

La riforma bancaria nell'epoca del New Deal

«Sono sotto accusa le attività dei banchieri privi di scrupoli», affermava Roosevelt il 4 marzo 1933; e ancora: «I banchieri sono scesi dai loro dorati scanni...».¹ Pochi giorni dopo il discorso d'investitura, il quotidiano *The Nation* riteneva «inevitabile una generale richiesta di nazionalizzazione delle banche». Il corrispondente da Washington del quotidiano *New Republic* riteneva che Roosevelt avesse «la grande opportunità di rimodellare il sistema bancario da cima a fondo».²

Roosevelt non aveva esitato a sollevare l'opinione pubblica contro i banchieri, ma rifiutò di prendere qualsiasi provvedimento radicale. «Il Presidente il 4 marzo ha cacciato i banchieri dalla capitale ... il giorno 9 erano tutti di ritorno», protestava il disilluso senatore populista William Lemke.³ L'*Emergency Banking Act* del 9 marzo permise la riapertura delle banche in buone condizioni mantenendone la precedente proprietà privata.

Il sistema bancario americano era stato «completamente screditato ... e criticato da tutti».⁴ Nel 1932 «il sistema bancario privato era completamente distrutto ... Ma il governo federale credeva nella proprietà privata, e pertanto salvò il sistema bancario», rammentava all'uditorio dell'Associazione dei Banchieri Americani (ABA) nel novembre del 1935 il Presidente del Consiglio della Federal Reserve Marriner Eccles, banchiere di successo dello Utah prima di arrivare a Washington.⁵

¹ FRANKLIN D. ROOSEVELT, *Public Papers and Addresses* (New York, 1938) II, 12.

² *The Nation*, 15 marzo 1933, pag. 277; *New Republic*, 15 marzo 1933, pag. 127.

³ Citato da BARTON J. BERNSTEIN, "The New Deal", in BERNSTEIN, ed., *Towards a New Past* (New York, 1968), pag. 268.

⁴ A.S.J. BASTER, *The Twilight of American Capitalism* (London, 1937), pag. 61.

⁵ MARRINER ECCLES, *Economic Balance and a Balanced Budget* (New York, 1940), pag. 48.

I cambiamenti introdotti nel periodo del New Deal nell'attività di vigilanza e nei regolamenti – assicurazioni sui depositi, restrizioni all'ingresso, massimale dei tassi d'interesse, proprietà incrociate, regole sulla società finanziarie, espansione delle categorie di titoli accettabili per lo sconto presso la Federal Reserve (Fed) – erano diretti a rafforzare le banche nazionali. Con il controllo dei prestiti federali all'industria e alle banche e la centralizzazione della Fed il potere di Washington sul sistema bancario aumentò rispetto a quello delle autorità statali e dell'industria.

Assicurazione sui depositi

Il Congresso si era cimentato con la riforma bancaria molto prima dell'ultima crisi che nel marzo del 1933 aveva portato al *Bank Holiday*. L'assicurazione sui depositi era la questione più controversa. Quando l'idea era stata presentata per le banche dello stato di New York, il Presidente Roosevelt si era opposto: «Non vogliamo attribuire al Governo degli Stati Uniti la responsabilità per gli errori delle singole banche, e dare un premio all'attività bancaria meno affidabile per il futuro», disse officiosamente nella sua prima conferenza stampa da Presidente (8 marzo 1933).⁶ Dal momento che il comitato dell'ABA insisteva, rispose che la buona attività bancaria era «l'unica reale garanzia per i depositi bancari...».⁷

Henry Steagall, Presidente dello House Banking Committee, considerava l'assicurazione sui depositi come il rimedio necessario per scacciare la paura. Il comitato citava l'economista di Harvard Thomas Carver: «Il credito non si espanderà fino a quando non sarà ripristinata la fiducia ...[;] gli individui ... non avranno fiducia nelle banche fino a quando il Governo non garantirà i depositi bancari». Anche il suo collega Oliver Sprague vedeva la concessione tra il raf-

⁶ FRANKLIN D. ROOSEVELT, *Public Papers and Addresses*, cit., II, pag. 37

⁷ AMERICAN BANKERS ASSOCIATION ECONOMIC POLICY COMMISSION, *The Guaranty Bank Deposits* (New York, 1933), vol. 44.

forzamento della fiducia nelle banche e l'adozione di «una politica di credito più intraprendente».⁸ Per ripristinare senza indugi la fiducia del pubblico, il deputato Arthur Vandenberg voleva che l'assicurazione avesse effetto immediato. Roosevelt pensava che ciò fosse impossibile, poiché era necessario valutare la solidità delle molte migliaia di banche non membri della Fed.

Il presidente dell'ABA suggerì ai banchieri di telegrafare a Roosevelt chiedendogli di apporre il veto al disegno di legge perché le disposizioni a garanzia dei depositi erano «errate, non scientifiche, ingiuste e dannose».⁹ Comunque il 16 giugno 1933 il presidente firmò la Legge bancaria. Già nel gennaio del 1935, il presidente dell'ABA riconosceva che il Consiglio Federale per l'Assicurazione dei Depositi (FDIC) era stato «estremamente utile per creare la fiducia nel pubblico, così essenziale per ristabilire buone condizioni per l'attività bancaria».¹⁰

Percependo una generale approvazione del pubblico, Roosevelt il 14 marzo 1934 annunciò che l'assicurazione dei depositi era una parte permanente del programma della sua amministrazione. Ora, infatti, richiedeva «ogni protezione ragionevole» per i piccoli risparmiatori che possedessero azioni e certificati di società di credito e di credito edilizio (come erano comunemente chiamate all'epoca le casse di risparmio [S&L]).¹¹ Il *National Housing Act* del 27 giugno 1934 istituì un separato Consiglio federale per l'assicurazione delle casse di risparmio (FSLIC). Ai cinque membri del *Federal Home Loan Bank Board*, istituito nel 1932, fu attribuita la responsabilità aggiuntiva di agire come comitato dei garanti del FSLIC. Tutte le S&L a statuto federale dovevano essere assicurate; le S&L a statuto statale potevano qualificarsi per l'assicurazione.

L'istituzione nel 1933 del FDIC significò che tre agenzie federali erano coinvolte nel controllo dell'attività delle banche commerciali. Dal 1863 il Controllore del Circolante (*Comptroller of the Currency*) era stato il supervisore delle banche nazionali, e dal 1914 il Consiglio

⁸ 73° Congresso, 1ª Sessione. Camera dei Deputati, Report 150 (1933), n. 6; O.M.W. SPRAGUE, *Recovery and Common Sense* (London 1934), pag. 38.

⁹ *New York Times*, 16 giugno 1933, pag. 14.

¹⁰ RUDOLPH HECHT, "Banking Evolution", *American Institute of Banking Bulletin*, n. 17 (1935), pag. 14.

¹¹ 73° Congresso, 2ª Sessione. Camera dei Deputati, Comitato sull'attività bancaria e il circolante. Udienza su S. 3025 (GPO, 1934), pag. 134; ROOSEVELT, *Public Papers and Addresses*, cit., III, pag. 234.

della Federal Reserve (FRB) controllava le banche che appartenevano al Sistema della Federal Reserve ("banche membri"). Il FDIC era amministrato d'ufficio da tre direttori fra i quali il Controllore del Circolante.

Unificazione della vigilanza

Il dualismo del sistema bancario (controllo e regole statali e federali) ha contribuito all'istituzione di un numero eccessivo di banche e all'allentamento degli *standard* del sistema bancario nazionale, e ha impedito sia un'efficace attività di vigilanza sia gli sforzi della Federal Reserve per promuovere «una politica bancaria solida». Secondo Carter Glass, presidente del Comitato sull'attività bancaria del Senato, il sistema, vecchio di settant'anni, era «una calamità per l'attività bancaria di questo paese». ¹²

Già nel marzo 1932 il Consiglio della Federal Reserve insisteva che «per una riforma dell'attività bancaria è essenziale un sistema unificato di attività bancaria sottoposto a vigilanza nazionale». ¹³ Durante l'emergenza bancaria del 4 marzo 1933, Washington diresse tutte le banche abilitate a operare solo a livello degli stati dell'Unione, incluse le banche che non appartenevano al Sistema della Federal Reserve (le "banche non membri"). Alcuni volevano che il Presidente richiedesse la condizione di membri per permettere la riapertura della banca. Sembrava che ci fosse un movimento verso l'unificazione del sistema bancario, ma, con delusione di molti, «l'opportunità fu immediatamente lasciata cadere». ¹⁴ Molti oppositori dell'assicurazione dei depositi (incluso Roosevelt) trovarono un elemento di compromesso nell'obbligo stabilito dalla legge del 1933 per tutte le banche non membri assicurate di diventare membri del Sistema della Federal Reserve entro il giorno 1° luglio 1936. Steagall, tuttavia, si oppose a tale imposizione, diffidando dei burocrati della

¹² 72° Congresso, 1ª Sessione. Senato, Comitato sull'attività bancaria e il circolante, Udienza sul funzionamento del sistema bancario statale e della Federal Reserve (GPO, 1932), II, 395.

¹³ Udienza sul funzionamento del sistema bancario statale e della Federal Reserve, n. 653, *Federal Reserve Bulletin*, n. 18, (1932), pag. 207.

¹⁴ John T. Flynn, "Wanted: Real Banking Reform", *Current History* n. 39 (1934), pag. 401.

Federal Reserve che non erano in grado di apprezzare il ruolo svolto da molte delle banche operanti a livello di piccole comunità; si batté strenuamente per preservare «un sistema bancario indipendente e a due livelli negli Stati Uniti per offrire il credito alla comunità». ¹⁵

Allorché il piano per un'assicurazione permanente era in discussione, il FDIC avvertì che le banche assicurate che non fossero membri della Fed «avrebbero costituito un minaccia per il fondo». ¹⁶ Ma la Legge bancaria del 23 agosto 1935 concesse a 981 banche con depositi superiori al milione di dollari tempo fino alla metà del 1942 per diventare membri, ed esentò dall'obbligo 6701 banche di piccole dimensioni. ¹⁷

Eccles continuò la battaglia per l'unificazione anche dopo il 1935. Era sua preoccupazione che, in caso contrario, le banche potessero abbandonare la Fed, limitando «la capacità del sistema di perseguire in modo efficace una politica monetaria e creditizia». ¹⁸ Ad esempio un aumento del coefficiente delle riserve obbligatorie non aveva effetto sulle banche non membri. Nel novembre 1936 Eccles tentò di convincere Roosevelt che con un sistema bancario diviso il controllo del circolante «diventa quasi una beffa...». Due anni più tardi il Presidente ammonì che «il nostro sistema bancario è fondamentalmente malsano ... L'organizzazione efficiente di un sistema bancario è un requisito essenziale di qualsiasi programma ampio di ristrutturazione». ¹⁹ Il *Rapporto annuale* del Consiglio dei Governatori della Federal Reserve del 1938 descriveva minutamente «la confusione di mansioni e responsabilità tra le differenti autorità federali e statali».

Il punto di vista di Eccles era sostenuto anche da eminenti economisti, industriali e banchieri. Edwin Kemmner dell'università di Princeton nel 1933 disse all'Associazione degli economisti di Chicago che il portare tutte le banche dentro la Fed avrebbe posto fine alla «concorrenza tra negligenze» così frequentemente rimproverata da Eugene Meyer (direttore del Consiglio della Federal Reserve durante la presidenza di Hoover). Sarebbe stato così possibile

¹⁵ *Congressional Record* n. 77 (1933) pag. 4033.

¹⁶ *Ibidem*, n. 79 (1935) pag. 11776.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ 74° Congresso, 1ª Sessione. Senato, Comitato sull'attività bancaria e il circolante, Udienza. Banking Act del 1935 (GPO, 1935), n. 428, pag. 302 (di qui Senato 1935 Atti delle Udienze).

¹⁹ SYDNEY HYMAN, *Challenge and Response* (Salt Lake City, 1978), n. 219 e 253; *Federal Reserve Bulletin*, n. 25 (1939), pag. 364.

«attuare una politica per rafforzare e migliorare progressivamente il nostro sistema di banche commerciali». ²⁰ Nel 1934 un'autorevole commissione riferì al Rettore della Columbia University, Nicholas M. Butler, che «l'assurdo ordinamento attuale richiedeva l'integrazione del sistema bancario statale nella Federal Reserve». ²¹ L'economista di Yale Ray Westerfield, insofferente per «un sistema come il nostro che ha fallito così platealmente», faceva notare che «il controllo politico sul sistema bancario è sempre stato e sempre sarà peggiore se realizzato dalle capitali dei singoli Stati anziché da Washington». ²² Per Harold G. Moulton ²³ dell'University of Chicago «un sistema di regole veramente efficiente» era impossibile, data «l'intrinseca debolezza del sistema duale», a meno che tutte le banche fossero obbligate a divenire membri della Fed. L'elenco delle persone favorevoli all'obbligatorietà della condizione di membri della Federal Reserve si estendeva oltre i più eminenti economisti bancari per includere personalità autorevoli quali Thomas Lamont della J. P. Morgan & Co. Winthrop Aldrich della Chase National Bank, James P. Warburg della Bank of Manhattan e Owen Young della GE.

Dopo il 1935, tuttavia, il FDIC cambiò posizione. Il Presidente Leo Crowley informò l'Associazione Nazionale dei Supervisor delle Banche Statali ²⁴ che era «assolutamente contrario a usare il FDIC come veicolo per l'unificazione del sistema bancario». Steagall portò avanti la sua battaglia per l'assoluta volontarietà dell'ingresso delle banche nella Fed fino alla vittoria riconosciuta dalla legge firmata da Roosevelt il 20 giugno 1939. ²⁵

²⁰ EDWIN W. KEMMENER, *Banking Trends* (Un discorso al Club degli economisti di Cleveland, 11 aprile 1933) pag. 11; per Meyer vedi EMANUEL GOLDENWEISER, *Monetary Management* (New York, 1949), pag. 40.

²¹ *Economic Reconstruction*. Rapporto della Commissione della Columbia University (New York, 1934), pagg. 64-5. Tra i membri vi erano John Maurice Clark, Wesley C. Mitchell e Josef A. Schumpeter.

²² RAY B. WESTERFIELD, "The Banking Act of 1933", *Journal of Political Economy*, n. 41 (1933), pag. 749; "National versus State Banks", *American Academy of Political and Social Science Annals* n. 171 (gennaio 1934) pag. 19.

²³ HAROLD G. MOULTON, *Financial Organization and the Economic System* (New York, 1938), pag. 361.

²⁴ NASSB, *Proceedings of the 32nd Annual Convention* (New Orleans, 1938), pag. 90.

²⁵ Il Senato, seppure riluttante, seguì. *Congressional Record* n. 84 (1939) pag. 7202 (Steagall). Fu abrogata la sez. 2 della legge che estendeva il periodo nel quale i funzionari delle banche membri potevano rinnovare o estendere i prestiti che avevano contratto anteriormente al 16 giugno del 1933. 53 Stat. n. 842 (1939). Nel 1939 vi erano 1234 banche membri che possedevano i due terzi di tutti i titoli delle banche di stato. Se non fosse stata abrogata la disposizione del 1935 altre 1300 banche sarebbero dovute diventare membri.

Attività di vigilanza

Attraverso il FDIC il governo federale estendeva la sua influenza sulle banche assicurate non appartenenti alla Fed. Nella valutazione di queste banche di stato, l'agenzia applicava gli stessi criteri usati per le banche federali. Data la sua responsabilità finanziaria in caso di fallimento, il FDIC riteneva di dover essere «in grado di esercitare effettivamente la sua influenza per mantenere le banche in condizioni solide». ²⁶

A partire dal 1930 la vigilanza sulle banche divenne più accurata. I responsabili della vigilanza furono accusati di avere aggravato la contrazione del credito, per avere valutato i titoli al valore del mercato depresso. Per alcuni il collasso economico del periodo posteriore al 1929 dipese principalmente dall'insistenza dei controllori sulla liquidazione frettolosa di prestiti e garanzie. Il Controllore del Circolante dell'amministrazione Roosevelt invocò valutazioni sulla base di «valori equi» che tenessero conto delle prospettive di ripresa economica. Nel marzo 1934, i controllori furono invitati a essere «tanto indulgenti quanto permesso dalle circostanze». Washington incoraggiò le banche a essere più generose nella politica del credito, ma i responsabili della vigilanza rimasero l'elemento critico. Per molti anni dopo il *Bank Holiday* molti responsabili della vigilanza e molti banchieri continuarono a mantenere «un atteggiamento eccessivamente conservatore nel valutare i prestiti». ²⁷

Le valutazioni dei responsabili della vigilanza tendevano ad accentuare i punti di svolta del ciclo economico. Le valutazioni ottimistiche stimolavano i prestiti quando le cose andavano bene; nelle fasi di recessione, le critiche ai portafogli dei crediti scoraggiavano la concessione di prestiti. L'economista di Chicago Jacob Viner, perciò, si fece fautore del coordinamento della politica di vigilanza con la politica del credito. Eccles, che condivideva quest'approccio, nel novembre 1936 accusò di errore il Controllore per avere «seguito ripetutamente una politica restrittiva quando la politica corretta della banca centrale richiedeva un allentamento dei vincoli»

²⁶ FDIC, *Annual Report 1940*, n. 12.

²⁷ COMPTROLLER OF THE CURRENCY, *Annual Report 1934*, pagg. 3 e 4; ASSOCIATION OF RESERVE CITY BANKERS, *Answers to the Questionnaire on National Monetary and Banking Policy* (Chicago, 1941), n. 41.

e viceversa.²⁸ In verità dal 1933 al 1937 la vigilanza operò in direzione opposta rispetto alla politica monetaria.²⁹

Nel marzo 1938, quando l'economia era di nuovo nel mezzo di una crisi seria, un legislatore di New York informò Roosevelt che le piccole banche si lamentavano del fatto che responsabili della vigilanza erano molto severi rispetto ai piccoli prestiti concessi all'individuo medio. Eccles, richiesto dal Presidente di stilare una risposta, ripeté che la politica di vigilanza doveva tener conto dei cambiamenti nella situazione economica.³⁰

Roosevelt diede allora istruzioni alle agenzie bancarie federali di «coordinare e liberalizzare le loro politiche di vigilanza», ma il Tesoro, da cui dipende il Controllore del Circolante, oppose resistenza. Anche così nel giugno 1938 Eccles scrisse al Presidente che la mutata procedura avrebbe «fermato la tendenza deflazionistica che derivava dalla contrazione del credito bancario, effetto delle precedenti politiche di vigilanza e delle norme restrittive sull'investimento». Gli investimenti delle banche dovevano essere giudicati sulla base della «solidità interna» e doveva essere ammesso l'acquisto di titoli anche nel caso di emissioni di titoli troppo piccole per essere registrate presso il Sec e quotate in borsa. Le nuove regole prevedevano che i prestiti fossero valutati a «valori intrinseci piuttosto che in base alla liquidità o alla scadenza».

Il FDIC affermò di aver applicato queste norme sui prestiti sin dal settembre 1934; ma Homer Jones, un economista attivo in quell'epoca, più tardi ricordò che i controllori del FDIC «intimidivano gli spauriti banchieri».³²

I nuovi orientamenti federali di vigilanza ottennero il sostegno della maggior parte dei responsabili della vigilanza statali, e divennero operativi nel settembre 1938. Il Consiglio dei Governatori si aspettava che le banche avrebbero 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

²⁸ ECCLES, citato in HYMAN, *op. cit.*, pp. 219-20; JACOB VINER, "Recent Legislation and the Banking Situation", *American Economic Review*, n. 26 Supplemento (1936), pag. 110.

²⁹ CLARK WARBURTON, *Depression, Inflation and Monetary Policy* (Baltimore, 1966), pag. 322.

³⁰ MARRINER ECCLES, *Beckoning Frontiers* (New York, 1951), pagg. 272 e segg.

³¹ *Ibidem*, pag. 276.

³² HOMER JONES, "Banking Reform in the 1930's" in GARY M. WALTON (ed.), *Regulatory Change in an Atmosphere of Crisis* (New York, 1979), pag. 82.

crediti a clienti solidi». Come minimo, le nuove norme non avrebbero aggravato le fluttuazioni cicliche del credito bancario.

Il 23 novembre 1938 Eccles disse a Roosevelt che la politica monetaria era «assolutamente inutile» se non veniva «strettamente collegata con la politica di vigilanza bancaria e degli investimenti». Egli temeva che, a causa della loro preoccupazione per la solvibilità delle banche, il FDIC e il Controllore del Circolante avrebbero reso più restrittiva l'attività di vigilanza. Un mese più tardi, di nuovo Eccles ricordò «l'insoddisfacente organizzazione della vigilanza bancaria federale». Anche il direttore della Reconstruction Finance Corporation (RFC) nella primavera del 1939 si lamentò che le banche «sono frequentemente soggette a critiche antiquate, sciocche e inopportune da parte dei responsabili della vigilanza».³⁴

Eccles accettò nuovamente la nomina con la promessa che Roosevelt avrebbe operato per l'unificazione della normativa bancaria sotto il controllo della Federal Reserve,³⁵ ma il Presidente tergiversava: Eccles riscontrò un «attaccamento nostalgico» per «le istituzioni locali, e un timore che, se queste venivano obbligate a divenire membri della Fed, le grandi banche le avrebbero distrutte». Già nel messaggio presidenziale del gennaio 1932, Roosevelt aveva affermato che «ciascuna comunità doveva essere posta in grado di controllare la moneta entro i propri confini».³⁶

Gli sforzi di Eccles per l'unificazione del sistema bancario risultarono vani, ma egli riuscì a ottenere l'allargamento della definizione legale dei titoli che potevano essere scontati presso le banche della Federal Reserve includendo tutti «i titoli buoni» indipendentemente dalla loro scadenza. Il Comitato sull'attività bancaria³⁷ spiegò che norme della Legge bancaria del 1935 avrebbero

«reso possibile per le banche rispondere, senza abbandonare la prudenza e la cautela, alle necessità locali di fondi di breve e lungo periodo, e di

³³ *Federal Reserve Bulletin*, n. 24 (1938), pag. 563.

³⁴ Lettera di Eccles del novembre del 1938, citata in DONALD F. KETTL, *Leadership at the Fed* (New Haven, 1986), n. 58; lettera del dicembre del 1938, citata in HYMAN, *op. cit.*, pag. 255; Jones nel 76° Congresso, 1ª Sessione. Senato, Udienza del Comitato sull'attività bancaria e il circolante, in S. 1482 (GPO, 1939), pag. 407.

³⁵ HYMAN, *op. cit.*, pag. 211.

³⁶ MARRINER ECCLES, *Beckoning Frontiers*, cit., pag. 269; *Public Papers of Governor Franklin D. Roosevelt 1932* (Albany, 1939), pag. 31.

³⁷ 74° Congresso, 1ª Sessione. Camera dei Deputati, Rapporto n. 742 (1935), pag. 11.

essere garantite che in caso di necessità avrebbero potuto ottenere anticipazioni dalle banche della Reserve sulla base dei loro titoli, indipendentemente dalla forma o dalla natura delle garanzie».

Eccles fece notare che con l'assicurazione che «tutti i titoli possono, in caso di emergenza, essere trasformati in liquidità presso la Federal Reserve» le banche non avevano più bisogno di «limitarsi ai prestiti super-liquidi». ³⁸

Dopo il *Bank Holiday*, i banchieri avevano mantenuto le loro istituzioni al grado massimo di liquidità per poter essere ammessi all'assicurazione sui depositi. Roosevelt, come Hoover prima di lui, considerava «la libera circolazione di credito» come una delle chiavi della ripresa economica. Per questo inviò un messaggio all'assemblea dell'ABA (5 settembre 1933) esortando ad aumentare i prestiti alle imprese. Nell'ottobre del 1934, parlando all'ABA, Roosevelt invitò i banchieri a unirsi per formare «un'alleanza di tutte le forze interessate alla ripresa economica», e ad assumere le loro tradizionali responsabilità raccogliendo il peso che era stato assunto dalle agenzie di credito federali: «Mi aspetto che le imprese private saranno finanziate dalle grandi riserve di credito che la presente situazione di liquidità delle banche rende disponibili». ³⁹

Il giudizio di un vicepresidente della Federal Reserve Bank of New York era che «le banche oggi [1939], in generale, sono tanto aperte a concedere credito come sempre dovrebbero». ⁴⁰ In relazione al credito di breve periodo ricerche successive mostrarono che non si ebbe «nessuna perdita importante». Tuttavia uno studioso attento pensava che le accuse che le banche «evitassero il rischio, e specialmente i crediti di lungo periodo... [erano] apparentemente giustificate...». ⁴¹ Molti banchieri, «ancora scossi dagli eventi della Grande Depressione», facevano prestiti solo a clienti di «rischio di prima classe». ⁴²

³⁸ Discorso a New York, 1° dicembre 1938. In ECCLES, *Economic Balance*, pag. 168, testimonianza al 74° Congresso, 1ª Sessione. Camera dei Deputati, Comitato per l'attività bancaria e il circolante, Udienza sulla Legge bancaria del 1935 (GPO, 1935) pag. 184 (in seguito, Camera 1935, Atti delle Udienze).

³⁹ ROOSEVELT, *Public Papers and Addresses*, cit., III, pag. 438.

⁴⁰ 1939 Udienza sui Prestiti, pag. 41 (ABA); L.R. ROUNDS (FRBNY), "Industrial Loans and Federal Reserve Banks", in GEORGE B. ROBERTS (ed.), *A Forum on Finance* (New York, 1940), pag. 97; DOUGLAS R. FULLER, *Government Financing of Private Enterprise* (Stanford, 1948), pag. 172.

⁴¹ LESTER V. CHANDLER, *America's Greatest Depression* (New York, 1970), pag. 151.

⁴² BENJAMIN H. BECKHART, *Federal Reserve System* (New York, 1972), pagg. 273-4.

Il governo federale trovava deludenti i risultati della politica del credito delle banche. Dal 1929 al 1933, i prestiti totali delle banche precipitarono da 36,1 a 16,5 miliardi di dollari. Nel 1937 si raggiunse il risultato più elevato del periodo del New Deal, 17,5 miliardi di dollari. Deflazionandoli con l'indice dei prezzi al consumo, i prestiti diminuirono del 38,8 per cento nel periodo 1929-1933 e di un ulteriore 6,1 per cento tra il 1933 e il 1937. La quota dei prestiti bancari in relazione al PIL a prezzi correnti era nel 1937 solo del 19,33, mentre nel 1933 era del 29,38 e nel 1929 del 34,75 per cento.

Credito federale alle imprese

Qualsiasi fosse il risultato reale della politica del credito bancario, la percezione generalizzata che fosse necessario fare di più condusse alla costituzione di agenzie di credito in Washington. L'Amministrazione, convinta che le piccole imprese non riuscissero a ottenere in prestito capitale circolante con scadenza superiore ai cinque anni, sostenne la Legge sui prestiti industriali del 19 giugno 1934, autorizzando la RFC e le banche della Federal Reserve a operare in questo campo. Alla fine del 1939 la Fed aveva accettato 2781 delle 9418 domande presentate, per un totale di 118 milioni di dollari. La maggior parte di questi prestiti erano stati concessi già alla fine del 1935, e la RFC divenne così il maggior prestatore. 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. Il limitato volume di prestiti industriali concessi dalla Fed e dalla RFC condusse Douglas R. Fuller a concludere che «non vi era domanda insoddisfatta». ⁴³ I crediti alle imprese concessi da queste agenzie ammontavano a circa il tre per cento del credito totale bancario al commercio e all'industria, ma costituivano il dieci per cento dei loro prestiti a termine.

L'assemblea dell'ABA del novembre 1935 fece appello ai banchieri affinché «facilitassero in tutti i modi possibili il ritiro delle agenzie governative dall'attività di credito». ⁴⁴ A partire dal 1935 le

⁴³ FULLER, *op cit.*, pag. 109.

⁴⁴ Eccles, discorso del 14 novembre 1935, pag. 16 (TMS, Board of Governors Library); Jones discorso all'assemblea, *Commercial and Financial Chronicle*, 30 novembre 1935, supplemento n. 39.

banche rurali ritennero di essere nuovamente in grado di gestire tutti i crediti locali di breve periodo. Le banche rurali temevano la concorrenza delle Associazioni di credito alla produzione (che apparvero per la prima volta nel 1933). Il presidente dell'ABA protestò perché le opportunità di credito profittevole erano «molto limitate», dal momento che le agenzie governative facevano pagare ai mutuatari tassi d'interesse molto bassi mentre la Cassa Postale offriva ai depositanti interessi relativamente elevati.⁴⁵

Agli inizi del 1937, tuttavia, i banchieri sembrano essere «generalmente indifferenti circa la possibile concorrenza; sono incerti sugli effetti concreti di questa concorrenza, e non completamente consci delle influenze indirette che la politica del credito del Governo esercita sui tassi d'interesse e in generale sulla struttura del credito».⁴⁶ Il credito concesso dal Governo diminuì, e verso la fine del 1937 il programma di credito industriale fu abbandonato.

Il 18 febbraio 1938, tuttavia, il programma fu ripreso. La RFC chiese a tutte le banche degli Stati Uniti di cooperare nella politica del credito e di trasmettere alla RFC tutte le domande che non erano in grado di accettare. Nel periodo dal 1938 al 1940 i prestiti concessi alle imprese dalla RFC rappresentarono (insieme ai 12,3 milioni sborsati dalla Federal Reserve) circa il cinque per cento del credito concesso dalle banche e dalle assicurazioni. Jones si vantava che la RFC era diventata «l'organizzazione bancaria mondiale più grande e più varia», ma che «non aveva mai concesso un credito che il mutuatario potesse ottenere a condizioni accettabili da fonti private». Jones ribadiva che «il Congresso non aveva mai pensato di creare una banca governativa per competere con le imprese private o per nazionalizzare l'attività bancaria».⁴⁷

Una ricerca scientifica concluse che la politica federale di 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

⁴⁵ R.S. HECHT, in NASSB, *Proceedings of the Thirty-Fourth Annual Convention* (New Orleans, 1935), pag. 46. Il presidente Wiggins disse all'assemblea dell'ABA del 1943 che, soprattutto in agricoltura, la concorrenza delle agenzie federali di credito aveva fortemente ridotto i guadagni da interesse delle banche (TMS, biblioteca dell'ABA). Vedi anche MAUREEN O'HARA e DAVID EASLY, "The Postal Savings System in the Depression", *Journal of Economic History*, n. 39 (1979) pagg. 750-1.

⁴⁶ AMERICAN BANKERS ASSOCIATION COMMITTEE ON BANKING STUDIES, *Government Lending Agencies* (New York, 1937) pag. 35.

⁴⁷ Discorso radiofonico in *Congressional Record* n. 86 (1940), pag. 6196; JESSE H. JONES, *Fifty Billion Dollars* (New York, 1951), pag. 191.

marginale della credibilità». Infatti a metà del 1939, 1 miliardo di dollari di crediti concessi dalle agenzie federali (oltre l'11,1 per cento dei prestiti totali) era in sofferenza ovvero tecnicamente inesigibile.

In un periodo di tassi d'interesse decrescenti, i programmi federali di credito alle imprese, all'agricoltura e alle costruzioni erano

«ridurre i costi del credito per i mutuatari, aumentare il rapporto tra debito e attività, allungare la scadenza dei prestiti, e promuovere il principio del periodico ammortamento dei prestiti. In questo modo hanno cercato di spingere le agenzie di credito private a liberalizzare il loro sistema di crediti e a snellire le loro procedure di credito».⁴⁸

Durante la maggior parte degli anni trenta, i prestiti federali e i programmi di assicurazione dei prestiti rappresentarono dal 20 al 30 per cento del volume delle spese totali federali. Alla fine del 1939 i prestiti federali alle imprese ammontavano all'1,1 per cento del debito netto delle imprese, mentre le banche commerciali possedevano il 14 per cento del debito.

Crediti federali alle banche

Anche le banche chiedevano prestiti al governo federale. In base all'*Emergency Banking Act* del 1933, 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 in seguito fallirono, con una perdita per il RFC di 14 milioni di dollari.

Il governo federale entrò in possesso di azioni bancarie, per la prima volta dai tempi di Andrew Jackson, quando (24 marzo 1933) acquistò 12,5 milioni di dollari di azioni della riorganizzata National Bank of Detroit. Roosevelt tentò di rassicurare i banchieri che il governo non intendeva dominare le banche nelle quali la RFC aveva una compartecipazione. Jones aggiunse che la RFC non intendeva interferire con la direzione della banca, però «non sarà riluttante a di-

⁴⁸ RAYMOND J. SAULMIER, HAROLD HALCROW e NEIL JACOBY, *Federal Lending and Loan Insurance* (Princeton, 1958), pagg. 252, 257, 147.

fendere gli investimenti del Governo». ⁴⁹ 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 per cento del capitale delle 100 banche più importanti. Jones nel 1940 era convinto che senza il programma di investimenti di capitale della RFC l'intero sistema bancario sarebbe fallito. ⁵⁰

Politica degli sportelli

Il *New Deal* lasciò agli stati il controllo di un aspetto estremamente importante della struttura della banca, gli sportelli. L'onda di fallimenti aveva lasciato molte comunità con pochi (a volte nessuno) sportelli bancari. ⁵¹ In risposta a questi avvenimenti gli stati facilitarono l'apertura di sportelli bancari. Tra il 1930 e il 1940 gli stati che proibivano l'apertura di qualsiasi sportello bancario diminuirono da 23 a 11; gli stati che ammettevano l'apertura di sportelli bancari su tutto il territorio aumentò da 11 a 22. La Legge bancaria del 1933 autorizzò le banche nazionali ad aprire filiali allo stesso modo delle banche statali. L'ABA, costituita principalmente da banche con un'unica sede, approvò il compromesso del 1933 che precludeva la possibilità di aprire filiali al di là dei confini degli stati. Chi difendeva l'idea che le banche dovessero avere una sola sede (unità) confidava che l'assicurazione dei depositi avrebbe «diminuito la tendenza alla ramificazione dell'attività bancaria». Il deputato Thomas Goldsborough confidava sulla forza delle banche indipendenti per rendere inefficace la ramificazione dell'attività bancaria. ⁵²

⁴⁹ Discorso di Jones agli ex allievi della Harvard Business School, 16 giugno 1934 (MS, 3M500 University of Texas).

⁵⁰ ABA *Journal* n. 26 (maggio 1934), pag. 54; discorso di Jones del 27 marzo 1940 citato in ALBERT V. ROMASCO, *The Politics of Recovery* (New York, 1983), pag. 57.

⁵¹ A metà del 1935 esistevano sei città senza banca e con un ufficio postale di prima categoria, 174 con un ufficio postale di seconda categoria, e 3714 con uno di terza categoria. AMERICAN BANKERS ASSOCIATION COMMITTEE ON BANKING STUDIES, *The Postal Savings System of the United States* (New York, 1937), pag. 46.

⁵² *Congressional Record* n. 77 (1933), pag. 5897; Camera dei Deputati 1935 Act Hearings, pag. 288.

Il FDIC, nel considerare le domande di ramificazione delle banche assicurate non membri, applicava un *test* di necessità per prevenire l'apertura di filiali «non necessarie e non profittevoli». Dalle 2786 filiali del 1933 si passò alle 3531 del 1940: un ritorno ai livelli del 1930. Le filiali erano il 12,9 per cento di tutte le sedi di banche nel 1930 e il 19,5 per cento nel 1940. Meno del sette per cento delle banche nazionali aveva una filiale; quelle con un'unica sede unica rappresentavano circa il 75 per cento di tutte le banche del paese e possedevano circa la metà del totale dei depositi. Gli oppositori alla ramificazione a livello degli stati temevano, come disse Padre Charles F. Coughlin, «la concentrazione della ricchezza e del credito di quello stato nelle mani di pochi».

Il 27 marzo 1933 Lamont della Morgan scrisse a Roosevelt che «un'estensione del privilegio di ramificazione dell'attività bancaria ... è un punto cardinale della riforma bancaria», esprimendo un punto di vista molto generalizzato. ⁵³ Una maggiore ramificazione, richiesta da imprenditori ed economisti eminenti, avrebbe rafforzato il sistema bancario permettendo una maggiore diversificazione, ma non esisteva il sostegno politico per questa riforma.

Vincoli all'entrata

Un altro modo per rafforzare le banche fu quello di limitare l'ingresso di nuove banche per evitare il problema dell'eccesso di attività bancaria. Ogden L. Mills in qualità di Segretario del Tesoro dell'amministrazione Hoover deplorava «la crescita eccessiva del numero delle banche» dal 1900 al 1920: gli stati e il Controllore del Circolante erano stati troppo generosi nell'accordare le concessioni. Mills sosteneva che molte piccole banche non erano state capaci di assicurare una buona gestione. L'insigne economista monetario Irving Fisher faceva notare che «è assurdo pensare che negli Stati Uniti ci

⁵³ Lamont Papers, pagg. 127-31, biblioteca della Harvard University. Lamont era a favore di «una qualche forma di banche regionali», lettera a Arthur Bull della Evanston Trust Co., 23 novembre 1932. Box 140-10; CHARLES E. COUGHLIN, *Driving Out the Money Changers* (trasmissioni radiofoniche andate in onda nel periodo 1° gennaio-16 aprile 1933), Royal Oaks, Mich., 1933.

possano essere 30.000 banchieri veramente competenti, capaci di operare in splendido isolamento». ⁵⁴

Lo stesso presidente dell'ABA parlò di «sovrapproduzione di istituzioni bancarie non desiderate»; nel 1921 esistevano «troppe banche». Nei dodici anni successivi migliaia di queste banche chiusero, ma nel 1935 i banchieri erano preoccupati di «prevenire una nuova proliferazione di banche». In tutti i convegni si enfatizzava che «il numero di banche dovrebbe essere strettamente limitato alle richieste dell'economia e della nazione». ⁵⁵ Nel 1940 ne esistevano 14344, lo stesso numero di sette anni prima. La popolazione media per banca era di 9059, un aumento di più di 3900 persone rispetto agli anni trenta.

In base alla Legge bancaria del 1935, chi desiderava aprire una nuova banca, nazionale o statale, doveva dimostrare che l'iniziativa rispondeva «all'interesse e alle necessità della comunità che intendeva servire». Crowley non desiderava vedere il ritorno all'era delle «troppe banche». L'affollamento aveva condotto a «pratiche speculative e distruttive nel tentativo di guadagnare un reddito sufficiente per pagare le spese». ⁵⁶ L'applicante doveva dimostrare al FDIC che l'istituzione proposta «è essenziale per la comunità». Le banche esistenti necessitavano di «guadagni adeguati», e dovevano essere protette contro «l'eccesso di concorrenza effetto dell'esistenza di banche non economiche». La maggior parte degli stati non autorizzava una banca a meno che il FDIC non fosse disposto ad assicurarla.

Nel 1939 il FDIC riferì che vi era «una stretta collaborazione per prevenire l'istituzione di unità bancarie non economiche e non solide. Le autorità federali e statali concordarono di evitare ciò che era visto come una sventura: la proliferazione di banche. Nel 1979 Homer Jones ha sostenuto che questa limitazione di commercio «fu probabilmente pregiudiziale alla ripresa economica degli anni trenta» e ha deplorato la perdita di «un secolo di libertà nella costituzione delle banche». ⁵⁷

⁵⁴ SECRETARY OF THE TREASURY, *Annual Report 1932* (GPO, 1932), pagg. 30-1; IRVING FISHER, *Booms and Depressions* (New York, 1932), pag. 133.

⁵⁵ RUDOLPH S. HECHT, "Banking Evolution", *op. cit.*, pag. 6; ABA risoluzioni dell'assemblea del 1935 e 1937 in ABA RESEARCH COUNCIL, *The Answer of the American Bankers Association in Reply to Part 9* (New York, 1941), pagg. 69-70.

⁵⁶ CROWLEY in Camera dei Deputati 1935 Act Hearings, pagg. 48, 14.

⁵⁷ FDIC *Annual Report 1936*, pag. 23; *Annual Report 1939*, pag. 24; HOMER JONES, "Banking Reform in the 1930's", *op. cit.*, pagg. 81-2.

Società finanziarie

Un'altra misura presa nell'interesse di un'attività bancaria solida fu la regolamentazione della proprietà delle banche da parte di società finanziarie. La Legge bancaria del 1933 mirava a scoraggiare il possesso della banca da parte di società finanziarie di cui qualcuno prevedeva l'eliminazione. Il 29 aprile 1938 Roosevelt, cui non piaceva l'idea del controllo esterno delle banche, propose di ostacolare ulteriori espansioni delle società finanziarie e di permettere un graduale smembramento di quelle già esistenti. Invece quando diciotto anni più tardi il Congresso affrontò il problema, il controllo delle banche da parte di società finanziarie fu riconosciuto come una forma legittima di organizzazione.

La regolamentazione degli interessi sui depositi

Un altro modo di affrontare la salvaguardia delle banche nazionali fu quello di regolamentare l'interesse pagato sui depositi. Si pensava che per coprire le spese degli interessi, le banche avessero concesso prestiti speculativi e acquistato titoli di dubbia solvibilità. Nel 1941 l'ABA affermava che dal 1914 al 1933 le banche si erano fatte una concorrenza eccessiva per ottenere depositi.

La Legge bancaria del 1933 stabiliva controlli sui tassi d'interessi dei depositi a tempo delle banche membri. Nel richiedere (1935) l'estensione di questi controlli anche per le banche non membri, il FDIC sottolineava che ciò avrebbe aumentato la solidità delle banche. Tuttavia non sembra esservi stata una relazione inversa tra tassi d'interessi pagati sui depositi e qualità delle attività bancarie. ⁵⁸

Dopo il 1933, le banche si lagnarono che la concorrenza delle casse postali e delle casse di risparmio impediva la riduzione dei tassi

⁵⁸ ARTHUR J. ROLNICK "The Benefits of Bank Deposit Rate Ceilings: New York Evidence on Bank Rates and Risk in the 1920's", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Review*, n. 11 (estate 1987), pagg. 2-18. L'autore ha utilizzato dati relativi alle variabili in esame per sostenere il punto di vista tradizionale secondo il quale vi è una correlazione tra tassi sui depositi e rischio. Studi precedenti di Albert Cox e George Benston, utilizzando dati indiretti, erano giunti alla conclusione che questa correlazione non esiste.

sui depositi. Il tetto del 2,5 per cento sui tassi imposto nel 1935 non modificò il comportamento delle banche assicurate per molti anni. Fino al 1938, i centri finanziari, se non nei casi eccezionali, furono poco colpiti dalla norma Q.

Dal 16 giugno 1933 non si potevano pagare interessi sui depositi in conto corrente. Glass desiderava fermare il flusso di fondi dalle banche ai centri finanziari. Si pensava che questo privasse di fondi prestabili le aree d'insediamento delle banche, alimentando la speculazione in borsa. In realtà questi fondi erano utilizzati per compensare le banche corrispondenti per i loro servizi, e per far fronte alle variazioni stagionali della domanda di prestiti. Un'analisi recente ha concluso che il pagamento d'interessi «non ha drenato fondi dalle aree rurali». Secondo un altro studio molto accurato, l'idea dell'epoca, che le banche che pagavano interessi sui conti correnti avevano un portafoglio più rischioso, non ha reale giustificazione.⁵⁹ I banchieri furono soddisfatti della proibizione: nel 1941 l'opinione dominante era che non si sarebbe riusciti a pagare interessi sui depositi in conto corrente.

Filiali finanziarie

Anche la proibizione di certi investimenti dell'attivo delle banche fu adottata nell'interesse della sicurezza delle banche commerciali. Le banche operanti nei centri finanziari avevano organizzato affiliate finanziarie, società possedute dai medesimi azionisti della banca; erano 180 nel 1930. Altre banche operavano sul mercato dei titoli attraverso le loro sezioni di titoli obbligazionari: nel 1928 ne esistevano 460. Nel 1929 complessivamente 591 banche commerciali compravano e vendevano titoli esistenti e di nuova emissione. A quel tempo uguagliavano il volume di acquisti e distribuzione di titoli delle banche d'investimento private.

Per un certo periodo sembrò che le affiliate avrebbero dominato l'attività bancaria d'investimento. In aggiunta all'acquisto di titoli

⁵⁹ BRIAN C. GENDREAU, "Bankers Balances, Demand Deposit Interest, and Agriculture Credit before the Banking Act of 1933", *Journal of Money, Credit, and Banking*, n. 11 (1979), pag. 513; GEORGE BENSTON, "Interest Payments on Demand Deposits and Bank Investment Behavior", *Journal of Political Economy*, n. 72 (1964), 449.

obbligazionari societari e governativi, le affiliate comunemente vendevano al dettaglio azioni, gestivano fondi d'investimento, e possedevano titoli che per legge non potevano apparire nei bilanci delle banche. La loro reputazione diminuì quando i prezzi dei titoli raccomandati dalle affiliate precipitarono. Nel marzo 1933 Aldrich (di recente nominato presidente della Chase National Bank) analizzando la decade precedente concludeva che «la stretta connessione tra banche commerciali e banche d'investimento quasi inevitabilmente porta ad abusi». Il Comitato per l'attività bancaria del Senato enumerò undici possibili modi attraverso cui un'affiliata poteva pregiudicare la posizione della banca. Conflitti d'interesse sembravano inevitabili. I depositanti erano sottoposti a rischio nella 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 banche che li emettevano. Glass affermò che vi erano quasi 8 miliardi di dollari di titoli stranieri tra «i titoli assolutamente senza valore» che i corrispondenti avevano venduto a banche fiduciose. Secondo il senatore Frederic Wolcott le banche «chiusero perché avevano acquistato quantità eccessive di titoli forzate dalle banche maggiori».⁶⁰

Allora come ora si riteneva che le operazioni delle banche sui mercati dei titoli fossero state un fattore determinante dei fallimenti delle banche. Tuttavia uno studio su 105 casi di fallimenti avvenuti nel 1931 ha trovato che il deprezzamento dei titoli obbligazionari è stato «la causa principale del fallimento» solo in sei casi, e «un importante fattore concomitante» in altri quattro. Una commissione della Federal Reserve concluse (1932) che sebbene vi fossero stati casi in cui le affiliate finanziarie avevano «danneggiato le banche», i loro difetti riguardavano principalmente la politica degli investimenti, non le condizioni delle banche.⁶¹ Uno studio che copre il periodo dal 1921 al 1932 non ha trovato differenze significative tra le emissioni delle otto maggiori affiliate finanziarie e le otto maggiori banche private d'investimento. George Edward concludeva qualche tempo dopo che «la convinzione della completa depravazione finanziaria delle banche integrate a confronto delle banche d'investimento spe-

⁶⁰ *New York Times*, 9 marzo 1933, pag. 1 (Aldrich); *Congressional Record* 75 (1932), pag. 9883 (Glass); pag. 9906 (Wolcott).

⁶¹ Federal Reserve System, Committee on Branch, Chain and Group Banking, Report, VIII, 105 (TMS, 1932).

cializzate è un mito».⁶² La commissione del Senato aveva generalizzato partendo da pochi casi.

La Legge sull'attività bancaria del 1933 sancì, a partire dal 16 giugno 1934, la completa separazione dell'attività delle banche commerciali da quella delle banche d'investimento.⁶³ Già allora Leonard Ayres, un eminente economista bancario, deplorò la distruzione della «maggior parte del meccanismo finanziario di emissione e scambio dei titoli di questo paese». Lamont della J.P. Morgan & Co. (cui fu imposto di separare le due attività) sentì che la legge del 1933 aveva «distrutto il meccanismo vitale di sottoscrizione dei titoli».⁶⁴

Non appena il capitale disponibile per assorbire le nuove emissioni diminuì drasticamente, gli industriali maggiori favorirono una modifica della proibizione. Nel 1935 Glass era disposto ad autorizzare la sottoscrizione di limitate quantità di titoli di società, ma Roosevelt si oppose, per paura che le banche «tornassero alla vecchia consuetudine di vendere titoli ai loro fondi d'investimento o ai fondi dei vicini», e si impegnassero in speculazioni.⁶⁵

Deflazione e fallimenti

La preoccupazione per statuti e norme idonei alla solidità delle banche era comprensibile in vista dei tristi avvenimenti degli anni trenta. Tuttavia i fallimenti delle banche spesso citati come causa della Grande Depressione furono in realtà la conseguenza di quella calamità.

Il *Rapporto annuale* della Federal Reserve Bank of New York affermava che «la causa immediata dello straordinario numero di fallimenti degli ultimi anni era indubbiamente la più grave depres-

⁶² GEORGE W. EDWARDS, "The Myth of the Security Affiliate", *Journal of the American Statistical Association*, n. 37 (1942), pag. 232; TERRIS MOORE "Security Affiliate versus Private Investment Banker", *Harvard Business Review*, n. 12 (1934), pag. 484.

⁶³ Già nel 1931, la Chatham-Phenix National Bank aveva sciolto la sua succursale seguita, prima della fine dell'anno, dalla Bankers Trust Co. e dalla Bank of Manhattan Trust Co. BARRIE A. WIGMORE, *The Crash and Its Aftermath* (Westport, Conn. 1985), pag. 221.

⁶⁴ LEONARD P. AYRES, *Economics of Recovery* (New York, 1934), pag. 57; THOMAS W. LAMONT, "As to the Operation of the New Deal", pag. 5 (MS, 158-33, Baker Library, Harvard University).

⁶⁵ FRANKLIN D. ROOSEVELT, *His Personal Letters 1928-1945* (New York, 1950), III, 500; ROOSEVELT, *Complete Presidential Press Conferences* (New York, 1972), VI, 2 (12 luglio 1935).

sione economica della storia del paese», citando la deflazione come un fattore.⁶⁶ Tuttavia la politica monetaria molto restrittiva aggravò la deflazione. La Federal Reserve stessa fu uno dei fattori principali del declino dell'economia.⁶⁷

Clark Warburton accusò la Fed di aver tralasciato di prendere «misure più decise» quando il sistema, seppur tardivamente, si preoccupò della chiusura delle banche. Egli attribuiva «la causa immediata e diretta della crisi bancaria del marzo 1933» alla contrazione del 20 per cento delle riserve delle banche membri, avvenuta dalla metà di gennaio alla prima settimana di marzo e di cui la Fed poteva annullare gli effetti. La maggior parte dei funzionari della Fed aveva solo «limitata comprensione» della relazione tra fallimenti delle banche, contrazione dei depositi, e debolezza dei prezzi dei titoli obbligazionari.⁶⁸ I tentativi delle banche di liquidare crediti di fronte alla situazione di stretta monetaria realizzata dalla Fed fu la causa principale della paura e del panico del 1932 e dell'inizio del 1933.

Lamont vide il «circolo vizioso della deflazione» come «auto-perpetuantesi»; il 27 marzo 1933 informava Roosevelt che «la deflazione è alla base di molte delle nostre difficoltà». Già nel luglio 1933 un economista aveva rilevato che per tre anni le banche avevano «combattuto una battaglia senza speranza contro una deflazione mondiale». Nel settembre dello stesso anno il presidente dell'ABA aveva respinto come «sostanzialmente falsa» l'opinione che il fallimento

⁶⁶ FEDERAL RESERVE BANK OF NEW YORK, *Annual Report 1933*, pag. 11. In precedenza, il Consiglio della Federal Reserve aveva spiegato la chiusura delle 5100 banche del periodo 1930-1932 con il crollo del prezzo di mercato dei titoli, delle proprietà, delle materie prime e la diminuzione del reddito dei mutuatari (*Annual Report 1932*, pag. 9).

⁶⁷ JAMES D. HAMILTON, "Monetary Factors in the Great Depression", *Journal of Monetary Economics*, n. 19 (1987), pagg. 145-67. PAUL B. TRESMOTT ha stimato gli effetti deflazionistici della politica monetaria a partire dal dicembre 1929, trovando una caduta di oltre 500 milioni di dollari nelle operazioni di mercato aperto nell'anno che termina a metà 1932. "Federal Reserve Policy in the Great Contraction: A Counterfactual Assessment", *Explorations in Economic History*, n. 19 (1982), pag. 218. WIGMORE al contrario assolve la politica monetaria della Fed (*op. cit.*, pagg. 550-1). LAMONT descriveva la politica del Consiglio della Federal Reserve come «liberale e previdente». Lamont Papers 140-10, lettera del 3 gennaio 1933 a A. L. Bingham.

⁶⁸ Clark Warburton citato in MILTON FRIEDMAN e ANNA J. SCHWARTZ, *A Monetary History of the United States, 1867-1960* (Princeton, 1963), pag. 358. Nei tre anni che terminano con il primo trimestre del 1932, le riserve delle banche diminuirono del 30 per cento rispetto al trend (*ibidem*, pag. 320); dalla primavera del 1928 alla fine di febbraio 1933, la caduta fu del 40 per cento (*ibidem*, pag. 69).

delle banche fosse dovuto a cattiva gestione e/o disonestà, e indicava la deflazione come aspetto cruciale.⁶⁹

La riforma della Federal Reserve

Da molto tempo Roosevelt pensava che l'influenza del circolo dei banchieri di New York sulla Fed fosse eccessiva, sebbene non propugnò mai la proprietà pubblica della Fed. Prima del 1933 le banche della riserva erano state dominate dai banchieri, che erano più influenti dello stesso Consiglio. Eccles riteneva di star combattendo contro le banche per appropriarsi dei «poteri che esse avevano sul meccanismo di creazione della moneta del paese e per riconsegnare [*sic*] questi poteri a Washington».⁷⁰ Glass, tuttavia, insisteva che la Fed era «un sistema bancario regionale sotto la vigilanza di un'istituzione centrale». Glass, un legislatore protagonista al tempo della discussione della prima legge nel 1913, denunciava la proposta di Eccles del 1935 che istituiva «una banca centrale, gestita dal Governo, senza che il Governo possedesse un dollaro di proprietà delle banche della [Reserve]».⁷¹

La Legge bancaria del 1935 aumentò i poteri del Consiglio sulle banche. A.P. Giannini, presidente della Bank of America, la banca più importante a ovest del Mississippi, era favorevole al disegno di legge perché avrebbe fatto cessare il dominio di New York. La legge del 1935 formalizzò il passaggio dei poteri sulle questioni monetarie da Wall Street a Washington, avviato sin dal momento del Crollo.⁷²

⁶⁹ FRANCIS H. SIMONS, discorso in *Commercial and Financial Chronicle*, supplemento 23 settembre 1933, pag. 30; Memorandum, Lamont Papers 127-31; R.B. HEFLEBOWER, "Should Banks Take the Blame?", *Bankers Magazine*, n. 127 (luglio 1933), pag. 21. Nell'ottobre 1933 IRVING FISHER scrisse «il debito e la deflazione...hanno...prodotto distruzione fino al 4 marzo 1933...». in "The Debt Deflation Theory of Great Depression", *Econometrica*, n. 1 (1933), pag. 346.

⁷⁰ ECCLES, *Beckoning Frontiers*, cit., pag. 248. Il Segretario del Tesoro William Woodin (che era stato in precedenza membro del Consiglio della Federal Reserve Bank of New York) disse che la banca era diretta da una cricca interna. H. PARKER WILLS, nel citare questa affermazione, notava che la stessa cosa si verificava «anche in altre istituzioni della Reserve». In "The future of the Federal Reserve System", *Commercial and Financial Chronicle*, 24 novembre 1934, pag. 3212.

⁷¹ Senato, Act Hearing del 1935, pag. 197.

⁷² Il 18 giugno 1934, Jesse Jones affermava che «il controllo del credito è stato trasferito da New York a Washington». Discorso al George Peabody College, Nashville, pag. 6, in Jones Papers, 3M 500. Vedi ELLIOT V. BELL, "The Decline of the Money Barons", in HANSON W. BALDWIN ed., *We Saw it Happen* (New York, 1938), pagg. 139-40.

Riforma limitata

Il giornale *New Republic* commentava, all'epoca, che le leggi del 1933 e del 1935 poco avevano fatto per «correggere la debolezza di fondo del sistema bancario». Nel presentare la legge del 1933, il Comitato per l'attività bancaria del Senato spiegava che a causa delle emergenze immediate era stato rinviato «un provvedimento completo e comprensivo per la ricostruzione del nostro sistema bancario».⁷³ Ma ciò non doveva avvenire; il Presidente non vedeva alcuna necessità per una riforma radicale. Francis Perkins, ministro durante tutta la sua amministrazione, rilevava che Roosevelt «assumeva lo status quo del nostro sistema economico come un dato così certo come la sua famiglia». Helen Burns giunse alla conclusione che, in relazione alla riforma bancaria, il Presidente mostrava «il lato più conservatore del suo carattere».⁷⁴ Mentre la possibilità di nazionalizzazione fu usata per «far conformare le banche al New Deal»,⁷⁵ neppure nel marzo 1933 Roosevelt considerò la nazionalizzazione un'opzione.⁷⁶ Frank Freidel notò che Roosevelt portò a Washington da Albany «una disponibilità a seguire la linea dei banchieri conservatori per quanto possibile, e anche una prontezza quando politicamente necessario ad allontanarsi da tale linea, e a criticare aspramente i banchieri per il loro atteggiamento conservatore».⁷⁷

Roosevelt, tuttavia, insistette a ricordare all'assemblea dell'ABA nell'ottobre 1934 che

«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».

⁷³ "The Balance Sheet of the New Deal", *New Republic*, 10 giugno 1936, pag. 150; 73° Congresso, 1ª Sessione. Senato Report n. 77 (1933), pag. 2.

⁷⁴ FRANCIS PERKINS, *The Roosevelt I Knew* (New York, 1946), pag. 328; HELEN M. BURNS, *The American Banking Community and New Deal Banking Reforms, 1933-1935* (Westport, Conn., 1974), pag. 182.

⁷⁵ SUSAN ESTABROOK KENNEDY, *The Banking Crisis of 1933* (Lexington, Ky., 1973), pag. 168.

⁷⁶ JAMES E. SARGENT, *Roosevelt and the Hundred Days* (New York, 1981), pag. 103. Il senatore Bronson Cutting considerava un grande errore il fatto che Roosevelt non avesse nazionalizzato le banche il 4 marzo 1933. In "Is Private Banking Doomed?", *Liberty*, 31 marzo 1934, pag. 10.

⁷⁷ FRANK FREIDEL, *Franklin D. Roosevelt: The Triumph* (Boston, 1956), pag. 192.

Sei mesi più tardi Roosevelt, quasi per ribadire il concetto, nel suo primo discorso radiofonico del 1935 affermò che «le banche private esistono grazie al permesso e al controllo del popolo ... espressi attraverso il Governo».⁷⁸

Scorgendo il vantaggio politico, Roosevelt attaccò le colpe dei banchieri. Le proteste dei banchieri, durante e dopo le elezioni del 1936, lo aiutarono: quanto più protestavano tanto più il pubblico si convinceva che il Presidente difendeva gli interessi del popolo.⁷⁹ Nonostante ciò nel 1936 Padre Coughlin, il popolare agitatore, denunciava il New Deal come «il governo dei banchieri, con i banchieri, per i banchieri ...».⁸⁰ In realtà erano «maledetti da Washington»: l'amministrazione era stata «contro i banchieri come classe», così si esprimeva un autorevole giornalista finanziario di Washington nel 1940.⁸¹ Ma gli attacchi erano essenzialmente verbali.

Nel 1933 J. S. Douglas, nemico da sempre del New Deal, chiuse la sua banca di Clemenceau in protesta per la politica di Roosevelt sostenendo che «nessuna persona onesta può fare il banchiere».⁸² Il banchiere dell'Arizona errava. Le banche ebbero perdite nette negli anni 1932, 1933, 1934, ma già nel 1935 realizzarono profitti, e nei cinque anni successivi il profitto netto fu in media del 5,7 per cento. Il programma della RFC sulla capitalizzazione della banca e sull'assicurazione dei depositi diede a migliaia di banche nuove prospettive di vita. Quando nel 1945 Jones andò in pensione, il presidente del FDIC gli scrisse: «in te avevo un amico che condivideva la mia profonda convinzione che le piccole banche rappresentano la vera spina dorsale della struttura finanziaria del paese e che la loro sopravvivenza deve andare di pari passo con il benessere delle piccole imprese».⁸³

Nel giugno del 1940 un portavoce dell'ABA riferiva che le banche «non sono mai state in così buone condizioni finanziarie». Egli assicurò il Comitato per l'attività bancaria che

⁷⁸ *Public Papers*, III, pag. 146; 28 aprile 1935 discorso in *Public Papers*, IV, pagg. 139-40.

⁷⁹ REXFORD G. TUGWELL, *The Democratic Roosevelt* (Garden City, N.Y. 1957), pag. 383; TUGWELL, F.D.R.: *Architect of an Era* (New York, 1967), pag. 159.

⁸⁰ Citato in DAVID H. BENNETT, *Demagogues in the Depression* (New Brunswick, N.Y., 1969), pag. 78.

⁸¹ UTHAI V. WICOX, *The Bankers Be Damned* (New York, 1940), pag. 142.

⁸² Citato in LARRY SCHWEIKART, *History of Banking in Arizona* (Tucson, 1982), pag.

86.

⁸³ Leo T. Crowley a Jones, 14 febbraio 1945, in JONES Papers 3M479 University of Texas.

«qualsiasi siano le esigenze di questo paese, e non importa quanto grandi possano essere le richieste di credito in questa emergenza che sembra essere alle nostre spalle, il sistema bancario è capace, ha le risorse, ha l'attitudine, ha l'interesse e il desiderio di soddisfare adeguatamente le necessità di credito del mondo degli affari e dell'industria di questo paese».⁸⁴

Il sistema bancario si era ripreso dal trauma dei primi anni trenta sotto un Presidente il cui nonno, 150 anni prima, era stato il secondo presidente della Bank of New York, ma che aveva in antipatia l'industria.

Il fallimento delle banche divenne un'esperienza del passato quando il FDIC e la *Federal Savings and Loans Corporation* ripristinarono la fiducia del pubblico nelle istituzioni private di deposito. L'accresciuta autorità della Federal Reserve rese possibile alla banca centrale di fornire alle banche la liquidità in situazioni di emergenza e di condurre una politica monetaria più efficace. L'economia americana ha sperimentato, dal 1933, il più lungo periodo di assenza di panico finanziario o di crollo del sistema bancario.

L'assicurazione dei depositi, uno dei molti provvedimenti del New Deal che ha aumentato la sicurezza economica del popolo, fu ampiamente accettata dal mondo degli affari. Nel migliore dei casi, però, era un palliativo: non sarebbe stata necessaria se tutte le banche fossero state membri della Federal Reserve e se l'apertura degli sportelli bancari fosse stata liberalizzata, come Kemmerer e altri autorevoli economisti dell'epoca sostenevano.

Il New Deal lasciò il sistema bancario esattamente come lo trovò, in attesa di una riforma bancaria. Le maggiori aree problematiche che gli atti e le omissioni degli anni trenta ci hanno tramandato includono il sistema bancario a due livelli, la suddivisione delle responsabilità delle tre agenzie bancarie federali e i vincoli all'apertura di nuovi sportelli. Negli anni novanta devono essere ancora risolti problemi quali i premi di assicurazione dei depositi non collegati al rischio, le restrizioni alla sottoscrizione di titoli di società e l'interdizione all'interesse sui depositi in conto corrente.

⁸⁴ 76° Congresso, 3ª Sessione. Senato, Comitato sull'attività bancaria e il circolante. Udienza sui crediti all'economia da parte delle banche della Federal Reserve (GPO, 1940, pag. 38). La relazione annuale del 1940 del FDIC affermava che «i prestiti e i titoli delle banche hanno raggiunto probabilmente una qualità media tanto elevata sconosciuta nella nostra storia» (pag. 3).

In conclusione, il New Deal non ha introdotto alcun cambiamento fondamentale nel sistema delle banche commerciali. «Non dobbiamo riposarci soddisfatti fino a quando non otterremo ciò che non abbiamo mai avuto, una struttura bancaria solida»,⁸⁵ esortava nel lontano 1936 Mills. Nel 1991 ancora non ci possiamo considerare soddisfatti.

New York, N. Y.

BENJAMIN J. KLEBANER

⁸⁵ *Liberalism Fights On* (New York, 1936), pag. 159.