

Il "deficit democratico" delle Agenzie internazionali di rating

di Matteo Barbero *
(23 gennaio 2004) **

Il vivace dibattito che ha accompagnato l'evoluzione dell'ordinamento comunitario dagli anni '50 ad oggi ha arricchito il lessico giuridico - politico di una espressione tanto efficace quanto abusata.

Il rafforzamento dei Governi nazionali, attraverso la loro funzione di rappresentanza delle istanze statali in sede comunitaria, a discapito degli organi (nazionali e locali) direttamente rappresentativi della volontà popolare (Parlamenti ed Assemblee regionali), ha generato il problema del c.d. deficit democratico, tuttora in gran parte irrisolto malgrado i numerosi correttivi e contrappesi introdotti nel corso degli anni tanto a livello europeo quanto negli ordinamenti dei singoli Stati membri.

La medesima espressione viene, talvolta, utilizzata per stigmatizzare l'attribuzione di poteri di gestione della cosa pubblica ad organi tecnici, privi di una legittimazione democratica diretta.

In passato, ad esempio, si è parlato di deficit democratico con riferimento all'attribuzione alle Banche Centrali nazionali della competenza sulla manovra del tasso di sconto, attribuzione che avrebbe comportato la violazione del "inviolabile" principio "no taxation without representation".

La stessa creazione delle c.d. Autorità indipendenti, poste a presidio di settori vitali dell'ordinamento giuridico, ha suscitato, sotto questo profilo, critiche mai del tutto sopite e che, anzi, tendono a riaffiorare in questi giorni nel dibattito sulla possibile creazione di un Authority unica del risparmio.

Le preoccupazioni (espresse da più parti in questi giorni) circa le possibili ripercussioni del gigantesco crack finanziario della Parmalat sul rating della Repubblica Italiana (il cui eventuale declassamento renderebbe di gran lunga più oneroso il servizio del nostro debito pubblico, con evidenti conseguenze negative per le tasche degli Italiani) ripropongono, a mio avviso, il ben più grave problema del deficit democratico delle Agenzie internazionali (in prevalenza statunitensi) di valutazione del merito di credito, che con i loro "responsi" (per i quali esse non sono chiamate a rispondere se non di fronte al mercato ed ai propri azionisti) condizionano pesantemente le decisioni pubbliche di politica economica.

Non a caso, il maxi - disegno di legge sulla riforma del sistema di vigilanza a tutela del risparmio che il Ministro italiano dell'economia e delle finanze Giulio Tremonti si appresta a presentare al Consiglio dei Ministri potrebbe contenere anche alcune disposizioni relative proprio alle Agenzie di rating, allo scopo di stimolare la nascita di Agenzie nostrane e di aumentare (in tal modo) la concorrenza nel settore (una proposta analoga venne formulata qualche mese fa dal Governo tedesco, intenzionato a promuovere la creazione di un'Agenzia europea che si occupasse di valutare l'affidabilità creditizia delle corporate del Vecchio Continente, allo scopo di rompere l'isolamento dell'unica Agenzia europea di peso, la francese Fitch. Tale proposta non ha però avuto seguito).

Il problema è, però, più generale e coinvolge anche questioni di diritto costituzionale (italiano ma anche, necessariamente, europeo).

Sotto questo profilo, non ci si può non interrogare sul ruolo che, nel sistema economico (e, di conseguenza, giuridico) attuale, hanno assunto le Agenzie di rating, in rapporto a quei valori che costituiscono il nucleo fondamentale della nostra Costituzione (e non solo di quella economica) e, più in generale, del costituzionalismo europeo.

In estrema sintesi occorre chiedersi: è accettabile che entità private del tutto estranee al circuito decisionale democratico possano influire (talvolta in modo decisivo) sui contenuti delle politiche macroeconomiche senza che le loro eventuali responsabilità possano essere fatte valere se non attraverso i meccanismi di mercato (di un mercato, oltretutto, fortemente oligopolistico)?

Come si concilia questa situazione con i principi fondamentali della democrazia rappresentativa?

Invero, qualunque ipotesi di intervento normativo in questo settore appare destinato ad incontrare difficoltà enormi, come dimostrato inequivocabilmente dall'esperienza statunitense (la Security and Exchange Commission, infatti, sta vagliando diversi progetti ma non è finora pervenuta ad una valida proposta di riforma).

D'altra parte, la soluzione di adottare provvedimenti pro-concorrenza (peraltro senza dubbio opportuni, se non addirittura imposti dal quadro costituzionale, cfr. L. Buffoni, *La "tutela della concorrenza dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative* in "Le istituzioni del federalismo" n. 2/2003), non pare essere la più calzante per risolvere i problemi sommariamente richiamati, soprattutto qualora si trattasse di interventi circoscritti alla dimensione nazionale.

L'aumento del grado di competitività (che spesso costituisce un valido incentivo alla crescita della qualità dei servizi erogati) non pare sufficiente per risolvere i fondamentali problemi del mercato del rating, ovvero il conflitto di interessi fra analizzati ed analisti, l'accertamento del possesso, da parte di questi ultimi, dei necessari requisiti di professionalità e di onorabilità nonché il controllo delle informazioni utilizzate dalle Agenzie per l'assegnazione e per la revisione dei rating.

Non a caso, gli ultimi progetti della SEC prevedono una intensificazione dei controlli sulle Agenzie di rating da parte di organismi direttamente o indirettamente rappresentativi; ciò potrebbe, in effetti, colmare (almeno parzialmente) il deficit democratico denunciato in apertura di queste brevi riflessioni, ripristinando l'efficienza dei meccanismi democratico - rappresentativi.

Come accennato, peraltro, la questione è molto complessa e richiede una riflessione molto approfondita (che potrebbe svilupparsi anche su questa Forum); in ogni caso, pare evidente che la dimensione ottimale degli interventi normativi necessari non possa che essere quella transnazionale comunitaria, in una con la preannunciata, necessaria riforma degli strumenti della governance economica europea.

* Funzionario della Regione Piemonte e dottorando di ricerca in diritto pubblico presso l'Università degli studi di Torino - **matteo.barbero@regione.piemonte.it**

** Le opinioni espresse nel presente lavoro costituiscono esclusivamente il frutto di elaborazioni personali e non possono, dunque, impegnare in alcun modo l'amministrazione di appartenenza dello scrivente