbitrato, che può esporli al rischio di risarcimenti miliardari. Qui viene in gioco un ulteriore aspetto strutturale della giustizia arbitrale: il carattere finale di ogni giudizio, che – diversamente da quanto avviene nella giustizia ordinaria – non ammette appelli, revisioni, o correzioni, se non in scarsissime occorrenze. È vero che tale carattere finale in talune circostanze può danneggiare gli investitori, ma poiché i risarcimenti sono a carico degli Stati, sono soprattutto questi a patirli.

Altrettanto importanti, rispetto agli aspetti che attengono all'architettura istituzionale degli arbitrati, sono gli atteggiamenti 'giurisprudenziali' emersi nelle varie procedure arbitrali, cosicché oggi il Foreign Investment Law si caratterizza essenzialmente come un *case law*. Nell'interpretazione dei principi fissati nei trattati, gli arbitri internazionali hanno via via creato vere e proprie dottrine che esprimono ulteriore favore verso gli investitori. E non a caso sono lievitati sia il numero che i tipi di situazioni portate davanti al Centro. Tra le diverse dottrine basterà ricordare la più importante, quella della *indirect expropriation*: una nozione che ha dilatato enormemente la tradizionale concezione dell'espropriazione a danno degli investitori, portandola dall'idea di un esproprio fisico verso l'idea che essa possa consistere anche in atteggiamenti o decisioni degli Stati che confliggano con le aspettative di guadagno degli investitori nel momento in cui il trattato è stato sottoscritto. Come mostra una consistente casistica, ciò significa che anche un esercizio di poteri di natura amministrativa, legislativa o regolatoria da parte degli Stati, nei settori di interesse degli investitori, è esposto all'accusa di porsi come 'espropriazione' a loro danno, se causa un decremento di introiti.

In questo clima non ci si meraviglia se, come ha scritto «The Economist», gli arbitrati in questione sono diventati per le imprese «un modo per farsi risarcire, o per cambiare politiche pubbliche a esse sgradite», in una competizione 'a somma zero' con gli Stati. Né sarà superfluo notare che reiteratamente essi sono diventati esercizi di una governance rivolta a fissare nuovi confini tra pubblico e privato, con riflessi estesi ad altri eventi e Paesi. Data la consistenza delle somme che spesse volte sono in gioco, si assiste anche a un crescente interesse di alcuni fondi finanziari nel settore. Così, ad esempio, il fondo americano Tenor ha investito 76 milioni di dollari per sostenere il ricorso arbitrale intentato dalla compagnia mineraria canadese Crystallex contro il Venezuela. E il lodo arbitrale, che ha dato torto a Caracas, ha fruttato a Tenor 800 milioni di dollari, dieci volte l'investimento iniziale.

Come emerge dal caso appena citato, questi arbitrati non interessano solo i Paesi ricchi, e anzi hanno trovato ripetutamente terreno privilegiato in quelli in via di sviluppo, dato che il tema degli investimenti esteri è stato promosso anche in nome dell'intento di portare capitali dove questi scarseggiano. In particolare, negli ultimi anni, si è assistito a un incremento di investimenti internazionali nelle agricolture di Paesi in via di svi-

luppo, specialmente in Africa, da parte non solo della Cina, ma pure da vari Paesi del Golfo, anche per garantirsi risorse alimentari di cui sono carenti. Ma non pochi Paesi poveri hanno fatto amare esperienze in materia di arbitrati. È da ricordare l'Argentina, colpita nel 2007 da una condanna a risarcire 217 milioni di dollari, oltre a tutte le richieste dei subfornitori della Siemens, azienda tedesca con cui aveva sottoscritto un contratto per la fornitura di servizi in materia elettorale: contratto che, tra il 1999 e il 2000, aveva cercato di rinegoziare a causa della grave crisi finanziaria in cui versava in quegli anni. È da notare che, data la possibilità di coinvolgimento dei più svariati Paesi, la governance esercitata da tali arbitrati, affidata alle iniziative degli investitori, risponde a una geografia privata particolarmente diffusa, decentrata e imprevedibile. E ciò ne conferma e accentua il carattere transnazionale¹⁵.

Non meno rilevante per l'economia politica attuale è il settore della regolazione finanziaria, che si avvale di attori pubblici e privati, sia nazionali che internazionali¹⁶.

Dopo la crisi del 2008 sono stati mossi molteplici addebiti di un deficit di disciplina nel settore finanziario, che sarebbe stato all'origine del disastro. Altri hanno parlato di un *overshooting* 'regolativo', che celerebbe un'incapacità dispositiva sotto una massa di regole inefficaci. A ogni modo, è indubbio che accanto a vari soggetti pubblici di regolazione della finanza, come le Banche centrali, la Banca Mondiale o l'International Monetary Fund, è significativamente cresciuto il ruolo svolto da vari soggetti pubblico-privati, o del tutto privati, specie nella qualità di standard setters. Con una duplice inclinazione, sia verso una crescente privatizzazione sia verso una più accentuata internazionalizzazione di tale funzione. Le sigle degli standard setters privati più significativi della vita finanziaria sono molteplici e corrispondono alle varie funzioni svolte. Tra le 'autorità' private del settore, l'International Accounting Standards Board è un organismo, sorto nel 2001 da un'organizzazione originariamente di natura professionale – l'International Accounting Standards Committee – che svolge funzioni di standard setters nel campo della rendicontazione finanziaria. Esso confezionò l'International Financial Reporting Standards (Ifrs), ossia l'insieme di standard in materia di contabilità finanziaria che, dal gennaio 2005, con il benestare della Commissione europea, tutte le imprese europee registrate nei listini del mercato azionario furono invitate ad adottare, insieme con il criterio di *fair value accounting*.

I criteri di contabilità possono apparire dettagli tecnici poco significativi, ma sono tutt'altro che neutri: essi rispondono a una razionalità anche politica, perché non si limitano a convalidare lo stato di una certa allocazione di risorse, ma contribuiscono a costruire una realtà economica sulla base dei requisiti di volta in volta adottati. L'introduzione del Funding Valuation Adjustment al posto dei tradizionali 'costi storici' implicava che gli asset delle imprese fossero valutati non in base al prezzo di acquisto, ma in base ai correnti prezzi di mercato, estremamente variabili e influenzabili anche da

15. Ivi, pp. 54 ss.

16. DE BELLIS 2012.



strategie discorsive del management. Insomma, quel criterio, come osservano Perry e Nölke¹⁷, permettendo di rappresentare il valore massimo che possono avere nel futuro determinate attività, non solo esprimeva un allineamento ai criteri dell'economia finanziaria, ma agevolava una valutazione delle imprese il più possibile favorevole agli interessi degli investitori. Nonostante la grande rilevanza degli effetti in termini di economia politica¹⁸ e di distribuzione della ricchezza che l'introduzione di quel criterio poteva produrre, la decisione era avvenuta in un circolo ristretto, al di fuori di ogni pubblico dibattito, in una situazione che si potrebbe definire di *club governance*¹⁹.

Dopo la crisi del 2008, quel criterio contabile, sospettato di avere contribuito al suo insorgere, fu mutato nell'*Ifrs 13 Fair Value Measurement*, diventato operativo dal 2013. L'adozione di alcuni miglioramenti, anche sulla base di procedure di *Post-Implementation Review*, estese ai vari stakeholders e proseguite fino al 2017, non ha tuttavia messo in discussione il criterio del *fair value*.

CONCLUSIONI

In queste pagine, soffermandosi sui tre settori delle agenzie di valutazione, degli arbitrati internazionali in materia di investimenti esteri, e dell'attività di standard setting nel campo della rendicontazione finanziaria, si sono toccati solo alcuni punti di una fenomenologia vasta, decentrata e puntiforme. Gli ambiti selezionati non bastano a riassumere tutte le voci della governance esercitata da soggetti privati anche in settori delicati e più strettamente legati alla sovranità statale, come la guerra o la sicurezza o le prigioni. I settori brevemente indagati, tra l'altro, mostrano come sia la funzione legislativa che quella giudiziaria trovino oggi svariate repliche in ambito privato, con la capacità di determinare esiti politicamente rilevanti a livello transnazionale. A ogni modo, tutti e tre i settori esaminati sono indicativi del trend in atto, che vede le 'autorità private', nel mondo globalizzato, accreditarsi prevalentemente in termini professionali e tecnici. Così, paradossalmente, mentre la competenza tecnica tende a essere sminuita e quasi svilita nelle sedi del government, a causa dell'ondata populista, essa tende invece a trionfare nelle dinamiche di governance. Il che, per dirla nei termini di Talcott Parsons, denota uno spostamento da una logica ascrittiva, che premia le posizioni di status garantite dallo Stato, come quelle dei legislatori o dei giudici, verso una logica di 'realizzazione', in cui le prestazioni valgono in funzione dei risultati che producono e della capacità di farsi apprezzare nei relativi mercati. Dunque la governance abbandona la logica dei corpi politici propri della politica statale e scorre lungo altri canali, meno pre-determinati, più agili e mobili, spesso legati a una complessa rete di interessi privati



17. PERRY – NÖLKE 2007.

18. IDEM 2006.

19. FERRARESE 2017 (b), pp. 144 ss.

BIBLIOGRAFIA

- M. BUSSANI, *Le agenzie di rating fra immunità e responsabilità*, «Rivista di Diritto Civile» LX (2014), pp. 1337-1356.
- T. BÜTHE – W. MATTLI, *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton University Press, Princeton 2011.
- S. CASSESE, *A World Government?*, Global Law Press-Editorial, Sevilla 2018.
- A. CASTALDO – L. PALLA, *L'informazione nei mercati finanziari: il ruolo delle agenzie di rating. Origine, evoluzione e opzioni di policy del mercato dei giudizi*, Giappichelli, Torino 2016.
- A.C. CUTLER ET AL. (eds.), *Private Authority and International Affairs*, State University of New York Press, Albany 1999.
- A.C. CUTLER, *The legitimacy of private transnational governance: experts and the transnational market for force*, «Socio-Economic Review» VIII (2010) 1, pp. 157-185.
- M. DE BELLIS, *La regolazione dei mercati finanziari*, Giuffrè, Milano 2012.
- M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna 2010.
- IDEM, *Governance. Sugli effetti politici e giuridici di una 'soft revolution'*, «Politica del diritto» XLV (2014) 2, pp. 161-187.
- IDEM, *Il puzzle della privatizzazione giuridica e l'economia politica. Il caso degli arbitrati in materia di investimenti esteri*, ESI, Napoli 2017 (a).
- IDEM, *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, il Mulino, Bologna 2017 (b).
- G. FERRI – P. LACTIGNOLA, *Le agenzie di rating*, il Mulino, Bologna 2014.
- M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica*, Feltrinelli, Milano 2005.
- R.B. HALL – T.J. BIERSTEKER (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- M. HEAD ET AL. (eds.), *Transnational Governance: Emerging models of Global Legal Regulation*, Routledge, Londra-New York 2016.
- K.J. HOLSTI, *Governance without government: polyarchy in nineteenth century European international politics*, in N. ROSENAU – E.O. CZEMPIEL (eds.), *Governance without Government. Order and change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.
- B. KINGSBURY ET AL., *The Emergence of Global Administrative Law*, «Law and Contemporary Problems» LXVIII (2005) 3, pp. 15-61.
- J. PERRY – A. NÖLKE, *The political economy of international Accounting Standards*, «Review of International Political Economy» XIII (2006) 4, pp. 559-586.
- IDEM, *The Power of Transnational Private Governance: Financialization and the IASB*, «Business and Politics» IX (2007) 3, pp. 1-25.
- J.N. ROSENAU – E.O. CZEMPIEL (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.
- A. SUPPIOT, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, Paris 2015.