



Moneta e Credito

Vol. 77 n. 306 (giugno 2024)

Note bibliografiche

Howarth D., James S. (2023), *Bank Politics: Structural Reform in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 384, ISBN: 9780192898609.

Il libro propone un'analisi dettagliata di alcuni dei sistemi bancari più importanti al mondo. Lo scopo è comprenderne le differenze significative che si sono conservate negli anni nonostante le riforme bancarie messe in atto a seguito della grande crisi finanziaria del 2007-2009.

Nello specifico, i due autori – David Howarth e Scott James – prendono in esame i sistemi bancari degli Stati Uniti, del Regno Unito, della Francia, della Germania, dell'Olanda e infine quello dell'Unione europea.

Il saggio si dipana in dieci capitoli, tutti ben strutturati. I primi tre capitoli (1-3) servono da introduzione e approfondiscono i temi trattati, proponendo una discussione per nulla scontata sul fallimento occorso quasi ovunque nella regolamentazione delle fonti di rischio derivanti dalle operazioni delle banche sistemiche (le cosiddette “*too-big-to-fail-banks*”). Nella prima parte del saggio il discorso è incentrato sulla distinzione tra il potere finanziario competitivo da un lato e quello cooperativo dall'altro: si tratta di due tipologie distinte di potere finanziario che servono per comprendere le strutture delle banche nei singoli paesi o nelle diverse macroaree, ma anche l'influenza delle lobby finanziarie sui processi politico-legislativi che riguardano gli intermediari finanziari. Nella parte centrale del saggio vengono trattate singolarmente le esperienze di riforma attuate negli Stati Uniti (capitolo 4), nel Regno Unito (5), in Germania (6), in Francia (7), in Olanda (8) e infine dall'Unione europea nel suo complesso (9). Infine, il capitolo 10 conclude sintetizzando le riflessioni contenute nel libro, stilando nuove possibili linee di ricerca sulla scorta di quanto discusso nel saggio.

I due tipi di potere finanziario sono descritti in dettaglio nel saggio, a partire da quello competitivo (*comparative financial power*). Nel secondo capitolo Howarth e James sostengono che per comprenderlo occorre analizzare le caratteristiche dei sistemi bancari presenti negli Stati Uniti e in Gran Bretagna. Negli Stati Uniti la densa ma frammentata rete degli interessi finanziari è il prodotto di un sistema di legislazione decentralizzato. Si tratta di un sistema organizzativo che negli anni ha premiato le attività di lobbying, mentre sin dagli anni Trenta del secolo scorso la cultura della regolamentazione anglosassone si è fondata su argomenti pragmatici e legali ed è stata favorita – a detta degli autori del saggio – da un modo di ragionare tipicamente giuridico. Non a caso, il sistema bancario americano risulterebbe tutt'oggi tra i più eterogenei e meno concentrati al mondo (p. 47). Una simile organizzazione del settore bancario è presente anche nel Regno Unito, dove, a seguito del periodo di liberalizzazione, il potere degli intermediari finanziari ha favorito la crescita dei prodotti e dei servizi ovvero l'espansione dei mercati finanziari, con un'importante funzione svolta dagli organismi di rappresentanza dei singoli intermediari e delle imprese finanziarie (p. 49).

Una seconda tipologia di potere riguarda invece quello finanziario cooperativo (*cooperative financial power*). Gli autori sostengono che questo tipo di potere è radicato nei paesi che vantano



una tradizione economica più statalista e neo-corporativista. In pratica, si tratta dei paesi dell'Europa continentale. In questi casi, il potere è di norma centralizzato ed è strutturato tradizionalmente in maniera ben più gerarchica: ne consegue che "le banche hanno la possibilità di poter contare su alleanze ben radicate nel settore della finanza nonché presenti nel più ampio panorama della comunità imprenditoriale" (p. 51, qui e in seguito mia traduzione). A prova della tesi sostenuta, Howarth e James citano l'esempio della Germania, in pratica la rappresentazione più concreta del potere finanziario di tipo cooperativo, consolidatosi nel tempo grazie anche all'ascesa dell'economia sociale di mercato sviluppatasi nel dopoguerra (vedi anche Eising, 2009).

In seguito, il saggio propone un'analisi critica delle scelte politiche e istituzionali che sono state adottate nel tentativo di arginare i rischi e i problemi legati alle banche sistemiche. Conseguentemente alla crisi finanziaria globale, nei paesi considerati vi è stata infatti una notevole pressione popolare verso la politica al fine di porre maggiori garanzie a salvaguardia del sistema bancario, in modo da scongiurare nuovi eccessi speculativi da parte degli stessi intermediari. Scott e James sostengono: "inizialmente i cambiamenti a livello regolatorio, concepiti per scoraggiare attività troppo rischiose e per assicurare la stabilità delle grandi istituzioni finanziarie avevano un notevole potenziale per limitare il problema delle banche di dimensioni sistemiche" (p. 77). Eppure, anni dopo, i risultati appaiono alquanto deludenti, tant'è vero che, citando una fonte autorevole quale il Financial Stability Board (2020), i due autori denunciano la scarsa efficacia delle riforme, concludendo che quasi nessuno dei paesi esaminati nel saggio è stato infatti in grado di implementare le riforme richieste (in alcuni casi le riforme sono state addirittura abbandonate).

Paradossalmente, solamente gli Stati Uniti sono stati capaci di attuare in maniera soddisfacente e sensata le modifiche necessarie. Viceversa, da questa parte dell'Oceano, l'Unione Europea non è riuscita a mettere in moto le riforme strutturali adeguate. In base all'analisi svolta, gli autori concludono che i problemi nella scarsa implementazione europea delle riforme rispecchiano i tentativi di ridimensionamento delle linee guida dettate da Basilea III e dunque della loro portata nel contesto normativo comunitario europeo. Per citarli, i governi dei cinque casi-studio presi in esame non sono stati propensi a adottare le regole che avrebbero potuto ridurre in maniera utile i problemi legati alle banche sistemiche, troppo importanti da poter lasciar fallire. Un caso esemplare è quello della Germania, dove la mancanza di riforme è stata sorprendente considerando le perdite registrate dalle banche tedesche durante la crisi finanziaria e i costi che ne sono derivati per il governo tedesco.

Alla fine dell'analisi vengono avanzate alcune spiegazioni rispetto alle ragioni del suddetto fallimento, in primis quello europeo. In Francia e in Olanda, come anche in Germania, i rappresentanti delle banche hanno lavorato assieme ai decisori politici, finendo per ridurre in maniera drastica la portata delle riforme nonché la loro efficacia. In Germania, per esempio, nonostante alcuni scandali bancari e la pressione di certi partiti politici favorevoli a delle riforme radicali, la coalizione del governo tedesco di centro-destra ha ridotto le misure, chiudendo molte opportunità che avrebbero consentito una riforma più decisa (p. 172).

In quanto a contenuto, *Bank Politics* è un libro alquanto avanzato ed è pertanto consigliabile soprattutto ai lettori più esperti. Nel modello teorico sviluppato da Howarth e James, nel contesto delle decisioni che riguardano le banche sistemiche che lo Stato non può lasciare al proprio destino, l'industria finanziaria è più influente quanto più si dimostra compatta. Questa logica può essere spiegata, appunto, con il concetto del potere finanziario cooperativo che, come dimostrato nel saggio, può fungere da deterrente persino all'adozione delle riforme più urgenti.

Il libro offre numerosi spunti di riflessione e ha come pregio quello di mettere in risalto il ruolo cruciale che la politica, nel bene o nel male, sovente gioca nello sviluppo e nella regolamentazione dei sistemi finanziari. Su questo punto le conclusioni avanzate nel testo corroborano altre indagini non meno interessanti, svolte nel corso degli ultimi anni riguardo la mobilitazione degli interessi

finanziari (Pagliari e Young, 2016), le reti di potere economico-finanziario (Wincoff, 2015; James e Christopoulos, 2018) e infine riguardo il ruolo delle lobby (James et al., 2021). Sono, questi, temi che la teoria economica ha troppo spesso lasciato in disparte, senza occuparsene debitamente. Da un lato Howarth e James hanno il merito di ricordarci che i mercati finanziari non possono affatto autoregolarsi, ma occorre piuttosto provvedere a porre delle regole chiare e una supervisione in grado di diminuire i rischi sistemici del settore bancario. Dall'altro lato, attraverso l'analisi proposta nel libro, essi dimostrano che in pratica è stato fatto troppo poco negli anni per prevenire altre crisi finanziarie.

Ci sono alcuni limiti che in qualche maniera tendono ad inficiare la complessiva qualità del saggio, che pur rimane elevata. Come osservano Howarth e James, l'affidabilità del quadro interpretativo delineato tende ad aumentare con il variare dei sistemi bancari compresi al suo interno: per citare gli stessi autori, tanto più sono nette le divergenze ad un livello nazionale, tanto più la cornice interpretativa proposta tende a essere efficace e utile agli economisti. Eppure, per poter sostenere questa tesi sino in fondo, gli autori farebbero bene ad aggiornare la loro interessante analisi in modo da comprendere in essa anche altri paesi, possibilmente quelli scarsamente citati nei testi di economia mainstream: basti pensare ai paesi dell'est-Europa, che in passato erano caratterizzati da sistemi politici socialisti che hanno necessariamente influenzato anche la loro cultura finanziaria; oppure i colossi come la Cina e l'India che, per quanto diversi possano essere i loro sistemi finanziari rispetto a quelli compresi nel libro, potrebbero dare nuovi spunti interpretativi e aumentare il potenziale analitico del modello teorico proposto da Howarth e James.

Infine, sarebbe interessante leggere anche qualcosa di dettagliato sull'Italia che, alla pari dei paesi discussi nel libro, avrebbe tante lezioni da impartire nel ramo della regolamentazione bancaria.

Mitja Stefancic,
ricercatore indipendente
email: mitja.s@hotmail.it

Riferimenti bibliografici

- Eising R. (2009), *The Political Economy of State-Business Relations in Europe: Interest Mediation, Capitalism and EU Policymaking*, Londra: Routledge.
- Financial Stability Board (2020), *Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms*, Fourth Annual Report, 28 novembre 2020, Washington (DC): FSB.
- James S. e Christopoulos D. (2018), "Reputational Leadership and Preference Similarity: Explaining Organisational Collaboration in Bank Policy Networks", *European Journal of Political Research*, 57(2), pp. 518-538.
- James S., Pagliari S. e Young K. (2021), "The Internationalization of European Financial Networks: A Quantitative Text Analysis of EU Consultation Responses", *Review of International Political Economy*, 28(4), pp. 898-925.
- Pagliari S. e Young K. (2016), "The Interest Ecology of Financial Regulation: Interest Group Plurality in the Design of Financial Regulatory Policies", *Socio-Economic Review*, 14(2), pp. 309-337.
- Wincoff K. (2015), "Structural Power and the Global Financial Crisis: A Network Analytical Approach", *Business and Politics*, 17(3), pp. 495-525.