



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI
"MARCO FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA INTERNAZIONALE
L-33 Classe delle lauree in SCIENZE ECONOMICHE

Tesi di laurea
La politica bancaria nel New Deal
The New Deal banking policy

Relatore:
Prof. Tusset Gianfranco

Laureando:
Rubbo Carlo

Anno Accademico 2014-2015

INDICE

<i>INTRODUZIONE</i>	<i>1</i>
<i>CAPITOLO 1: “EMERGENCY BANKING ACT”</i>	<i>4</i>
<i>CAPITOLO 2: “BANKING ACT – 1933”</i>	<i>7</i>
<i>CAPITOLO 3: “BANKING ACT - 1935”</i>	<i>14</i>
<i>RIFLESSIONI SULLA RIFORMA</i>	<i>19</i>
<i>BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA</i>	<i>24</i>

INTRODUZIONE

IL BARATRO

Il 29 ottobre 1929, il cosiddetto “Black Tuesday”, l'economia americana sprofondò nella più grave recessione della sua storia. Il crollo della borsa di New York fu solo l'inizio di un vortice che travolse l'intero Paese: nel giro di tre anni la produzione industriale si dimezzò e gli investimenti in attrezzature calarono da 949 milioni di dollari a soli 74 milioni. Nel 1932 i disoccupati ammontavano ad oltre 13 milioni, pari al 24% della popolazione attiva ed il numero di persone costrette a vivere al di sotto della soglia di povertà schizzò alle stelle.

Con l'aggravarsi della depressione, in un clima di profonda crisi sociale, il popolo americano cominciò a chiedersi di chi fosse la colpa di tanta sofferenza. Il dito dell'opinione pubblica puntò presto verso coloro i quali si vantavano di aver avuto un ruolo determinante nella prosperità dei cosiddetti “Roaring Twenties”: gli uomini d'affari. Chi meglio dei fautori di cotanto benessere poteva essere ritenuto responsabile del crollo del sistema?

Nella primavera del 1932, il presidente Herbert Hoover sollecitò un'inchiesta senatoriale sul mondo di Wall Street, capeggiata da Ferdinand Pecora. La commissione d'inchiesta mandò in frantumi la figura del finanziere, portando allo scoperto turbative nel mercato azionario ed obbligazionario, provvigioni gonfiate, corruzione e malaffare generalizzati. Anche il mondo del credito non si salvò dalla gogna. Gli scarsi controlli statali sugli istituti di credito facilitarono l'insorgere e il diffondersi di una serie di comportamenti ed usanze a dir poco ignobili. Venne scoperto, infatti, che i principali istituti finanziari offrivano ad una cerchia di pochi intimi azioni a prezzi molto più bassi di quelli pagati dal pubblico. Quando alcuni funzionari della National City Bank si erano trovati sul lastrico per aver fatto investimenti azzardati, la banca aveva concesso loro prestiti ad interesse zero, nello stesso momento in cui gettava a mare senza pietà i propri clienti.

I banchieri sembravano foraggiare scelte azzardate e comportamenti illeciti, nonché fungere da paracadute in caso di fallimento; tutto ciò, a volte, all'insaputa dello stesso istituto per cui lavoravano.

In piena commissione Pecora, la lunga malattia finanziaria americana raggiunse il punto critico.

Dall'ottobre al dicembre del 1932, un'ondata di fallimenti bancari sconvolse gli stati occidentali.

Il vero panico, però, cominciò nel febbraio del 1933, con il crollo delle banche di Detroit. Il 14 febbraio il governatore del Michigan decretò una “vacanza bancaria” di nove giorni, congelando i fondi di oltre 900.000 depositanti, circa un miliardo e mezzo di dollari. Il 24 febbraio, il governatore del Maryland, al fine di arrestare la corsa agli sportelli, imitò il suo collega facendo chiudere le banche per tre giorni.

Alla fine del mese, in ogni parte degli Stati Uniti c'erano banche in difficoltà: il prezzo dei titoli crollò, la gente faceva lunghe file agli sportelli per ritirare i risparmi e portarseli a casa e la fuga di oro dal Paese non accennava ad arrestarsi.

Il 4 marzo, giorno di insediamento di Franklin Delano Roosevelt, le banche erano chiuse in 38 stati, mentre negli altri funzionavano solo per operazioni limitate.

UN NUOVO PRESIDENTE, UN NUOVO METODO: IL NEW DEAL

“[...]D'ora innanzi il compito del nostro partito sarà di infrangere sciocche tradizioni... io impegno voi, io impegno me stesso a dare un nuovo metodo (New Deal) al popolo americano.”

Franklin Delano Roosevelt

Già dal giorno dell'insediamento, Franklin Delano Roosevelt dimostrò di essere completamente diverso rispetto al suo predecessore, Herbert Hoover.

Uomo dotato di enorme carisma e di invidiabile sicurezza, seppe ridare lustro ad una carica, quella di Presidente degli Stati Uniti, che stava perdendo sempre più prestigio. Resse la presidenza per dodici anni, dal 1933 al 1945, durante i quali rivoluzionò il rapporto tra amministrazione centrale e cittadino, sia con le sue scelte politiche, sia mediante i famosi “discorsi del caminetto”, durante i quali si rivolgeva radiofonicamente ai cittadini, motivando e chiarendo i cammini legislativi intrapresi, ma anche per recare conforto ed iniettare fiducia e speranza durante la crisi e la seconda guerra mondiale.

Il New Deal ebbe un'importanza enorme, in quanto diede vita ad alcuni modelli sociali

che ebbero forte ripercussione anche negli anni a venire. Alcuni capisaldi, come la normativa sul lavoro e sul sostegno del reddito, sono diventati punti fermi della società americana, avendo gettato le basi per le successive riforme previdenziali e sanitarie. L'amministrazione centrale, mediante l'apertura di diversi uffici ed agenzie federali, vide aumentare la propria sfera di influenza in diversi campi e fu minato fortemente l'ideale della “mano invisibile” in quanto, per la prima volta, lo Stato entrò nell'economia fungendo da meccanismo regolatore, al fine di scongiurare la nascita di forti tensioni sociali.

Nei prossimi tre capitoli verranno delineati, in ordine cronologico, i provvedimenti legislativi volti ad arginare la crisi bancaria e a rilanciare l'intero sistema del credito americano.

Analizzando i “Banking Acts”, nella parte conclusiva, mi propongo di dimostrare in che modo e con quanta rilevanza questa riforma sia stata importante per gli anni successivi. In particolare, descriverò come alcuni enti federali creati negli anni '30 siano stati fondamentali per finanziare diversi capitoli di spesa del bilancio statale, ma anche per gestire i periodi di recessione economica.

Mi concentrerò inoltre sull'importanza di alcune misure atte ad arginare l'attività speculativa. Misure che avrebbero potuto in parte impedire la nascita della bolla speculativa responsabile della crisi del 2008.

Dopo aver illustrato brevemente la rilevanza delle norme che portarono al radicale rinnovamento di alcuni organi della FED, mi concentrerò sulle debolezze della riforma e le problematiche che ha lasciato tuttora insolte: la confusione della vigilanza bancaria; i problemi derivanti dalla volontarietà di iscrizione alla FED; le restrizioni all'ingresso di nuovi istituti di credito nel mercato, nonché il tanto discusso Regolamento Q.

CAPITOLO 1: “EMERGENCY BANKING ACT”

“Il sistema bancario privato era completamente distrutto... Ma il governo federale credeva nella proprietà privata e pertanto lo salvò.”

Marriner Eccles – Presidente del Consiglio della FED, Novembre 1935

Subito dopo il suo insediamento, il 4 marzo 1933, il Presidente Roosevelt decise di affrontare per prima cosa la terribile emergenza bancaria che stava affliggendo il Paese. Ordinò al Segretario del Tesoro, William Wooding, di redigere in fretta e furia un provvedimento legislativo d'urgenza. Per dargli qualche giorno di tempo, emanò due ordini esecutivi: uno al fine di convocare il Congresso per il giorno 9 Marzo; l'altro per sospendere il commercio dell'oro (al fine di fermare la progressiva fuoriuscita del prezioso metallo dal Paese) e proclamare una vacanza bancaria nazionale, con l'obiettivo di arrestare la corsa agli sportelli e i continui fallimenti degli istituti di credito.

Il 9 Marzo il Congresso approvò in tutta fretta l'“Emergency Banking Act”, che sorprese tutti coloro ricordavano gli infiammati discorsi del Presidente contro i banchieri e si aspettavano un'imminente e massiccia nazionalizzazione delle banche o altri provvedimenti di pari radicalismo. Questa legge infatti, redatta in gran parte da banchieri e funzionari della precedente amministrazione, non fu altro che il timbro di approvazione di Roosevelt a decisioni già prese dai consiglieri di Hoover e consistette in:

- Espandere l'autorità presidenziale durante una crisi bancaria, mediante l'approvazione retroattiva della vacanza bancaria e la regolamentazione di gran parte delle attività bancarie, comprese le operazioni in valuta estera, i trasferimenti di credito o pagamenti tra istituti bancari e l'esportazione, fusione e accantonamento di oro e argento;
- Consentire alle 12 Federal Reserve Banks del *Federal Reserve System** di scontare qualsiasi titolo di debito pubblico degli Stati Uniti in contanti, al valore nominale, nonché qualsiasi tipo di assegno o cambiale fino al 90% del valore apparente.

Queste furono autorizzate ad acquistare titoli di Stato sia sul mercato aperto che direttamente dal Dipartimento del Tesoro.

Per cercare di sbloccare lo stallo dei prestiti, si consentì a tali banche di effettuare prestiti garantiti a qualsiasi altra banca membro della FED ad un tasso di interesse dell'1% superiore al tasso di sconto prevalente, nonché di aprire linee di credito a qualsiasi banca nel caso fossero state garantite da obbligazioni degli Stati Uniti (come i Treasury Bonds). A quest'ultimi prestiti doveva essere applicato il tasso di interesse fissato dalla Federal Reserve Bank e l'intera operazione doveva porsi sotto la vigilanza diretta del Federal Reserve Board.

Allo stesso tempo, si consentì alla FED di sostenere questo ruolo di garante stampando più moneta.

- Dare al Dipartimento del Tesoro il potere di limitare le operazioni di una banca in caso di gravi e particolari situazioni di instabilità finanziaria e designare un commissario, il quale avrebbe preso il controllo dell'istituto e adottato le misure necessarie a preservarne le attività, in attesa di ulteriori disposizioni da parte dell'amministrazione centrale.

Permettere quindi al Segretario del Tesoro, con l'approvazione del Presidente, di determinare le circostanze secondo le quali una banca avesse necessitato di ulteriori fondi al fine di continuare le proprie operazioni. Permettere, dunque, alla *Reconstruction Finance Corporation*** di acquisire azioni di queste banche, entrando così nella gestione dell'istituto e fungendo da garante per i prestiti.

Il 12 Marzo il provvedimento fu coronato con il primo, grande “discorso del caminetto” di Roosevelt, con il quale il Presidente esortò gli americani a riportare i propri risparmi nelle banche, spiegando in che modo ora gli istituti fossero tutelati da salvagenti come la FED o la RFC e tentando di convincerli che l'emergenza era oramai finita. John Maynard Keynes sosteneva che fosse lo “spirito animale” a guidare l'uomo in molte delle sue scelte economiche. Effettivamente fu grazie alla fiducia che riuscì ad instillare Roosevelt che la corsa agli sportelli si arrestò e l'emergenza finì: in poco più di una settimana, lo “spirito animale” delle persone aveva mutato radicalmente verso.

L' "Emergency Banking Act" fu un provvedimento d'emergenza, quindi di natura essenzialmente provvisoria, ma fu fondamentale nel gettare le basi per le successive riforme bancarie, il Banking Act del 1933 e quello del 1935.

**Federal Reserve System:* è il sistema di banche centrali degli Stati Uniti d'America. Istituito nel 1913 dal *Federal Reserve Act*, fu al tempo una risposta alla richiesta sempre più forte di accentramento della politica monetaria, da sempre osteggiata, però, da diversi Stati della Federazione.

E' una struttura privata ed indipendente dal Governo, ma opera in continua concertazione con esso, soprattutto con il Dipartimento del Tesoro. Comprende dodici banche centrali, ciascuna competente per un proprio distretto, ma che insieme vigilano sull'attività bancaria dei membri (una banca non è obbligata ad entrare a far parte della FED, a meno che non sia nazionale) e perseguono obiettivi comuni, ciascuno di pari importanza rispetto agli altri: la stabilità dei prezzi; un'elevata occupazione; un tasso di crescita dell'attività economica sostenuto; la stabilità del sistema finanziario; la riduzione della volatilità dei tassi di interesse a lungo termine e la stabilità del mercato valutario.

Banca nazionale: banca costituita nella forma di società per azioni e soggetta a norme federali, che quindi scavalcano la potestà legislativa dei singoli stati.

***Reconstruction Finance Corporation:* fu un ente federale che operò tra il 1932 , sotto l'amministrazione Hoover, e il 1957, sotto l'amministrazione Eisenhower. Esso provvide a fornire supporto finanziario ai vari Stati e amministrazioni locali della Federazione, ma anche a banche, imprese ferroviarie e imprese agricole sia per lo sviluppo di progetti di investimento come ponti, strade ecc... sia in vece di prestatore di ultima istanza degli istituti non membri della FED.

CAPITOLO 2: “BANKING ACT – 1933”

Chiamato anche “Glass-Steagall Act”, in quanto prese il nome rispettivamente dal senatore della Virginia Carter Glass e dal deputato dell'Alabama Henry B. Steagall, principali promotori della legge, questo provvedimento richiese più tempo per l'approvazione, in quanto incontrò un Congresso meno allarmato rispetto a quello del 9 marzo: la legge entrò in vigore, infatti, il 16 giugno 1933, circa tre mesi dopo l’“Emergency Banking Act”.

I capisaldi di questo provvedimento furono sostanzialmente due: la creazione di un modello di garanzia dei depositi bancari ed il tentativo di scindere attività bancaria da quella puramente speculativa, appartenente al mondo di Wall Street e ritenuta grave destabilizzatrice del sistema del credito, specialmente alla luce dei rapporti della Commissione Pecora.

L'ASSICURAZIONE DEI DEPOSITI ED I PROBLEMI DELLA VIGILANZA BANCARIA

L'idea di assicurare i depositi bancari era già stata presentata anni prima nello Stato di New York, ma aveva incontrato l'opposizione del Governatore di allora: nientemeno che Roosevelt in persona. Il Presidente considerava infatti tale garanzia come “*un premio all'attività bancaria meno affidabile*”. Egli pensava che le banche non sarebbero state incentivate ad operare con trasparenza ed onestà, cosce del fatto di poter sempre contare in ultima istanza su di un ente pronto ad iniettare liquidità e salvare la situazione.

Di diverso avviso era invece Henry Steagall, allora presidente dell'House Banking Committee (Commissione della Camera dei Rappresentanti per il controllo dell'attività bancaria e finanziaria), il quale considerava l'idea come il rimedio per ripristinare e consolidare la fiducia del popolo verso le banche. Alla fine, forte del maggior successo che incontrò la sua opinione in merito, egli riuscì a convincere anche Roosevelt. Venne istituito il FDIC (*Federal Deposit Insurance Corporation*), ente federale avente il compito di garantire i depositi bancari, inizialmente fino a 2.500\$.

La partenza vera e propria dell'assicurazione dei depositi, in verità, venne fissata per l'inizio dell'anno successivo, in quanto il Governo federale ritenne che tale periodo potesse essere ragionevole al fine di valutare la solidità delle migliaia di banche

commerciali non facenti parte della FED, quindi di fatto prive di vigilanza federale.

A partire dal 1 luglio 1934, venne previsto anche l'aumento del massimale assicurato, che si attestò così a quota 5.000\$.

Percependo il favore popolare di tale provvedimento, il Presidente volle presto estendere tale garanzia anche alle Casse di Risparmio. Il FDIC, infatti, garantiva i depositi solamente nelle banche commerciali. Con il “*National Housing Act*” del 21 giugno 1934 fu istituito a tal scopo il FSLIC (*Federal Savings and Loan Insurance Corporation*), che venne posto sotto controllo del *Federal Home Loan Bank Board*, il direttivo delle *Federal Home Loan Banks*, ovvero dodici banche nate verso la fine dell'amministrazione Hoover (1932) con lo scopo di sostenere il mercato dei mutui, nonché quello del piccolo credito rurale.

Con la creazione del FDIC, però, il numero di agenzie federali coinvolte nella vigilanza delle banche commerciali salì a tre:

- 1) FDIC, che avrebbe dovuto vigilare sulle banche commerciali e statali non membri della FED;
- 2) FED, che avrebbe dovuto vigilare sull'attività di tutte le banche nazionali, nonché su quelle statali e commerciali membri;
- 3) Controllore del Circolante: ufficio del Dipartimento del Tesoro che avrebbe dovuto vigilare sull'attività delle banche nazionali.

Il problema della razionalizzazione della vigilanza bancaria tornò prepotentemente alla ribalta. Era già presente infatti una sovrapposizione di mansioni tra le due autorità di vigilanza esistenti (Controllore del Circolante e la FED): con l'aggiunta del FDIC la questione si fece ancora più intricata e confusa.

Data la forte pressione per una semplificazione della disciplina in materia che veniva sia da eminenti economisti che da industriali e persino da importanti banchieri come Thomas Lamont (J. P. Morgan & Co.) e Winthrop Aldrich (Chase National Bank), fu

dunque previsto che tutte le banche non membri della FED, essendo assicurate dal FDIC, dovessero entrare a far parte del Federal Reserve System entro il 1° luglio 1936. In verità, già nel marzo del 1932, il Consiglio della FED insisteva per l'attuazione di un sistema unificato di attività bancaria che fosse sottoposto a vigilanza nazionale. L'occasione sembrò presentarsi al momento della discussione dell'“Emergency Banking Act”: dato che i provvedimenti d'emergenza sarebbero valse per tutte le banche della federazione, qualcuno cominciò a premere affinché Roosevelt prevedesse nella legge una clausola che avrebbe impedito la riapertura del singolo istituto a meno di una entrata a far parte della FED.

Ciò sembrò concretarsi con questa legge, anche se il FDIC ammise che *“le banche assicurate che non fossero stati membri della FED avrebbero costituito una minaccia per il fondo durante gli anni di transizione”*. Molti avrebbero infatti voluto un obbligo immediato, ma il periodo di tre anni di tempo per entrare nel Federal Reserve System fu una sorta di tacito compromesso con i detrattori dell'attività bancaria unificata.

Questi contavano lo stesso Steagall tra gli oppositori più accaniti. Egli infatti si operò con tutte le forze al fine di preservare un sistema bancario indipendente e a due livelli (statale e federale) per offrire credito alla comunità, in quanto poco si fidava dei burocrati della FED, che riteneva non sapessero apprezzare il ruolo svolto da molte banche nelle piccole comunità. Il suo lavoro troverà parziale riconoscimento nella successiva legge bancaria, quella del 1935, nonché totale consacrazione nel 1939, quando venne prevista di fatto la volontarietà di iscrizione alla FED.

Il primo problema della vigilanza era quindi la confusione di mansioni e responsabilità tra le differenti autorità statali e federali.

Il secondo riguardava invece l'eccessivo conservatorismo con cui la vigilanza veniva attuata.

Dal 1930 la vigilanza divenne infatti più serrata rispetto a quella fin troppo “generosa” tenuta fino allo scoppio della depressione, ma si passò col mantenere un atteggiamento eccessivamente rigido nel valutare i prestiti.

L'amministrazione Roosevelt cercò quindi di spingere gli attori della vigilanza ad essere più elastici sul fronte del credito, invitandoli a tener conto anche delle prospettive di ripresa economica e a seguire le indicazioni della politica monetaria, tuttavia il cupo

ricordo del crollo del '29 indusse tali soggetti a privilegiare l'approvazione prevalentemente di prestiti a basso rischio. Nei periodi di ripresa le valutazioni ottimistiche stimolavano i prestiti, ma nelle fasi di recessione, quando ci fu più bisogno di liquidità, le critiche ai portafogli dei crediti ne scoraggiavano la concessione.

Dal 1929 alla fine del 1933, i prestiti totali delle banche precipitarono da 36,1 a 16,5 miliardi di dollari.

LOTTA ALLA SPECULAZIONE FINANZIARIA

La discussione del Banking Act prese luogo in piena Commissione Pecora (che venne sciolta solo il 4 maggio 1934) ed il Congresso fu fortemente influenzato, anche dall'opinione pubblica, ad intraprendere una vera e propria crociata contro gli uomini della finanza.

L'amministrazione Roosevelt ritenne infatti che la pura attività di speculazione sviasse le banche dalla loro attività tipica, mettendo a repentaglio lo stesso sostentamento del sistema del prestito. Ci fu quindi il desiderio, in primis da parte di Steagall, di indirizzare il credito bancario verso settori ritenuti molto più produttivi, come l'industria, il commercio e l'agricoltura.

Per avere un'idea della commistione tra credito e finanza, basta delineare una breve panoramica della realtà del Paese tra il 1928 ed il 1933.

Alcuni istituti di credito operavano sul mercato dei titoli attraverso le loro sezioni di titoli obbligazionari: nel 1928 ne esistevano 460.

Nel 1929, 591 banche commerciali compravano e vendevano titoli esistenti e di nuova emissione.

Le banche operanti nei centri finanziari avevano organizzato affiliate finanziarie, ovvero società possedute dai medesimi azionisti della banca: erano 180 nel 1930. In aggiunta all'acquisto di titoli obbligazionari societari e governativi, queste vendevano tranquillamente azioni al dettaglio, gestivano fondi d'investimento e possedevano titoli che per legge non potevano apparire nei bilanci delle banche.

Il Comitato per l'attività bancaria del Senato enumerò una serie di possibili modi attraverso cui un'affiliata poteva pregiudicare l'attività di una banca: conflitti d'interesse che sembravano inevitabili; il rischio a cui erano sottoposti i depositanti per la ricerca di profitti speculativi; prestiti bancari di qualità mediocre potevano essere trasformati in

prestiti obbligazionari; i clienti disposti ad acquistare obbligazioni potevano ricevere prestiti generosi da parte delle stesse banche che le emettevano; ecc...

Sebbene alcuni non registrarono, soprattutto negli anni a venire mediante studi e ricerche, che le operazioni delle banche nei mercati dei titoli fossero state un fattore determinante dei fallimenti, questa legge sancì, a partire dal 16 giugno 1934, la completa separazione dell'attività delle banche commerciali da quella delle banche d'investimento.

Anche in questa circostanza fu previsto un periodo di transizione al fine di permettere ai vari istituti di decidere quale strada intraprendere.

Nel dettaglio la legge prevede:

SEZIONE 16) Divieto alle banche nazionali di comprare o vendere titoli (tranne nei casi in cui operassero per conto di un cliente) a meno che questi non fossero certificati dal Controllore del Circolante come investimenti bancari consentiti.

Alle banche nazionali venne preclusa la sottoscrizione e la distribuzione di titoli.

Tali divieti sarebbero decaduti in caso si operasse con titoli di Stato;

SEZIONE 20) Divieto alle banche membri del Federal Reserve System di essere affiliate a società impegnate principalmente nella gestione di titoli;

SEZIONE 32) Divieto alle banche membri del Federal Reserve System di avere dirigenti o amministratori in comune con società impegnate principalmente nell'acquisto, vendita o negoziazione di titoli, a meno che il Federal Reserve Board non concedesse una deroga;

SEZIONE 21) Divieto a qualsiasi società di raccogliere depositi nel caso operasse nell'emissione, sottoscrizione, vendita o distribuzione di titoli;

Tali disposizioni fecero discutere fin dall'inizio, sia per la radicalità del provvedimento, sia in quanto emersero evidenti contraddizioni (come quella tra la SEZIONE 16 e la SEZIONE 21) che vennero chiarite ed emendate successivamente nel 1935.

Il provvedimento strinse anche il controllo della FED sulle banche membri e sulle loro affiliate.

Le holding e altre affiliate delle banche statali membri erano ora tenute a presentare tre relazioni annuali alla Federal Reserve Bank di competenza ed al Federal Reserve Board. Inoltre le holding bancarie che possedevano la maggioranza delle azioni di qualsiasi banca membro della Federal Reserve erano ora tenute a registrarsi presso la FED al fine di ottenere il permesso di esercitare il diritto di voto per la nomina degli amministratori delle rispettive controllate.

La forte paura della commistione tra attività bancaria ed attività speculativa, nonché la volontà di raffreddare la concorrenza tra banche, portò all'approvazione del Regolamento Q. che prevede una regolamentazione dell'interesse pagato sui depositi.

La continua e sempre più feroce competizione tra istituti di credito fece sì che lo spread tra interessi attivi e passivi si riducesse sempre di più. All'epoca si ritenne ragionevole pensare che, al fine di coprire le maggiori spese per interessi, le banche concedessero prestiti speculativi ed acquistassero titoli di dubbia solvibilità.

Nel dettaglio, fu previsto che dal 16 giugno 1933 non sarebbe più stato permesso alle banche di pagare interessi in conto corrente e fu data alla FED l'autorità di fissare tetti massimi di remunerazione per gli altri tipi di depositi.

POLITICA DEGLI SPORTELLI E FEDERAL OPEN MARKET COMMITTEE

Il Banking Act del 1933 lasciò ai singoli Stati il controllo di un aspetto estremamente importante della struttura della banca: gli sportelli.

L'onda di fallimenti aveva lasciato, infatti, molte comunità con pochi (a volte nessuno) sportelli bancari.

In risposta a questi avvenimenti, gli Stati ne facilitarono l'apertura, mentre allo stesso tempo la legge autorizzò le banche nazionali, quelle sottoposte cioè alla normativa federale, ad aprire filiali allo stesso modo delle banche statali.

La ratio che animò il provvedimento del Governo fu l'idea che una maggiore ramificazione avrebbe rafforzato il sistema bancario permettendo una maggiore diversificazione.

I detrattori ebbero però la meglio sul controllo del processo.

L'Associazione Bancieri Americani, formata principalmente da banche con un'unica sede, temendo fortemente che con tale provvedimento si andasse ad alimentare una spietata concorrenza bancaria interstatale, approvò un compromesso interno che precluse di fatto la possibilità di aprire filiali al di là dei confini degli Stati.

L'ABA si mosse in questo modo in quanto conscia anche del fatto che il FDIC avrebbe remato dalla sua parte. Quest'ultimo, nel considerare le domande di ramificazione delle banche da esso assicurate, ma non poste sotto controllo federale o statale, applicò infatti un test di necessità al fine di prevenire l'apertura di filiali ritenute non necessarie e non profittevoli.

Dalle 2786 filiali del 1933 si passò alle 3531 del 1940: un ritorno ai livelli del 1930. Meno del 7% delle banche nazionali aveva una filiale. Quelle con un'unica sede rappresentavano circa il 75% di tutte le banche del Paese e possedevano circa la metà del totale dei depositi.

Questa legge ebbe anche un forte impatto sulla FED, con la creazione del FOMC: il Federal Open Market Committee.

Branca della FED avente il compito di indirizzare la politica monetaria degli Stati Uniti, fu previsto fosse composto da dodici membri, uno per ogni Federal Reserve Bank e ciascuno con mandato annuale. Il Federal Reserve Board poteva, a discrezione, prendere parte alle riunioni che dovevano avvenire almeno quattro volte all'anno, su richiesta di almeno tre membri del FOMC o del Federal Reserve Board Governor. Tali riunioni avrebbero avuto luogo a Washington D.C.

Le decisioni prese dal FOMC sarebbero divenute vincolanti per tutte e dodici le Federal Reserve Banks e potevano prevedere operazioni di mercato aperto, variazioni del tasso di interesse federale o regolazioni dei rapporti con le banche estere al fine di tenere sotto controllo i tassi di cambio.

CAPITOLO 3: “BANKING ACT - 1935”

UNA BREVE PARENTESI: LEGGE SUI PRESTITI INDUSTRIALI

La riforma bancaria nel New Deal non si fermò al Banking Act del 1933.

Il 19 giugno 1934 venne infatti approvata una legge sui prestiti industriali, che autorizzò la RFC e le Federal Reserve Banks ad operare nel campo del prestito alle piccole imprese, dato che ci si accorse che esse non riuscivano ad ottenere finanziamenti di durata superiore ai cinque anni.

Fu una legge importante, che influenzò l'intera politica creditizia degli anni successivi.

La RFC sosteneva di concedere prestiti ai candidati che mostravano una ragionevole prospettiva di ripagarli, così che alla fine del 1940 aveva approvato 9384 prestiti industriali mentre la FED aveva concesso finanziamenti per circa 120 milioni di dollari. Anche se i crediti alle imprese concessi da queste agenzie ammontavano a circa il 3% del credito totale bancario al commercio e all'industria, essi costituivano il 10% dei prestiti a termine.

L'assemblea dell'Associazione Banchieri Americani, però, era preoccupata del fatto che tale attività di credito federale potesse danneggiare il credito bancario, anche per colpa dei tassi di interesse irrisori posti dalle agenzie governative.

Nel novembre 1935 l'ABA fece appello ai banchieri affinché *“facilitassero in tutti i modi possibili il ritiro delle agenzie governative dall'attività del credito.”* A partire da quell'anno, le banche rurali ritennero di essere nuovamente in grado di gestire tutti i crediti locali di breve periodo e progressivamente il credito concesso dal Governo diminuì, fino ad arrestarsi del tutto verso la fine del 1937.

Nel Febbraio 1938, tuttavia, il programma di prestiti federali fu ripreso, data anche la generale indifferenza dei banchieri circa la possibile concorrenza governativa. La RFC chiese a tutte le banche degli Stati Uniti di cooperare nella politica del credito e di trasmettere all'agenzia tutte le domande che non fossero in grado di accettare.

Nel periodo 1938-1940 i prestiti concessi alle imprese dalla RFC rappresentarono (insieme ai 12,3 milioni di dollari sborsati dalla FED) circa il 5% del credito concesso dalle banche e dalle assicurazioni.

Una ricerca scientifica successiva dimostrò che la politica federale del credito *“cercò lealmente di evitare di concedere prestiti sottraendoli alle banche commerciali”*.

La maggior parte dei mutuatari della RFC erano, in base ai normali criteri delle banche, *“al margine o sotto il margine della credibilità.”* A metà del 1939, infatti, 1 miliardo di dollari di crediti concessi dalle agenzie federali erano in sofferenza. In un periodo di tassi di interesse decrescenti, i programmi federali di credito alle imprese, all'agricoltura ed alle costruzioni puntarono alla riduzione dei costi del credito per i mutuatari, all'aumento del rapporto tra debito e attività, all'allungamento della scadenza dei prestiti e alla promozione del principio del periodico ammortamento dei prestiti. In questo modo essi cercarono di spingere gli istituti di credito privati a liberalizzare il proprio sistema di crediti, snellendone al contempo le procedure. Durante la maggior parte degli anni Trenta, i prestiti federali e i programmi di assicurazione dei prestiti rappresentarono dal 20% al 30% del volume delle spese totali federali.

BANKING ACT - 1935

L'ultimo provvedimento degno di nota del lungo cammino di riforma bancaria rooseveltiano fu il Banking Act del 23 agosto 1935.

Questo non portò i numerosi e radicali cambiamenti introdotti dalla normativa precedente, ma si limitò in gran parte a rafforzare alcuni istituti e ad emendare alcuni articoli della precedente disciplina legislativa.

Uno dei rafforzamenti più vigorosi fu quello operato a favore del Federal Reserve Board.

Da molto tempo Roosevelt pensava che l'influenza del circolo dei banchieri di New York sulla FED fosse eccessiva. Mariner Stoddard Eccles, Presidente del Federal Reserve Board dal 1932 al 1948, riteneva di stare combattendo contro le banche da anni per appropriarsi dei poteri che esse avevano sul meccanismo di creazione della moneta del Paese e per riconsegnare questi poteri a Washington.

Carter Glass tuttavia insisteva sul fatto che la FED fosse un sistema bancario regionale posto sotto la mera vigilanza di un'istituzione centrale e non vedeva di buon occhio le manie accentratrici di Eccles e del Presidente.

La normativa del 1935 aumentò i poteri del Consiglio della FED sulle banche regionali, formalizzando il passaggio di poteri sulle questioni monetarie da Wall Street a

Washington.

Nel dettaglio, venne sostituito il vecchio Federal Reserve Board con un nuovo consiglio di sette membri chiamato Board of Governors. Tra questi membri non sarebbero più figurati il Controllore del Circolante ed il Segretario del Tesoro. Venne previsto che il Board entrasse permanentemente nella composizione del FOMC, perdendo così lo status di mero supervisore ed acquistando anche il diritto di voto nell'assemblea.

Venne previsto che il Presidente ed il Vice-Presidente del Board fossero nominati dal Presidente U.S.A., ratificati dal Senato e che fossero rivestiti di una particolare autonomia rispetto al resto del consiglio.

Un'ulteriore misura per rafforzare le banche fu quella di limitare l'ingresso di nuovi istituti di credito, per evitare il problema dell'eccesso di attività bancaria.

Anche se molte delle banche nate durante i primi anni venti fallirono, nel 1935 i banchieri erano preoccupati nel prevenirne una nuova proliferazione. In tutti i convegni si enfatizzava il fatto che il numero di banche dovesse essere strettamente limitato alle richieste dell'economia e della nazione. L'affollamento aveva infatti condotto a pratiche speculative e distruttive, nel tentativo di guadagnare un reddito sufficiente per pagare le spese.

Questa legge prevede che, chiunque desiderasse aprire una nuova banca, nazionale o statale, avrebbe dovuto dimostrare al FDIC che l'iniziativa rispondeva all'interesse e alle necessità della comunità che intendeva servire.

Per effetto della legge la maggior parte degli Stati non autorizzò l'apertura di una banca, a meno che il FDIC non fosse disposto ad assicurarla.

Altri provvedimenti con ripercussioni notevoli negli anni a venire furono quelli che interessarono l'attività di vigilanza, l'unificazione bancaria e il FDIC.

Quest'ultimo venne infatti confermato come agenzia federale permanente con copertura dei depositi fino a 5.000\$ ed il suo stock interamente rilevato ed incrementato dal Segretario del Tesoro per conto del Governo degli Stati Uniti.

Per quanto riguarda l'unificazione bancaria, probabilmente si giunse ad un compromesso con Henry Steagall, strenuo difensore della volontarietà di adesione alla

FED, in quanto alle banche con depositi superiori al milione di dollari venne concesso tempo fino alla metà del 1942 per diventare membri del Federal Reserve System, mentre 6701 istituti di piccole dimensioni ne furono addirittura esentati.

Marriner Eccles, fermo sostenitore dell'unificazione bancaria federale, temeva che con successive riforme si arrivasse a permettere alle banche di uscire liberamente dalla FED. Egli si prodigò a favore dell'unificazione per tutto il suo lungo mandato di Presidente del Board, ma non la ottenne mai.

La sua influenza in questa legge si fece sentire, però, per quanto riguardò l'allentamento della vigilanza bancaria. Alcune norme resero infatti possibile per le banche rispondere, senza abbandonare la prudenza e la cautela, alle necessità locali di fondi di breve e lungo periodo sotto la garanzia che avrebbero potuto ottenere anticipazioni dalle Federal Reserve Banks sulla base dei loro titoli, indipendentemente dalla forma o dalla natura delle garanzie. Egli riuscì quindi ad ottenere l'allargamento della definizione legale dei titoli che potevano essere scontati presso la FED.

Questa legge, inoltre, chiarì alcuni punti fumosi della disciplina precedente in materia di separazione tra attività finanziaria e bancaria.

Le banche avrebbero ora potuto trattare per conto dei clienti anche azioni, oltre alle obbligazioni e si corresse la SEZIONE 21 (*“Divieto a qualsiasi società di raccogliere depositi nel caso operasse nell'emissione, sottoscrizione, vendita o distribuzione di titoli”*) permettendo ora a tali società di operare con i titoli certificati dal Controllore del Circolante, eliminando così la contraddizione tanto discussa con la SEZIONE 16. Anche la SEZIONE 32 venne emendata, (*“Divieto alle banche membri del Federal Reserve System di avere dirigenti o amministratori in comune con società impegnate principalmente nell'acquisto, vendita o negoziazione di titoli, a meno che il Federal Reserve Board non concedesse una deroga”*) estendendo il divieto ad ogni dipendente, non limitandosi solo a dirigenti o amministratori.

Per quanto riguardò l'attività di vigilanza, nonostante gli inviti di Roosevelt in merito, essa operò in direzione opposta rispetto alla politica monetaria.

Il Presidente diede allora indicazioni alle agenzie bancarie federali di coordinare e liberalizzare le loro politiche di vigilanza, ma il Ministero del Tesoro oppose resistenza

ed esse tergiversarono in modo confusionario fino a quando emerse un nuovo orientamento federale condiviso, ovvero che gli investimenti delle banche avrebbero dovuto essere giudicati sulla base della solidità interna e che sarebbe stato ammesso l'acquisto di titoli anche nel caso di emissioni troppo piccole per essere quotate in borsa. Le nuove regole prevedero che i prestiti fossero valutati a valori intrinseci piuttosto che in base alla liquidità o alla scadenza.

Il Board of Governors si aspettava che le banche avrebbero così fornito più facilmente credito alle piccole e medie imprese e che si sarebbero mitigate le pressioni a ridurre il credito in essere o a prevenire la concessione di nuovi crediti a clienti solidi.

Tuttavia i banchieri, ancora scossi dagli eventi della Grande Depressione, tendevano in ogni caso a concedere prestiti a clienti con bassissimo rischio d'insolvenza.

Il Governo Federale trovò deludenti i risultati della politica del credito delle banche: dal 1933 al 1937 i prestiti totali passarono da 16,5 miliardi di dollari a soli 17,5 miliardi di dollari. Deflazionandoli con l'indice dei prezzi al consumo, i prestiti diminuirono del 6,1%, risultato più roseo rispetto alla diminuzione del 38,8% tra il 1929 ed il 1933, ma comunque poco incoraggiante.

RIFLESSIONI SULLA RIFORMA

“La vecchia ed errata idea dei banchieri da un lato e del Governo dall'altro di essere due entità più o meno eguali e indipendenti è morta. Il Governo deve essere alla guida, deve essere il giudice degli interessi conflittuali di tutti i gruppi della comunità, inclusi i banchieri.”

Franklin Delano Roosevelt – Assemblea dell'ABA, 1934

Questa citazione di Roosevelt è il filo conduttore della riforma bancaria nel New Deal. In un periodo nero della storia americana, alcune scelte coraggiose permisero agli U.S.A. di salvarsi, ma non si limitarono a tamponare le ferite in attesa della ripresa del ciclo economico (come è di fatto successo con l'ultima crisi del 2008), bensì costituirono vere e proprie riforme strutturali, capaci di sopravvivere negli anni fino ai giorni nostri.

Basti pensare al meccanismo dell'assicurazione dei depositi che, oltre ad aver aumentato la sicurezza economica dei cittadini, incontrò il favore anche del mondo della finanza. Il FDIC, infatti, venne costantemente rifinanziato nel corso degli anni e legislazioni successive aumentarono sempre più il livello del massimale garantito, come riassunto in seguito:

- 1950 – 10.000\$
- 1966 – 15.000\$
- 1969 – 20.000\$
- 1974 – 40.000\$
- 1980 – 100.000\$
- 2008 – 250.000\$

Con il “*Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act*” del 1989 il FDIC divenne garante anche delle Casse di Risparmio in quanto, alla luce dell'allora crisi del mercato mobiliare, venne abolito il FSLIC, divenuto insolvente a causa della bassa capitalizzazione di cui godeva.

La garanzia dei depositi fu un deterrente che in più occasioni evitò la corsa agli sportelli, permettendo all'attività bancaria di attutire i colpi di brevi e più prolungati periodi di recessione economica, come la crisi dei mutui alla fine degli anni ottanta e quella del 2008.

Altre agenzie ebbero vita più breve, ma altrettanto gloriosa.

La RFC, con i suoi programmi di capitalizzazione delle banche e di garante dei prestiti, diede a migliaia di istituti nuove prospettive di vita.

Per riuscire ad avere un'idea della portata dei finanziamenti e dei meccanismi di garanzia partiti con l'“Emergency Banking Act” basta considerare qualche dato: ben 4200 banche vendettero 782 milioni di dollari di azioni privilegiate e 2913 banche vendettero 343 milioni di capitale liquido alla RFC. Solo 206 delle banche così assistite fallirono, con una perdita dell'agenzia di circa 14 milioni di dollari.

Le anticipazioni di capitale di 800 milioni di dollari verso la fine del 1933 permisero a 4500 banche di qualificarsi per l'assicurazione dei depositi come istituzioni solvibili. Nella primavera del 1934, la RFC possedeva il 31% del capitale delle 100 banche più importanti.

Senza il programma di investimenti di capitale dell'agenzia, l'intero sistema bancario sarebbe fallito.

Il suo ruolo si fece sempre più forte nel corso della seconda metà degli anni '30, grazie all'allargamento dei capitoli di spesa voluto dal Presidente Roosevelt, che vedeva nella RFC un sistema per permettere al governo federale di finanziare progetti in svariati campi senza l'approvazione del Congresso, dato che tali prestiti non sarebbero figurati nel bilancio federale.

La sua azione fu particolarmente strategica durante la Seconda Guerra Mondiale, in quanto l'agenzia fu capace di finanziare un'importante fetta delle spese belliche americane.

Nel 1957 l'amministrazione Eisenhower ritenne che la RFC non fosse più necessaria per stimolare il sistema del prestito, oramai così solido da “*poter far fronte a qualsiasi esigenza del Paese*” e pertanto venne smantellata.

La lungimiranza del legislatore del 1933, però, trova il suo apice nell'aver capito già allora che l'attività speculativa selvaggia è il più grande cancro dell'attività bancaria. Una finanza senza controllo può affossare un intero Paese e non solo: nel 2008 abbiamo visto come possa riuscire a mettere alle strette tutti i mercati finanziari globali, per via della sempre più forte globalizzazione.

La separazione tra banche di investimento e banche commerciali e le limitazioni del controllo sugli istituti di credito da parte di holding finanziarie furono solo alcuni dei provvedimenti che diedero al sistema bancario americano una solidità che non aveva mai conosciuto.

Dalla metà degli anni ottanta, tuttavia, questa solidità venne meno in quanto, sull'onda di una rinnovata fiducia nella finanza, nonché su pressione delle lobby di Wall Street, si provvide a smantellare progressivamente tale legislazione, provocando così una nuova fusione tra attività bancaria ed attività speculativa che cominciò a destabilizzare fortemente il sistema del credito statunitense. I comportamenti illeciti portati alla luce dalla Commissione Pecora tornarono ad essere di routine in un mondo che cominciò ad alimentare una bolla speculativa sempre più grande che presto sarebbe scoppiata, gettando interi mercati finanziari nel caos.

Altro merito della riforma fu quello di aver rafforzato il ruolo della FED in un sistema bancario, quello americano, da sempre lasciato troppo in balia di interessi decentrati. La creazione del FOMC e la trasformazione del vecchio Consiglio nel più autorevole Board of Governors permise di affidare la politica monetaria ad un'autorità centrale forte, capace di intraprendere una direzione unica e chiara.

Anche se da diversi punti di vista la riforma bancaria fu molto positiva, in altri campi aprì una serie di problematiche tuttora parzialmente irrisolte.

L'aver rafforzato il ruolo della FED non avendo contemplato, però, l'obbligatorietà di iscrizione per tutte le banche del Paese (il 20 giugno 1939 Roosevelt firmò una legge che sancì di fatto la volontarietà di iscrizione al Federal Reserve System), causò non pochi problemi.

Uno di questi continua ad essere il caos di funzioni e responsabilità tra FED, FDIC e Controllore del Circolante in materia di vigilanza.

Un'altra problematica era legata alle norme che separarono l'attività bancaria da quella speculativa.

Diverse di quelle disposizioni furono applicate solo alle banche membri della FED, in quanto fu inizialmente previsto che tutte le banche dovessero iscriversi al Federal Reserve System entro il 1° Luglio 1936.

Siccome questa data non fu più rispettata, date le successive proroghe ed esenzioni, continuò a permanere una diversa regolamentazione in materia tra banche membri e banche non membri, causando un'imbarazzante disparità di trattamento.

Il 2 novembre 1999 il "*Gramm-Leach-Bliley Act*" abrogò gran parte della normativa del 1933 in materia, permettendo a qualsiasi istituto di credito di intrattenere rapporti lavorativi e di affari con società finanziarie.

La FED inoltre, centralizzata a Washington, era sì diventata più potente, ma la sua rinnovata autorità continua a non sortire alcun effetto sulle banche non membri.

La capacità di intraprendere una direzione unica ed irrevocabile è indubbia, ma, dato che tale direzione verrebbe seguita solo dalle proprie banche membri, il risultato finale delle scelte di politica bancaria rimane ambiguo (es. Un aumento del coefficiente delle riserve obbligatorie non ha effetto sulle banche non membri, complicando la stima del moltiplicatore monetario).

Un altro aspetto negativo fu l'eccessivo radicalismo di alcune scelte tra cui le forti restrizioni all'ingresso di nuovi istituti di credito nel mercato, nonché un mancato intervento governativo che sfidasse il compromesso dell'ABA e che effettivamente facilitasse l'apertura di sportelli bancari a livello nazionale.

Una maggiore ramificazione avrebbe infatti permesso una crescente diversificazione che avrebbe rafforzato ulteriormente il sistema bancario, senza considerare il fatto che le barriere all'ingresso pregiudicarono di fatto la libertà di iniziativa economica privata, limitando scelte imprenditoriali che avrebbero potuto rivelarsi positive per il mercato.

Anche il Regolamento Q. nocque gravemente al sistema del credito in quanto figlio di una stretta all'attività speculativa che divenne troppo serrata nel collegare ad essa le attività bancarie più disparate e a volte più tipiche.

Il ruolo dell'interesse in conto corrente fu l'esempio più calzante, in quanto non si tenne conto in sede legislativa di come esso rappresentasse il compenso per le banche corrispondenti per i loro servizi, ma soprattutto come fungesse da strumento per far fronte alla variazione stagionale della domanda di prestiti.

Il Regolamento Q. fu abolito solo nel 2010 dal “*Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* “, sotto la forte spinta delle associazioni a difesa dei diritti dei consumatori.

Tenendo conto che governare è difficile e che occorre prendere spesso decisioni “second best”, nonché cercare continui compromessi per giungere a risultati concreti, la riforma bancaria nel New Deal rappresentò senza dubbio un capitolo fondamentale della politica economica americana del Novecento.

Roosevelt lasciò alle amministrazioni successive alcune questioni spinose da risolvere, ma anche un sistema bancario stabile e solido. Le banche indirizzate a compiere solo le attività più tipiche, lasciando a Wall Street quelle più speculative, e le garanzie di agenzie federali come il FDIC assicurarono infatti un sistema del credito affidabile e robusto almeno fino agli anni '80, quando, sull'onda della deregulation, si cominciò ad emendare ed abrogare diverse parti della normativa, aprendo rischiosamente le porte degli istituti di credito ai finanziari.

Il merito principale dell'amministrazione Roosevelt fu quello di essere stata capace di prendere a braccetto i banchieri, traghettando il sistema creditizio fuori dalla crisi, pur mantenendo al contempo un equilibrio ben definito tra Governo e banche.

Equilibrio fondamentale per ogni società moderna che miri alla stabilità economica.

“Quando un governo dipende dai banchieri per il denaro, questi ultimi e non i capi del governo controllano la situazione, dato che la mano che dà è al di sopra della mano che riceve... Il denaro non ha madrepatria e i finanziari non hanno patriottismo né decenza; il loro unico obiettivo è il profitto.”

Napoleone Bonaparte

BIBLIOGRAFIA

Benjamin J. Klebaner, “*La Riforma Bancaria nell'epoca del New Deal*”, in “*Moneta e Credito*”, n. 175, Settembre 1991

Franklin D. Roosevelt, “*Il discorso del New Deal*”, edito da Manifesto libri, 1996

William E. Leuchtenburg, “*Roosevelt e il New Deal*”, edito da Laterza, 1976

Marriner S. Eccles, “*Economic balance and a balanced budget: public papers of Marriner S. Eccles*”, edito da Rudolph Leo Weissman

SITOGRAFIA

Gary Richardson, Alejandro Komai, Michael Gou, “*Banking Act 1935*” in <http://www.federalreservehistory.org/Events/DetailView/26>

Franklin D. Roosevelt, “*Public Papers and Addresses*” in <http://quod.lib.umich.edu/p/ppotpus/>