

# Proposte di riforma della struttura e della disciplina del sistema creditizio degli Stati Uniti

## Premessa

Il sistema creditizio americano opera sotto l'osservanza di una disciplina che mira a conseguire i due fini della sicurezza e della concorrenza. Questa disciplina è venuta evolvendosi in un lungo periodo di tempo, spesso come « risposta » a crisi finanziarie; talune delle sue caratteristiche più durevoli sono state decise durante la grande depressione degli anni « trenta ». La regolamentazione, che intendeva proteggere dalle devastazioni di un periodo di depressione, ha maturato gravi tensioni sotto la pressione delle forze inflazionistiche che si sono affermate nella seconda parte degli anni « sessanta ». Fra le perturbazioni più serie c'è stata l'interruzione del flusso di fondi verso certe istituzioni finanziarie e lo scarseggiare delle risorse a disposizione del credito edilizio, dei prestiti ai piccoli operatori e del finanziamento degli enti locali. Particolarmente vulnerabili, in una fase di alti saggi d'interesse a breve termine, si sono dimostrate le *Savings and Loan Associations* (SLA), che raccolgono fondi a breve termine ma prestano a lunga scadenza per l'edilizia residenziale.

Su questo sfondo il 16 giugno 1970 il presidente degli Stati Uniti annunciò la costituzione di una *Commission on Financial Structure and Regulation*. La Commissione, composta da 20 membri tratti dal mondo degli affari, dalle istituzioni finanziarie, dalle organizzazioni sindacali e dall'ambiente universitario, ricevette l'ampio mandato di « esaminare e studiare la struttura, l'attività e la regolamentazione delle istituzioni finanziarie private degli Stati Uniti, al fine di formulare raccomandazioni idonee a migliorare il funzionamento del sistema finanziario privato ». Il 22 dicembre 1971 la

Commissione ha presentato il suo rapporto al Presidente in un testo di 183 pagine con 89 raccomandazioni riguardanti una serie numerosa di questioni (1).

La Commissione ha limitato la sua indagine e le sue raccomandazioni a sei tipi di intermediari finanziari: banche commerciali, SLA, casse di risparmio, *credit unions*, compagnie di assicurazioni sulla vita, fondi pensione (2).

Un gruppo di proposte della Commissione suggerisce di eliminare talune delle limitazioni imposte alla concorrenza: esempio fondamentale è la proposta di abolire i limiti massimi fissati per i saggi di interesse sui depositi a tempo e a risparmio e sui certificati di deposito.

Un secondo gruppo di proposte riguarda le funzioni degli istituti di deposito. Gli istituti di risparmio (3) dovrebbero ottenere poteri notevolmente più ampi nell'attività di prestito e investimento, per esempio, la facoltà di concedere un volume limitato di prestiti al consumo e di compiere investimenti, sempre per importi limitati, in titoli immobiliari, in obbligazioni governative e private di prim'ordine, in titoli azionari; dovrebbero altresì godere di una maggiore flessibilità nel campo dei depositi, specie per i servizi di pagamento (4) per conto di terzi, compresi i conti assegni e le carte di credito per persone fisiche e organismi non economici, e di una più ampia libertà per l'attività delle affiliate delle rispettive holdings. Anche le banche commerciali dovrebbero godere di più vasti poteri nel campo dei prestiti e degli investimenti e di maggiore libertà di adeguare le operazioni passive alle forze di mercato.

Un terzo complesso di raccomandazioni mira a migliorare la concorrenza mediante mutamenti della struttura dei mercati finanziari. Una raccomandazione importante suggerisce di autorizzare le banche commerciali e gli istituti di risparmio ad aprire filiali in tutto

(1) *Report of the President's Commission on Financial Structure and Regulation*, in seguito indicato come *Report*, p. 1. Si noti che il mandato presidenziale non menzionava il *Federal Reserve System*.

(2) Sono escluse le altre compagnie di assicurazione, le *Finance Companies*, le operazioni dei mercati azionari, le operazioni internazionali delle banche americane, i problemi riguardanti le fusioni bancarie, le holdings bancarie (v. *Report*, p. 11).

(3) Nel *Report*, p. 18, nota 1, il termine «*deposits thrift institution*» indica le SLA e le casse di risparmio.

(4) Questo termine include «qualsiasi meccanismo mediante il quale un intermediario finanziario trasferisce fondi dei depositanti a un terzo o al conto di un terzo in base a un ordine negoziabile o non negoziabile del depositante» (*Report*, p. 23, nota 1).

il territorio di ogni Stato. Un'altra raccomandazione, intesa ad eliminare forme obbligatorie di specializzazione, vorrebbe che fosse concesso ad ogni istituto di deposito assicurato il diritto di mutare la propria categoria istituzionale (5).

Una quarta serie di proposte vorrebbe abolire le differenze negli obblighi di riserva. Per ciò che riguarda i depositi a vista, la Commissione propone obblighi di riserva uniformi da estendere a tutte le banche commerciali e a tutti gli istituti di deposito che offrono servizi di pagamento per conto di terzi. In aggiunta propone di abolire gli obblighi di riserva per i depositi a tempo e a risparmio, per i conti delle SLA e per i certificati di deposito. La Commissione ha anche raccomandato una forma di tassazione uniforme per tutti gli istituti di deposito al fine di por fine a differenti trattamenti fiscali e mettere gli istituti concorrenti sullo stesso piano.

La Commissione ha inoltre proposto ampie revisioni della struttura degli attuali organi di controllo (che comprendono il *Federal Reserve System*, il *Comptroller of the Currency*, la *Federal Deposit Insurance Corporation*, la *Federal Home Loan Bank*), e ha suggerito la creazione di alcuni nuovi istituti di supervisione. Questi mutamenti mirano ad assicurare che le leggi e i regolamenti siano applicati in modo uniforme ai vari istituti concorrenti, e a migliorare l'efficienza delle funzioni di revisione e controllo. Due importanti caratteristiche dell'attuale struttura di controllo sarebbero conservate: il sistema dualistico di ammissione, verifica e controllo, e l'«indipendenza» della Riserva Federale nella gestione della politica monetaria.

Le raccomandazioni della Commissione mirano a rendere più competitivi i mercati finanziari e a migliorare la capacità degli istituti finanziari ad adattarsi ai mutamenti economici e tecnologici. La Commissione è consapevole che la distribuzione delle risorse che il nuovo sistema promuoverebbe potrebbe non essere conforme a certi scopi sociali, specie nel campo dell'edilizia residenziale; ma essa ha rigorosamente rifiutato l'idea di piegare la struttura finanziaria a strumento per conseguire obiettivi di questo tipo, imponendo, per esempio, a determinati tipi di istituti l'obbligo di destinare certe percentuali dei rispettivi portafogli a forme particolari di investi-

(5) *Report*, p. 89; la Commissione chiede che sia proibita non la facoltà degli istituti finanziari di specializzarsi, ma piuttosto l'obbligo di specializzarsi imposto dalla legge e da norme di controllo. Secondo questa proposta, circa 6.500 istituti di risparmio potrebbero diventare banche commerciali in senso pieno.

mento, od offrendo agevolazioni fiscali per riserve obbligatorie costituite da speciali attività. La Commissione ritiene che un indirizzo di questo tipo sarebbe fonte di sperperi, inefficiente e destinato per lo più all'insuccesso. Essa ha invece posto in risalto talune proposte intese a migliorare il funzionamento dei mercati ipotecari, per esempio, la possibilità di concedere l'applicazione di tassi variabili su prestiti ipotecari garantiti dal Governo o quella di eliminare tutti i limiti massimi fissati per i tassi d'interesse riguardanti mutui ipotecari per abitazioni. Al fine di « evitare snaturamenti degli istituti finanziari », la Commissione suggerisce che il Congresso autorizzi sussidi diretti ai consumatori e crediti di imposta se il flusso dei mutui ipotecari non fosse sufficiente a realizzare gli obiettivi nazionali nel campo dell'attività edilizia residenziale (6).

Secondo il *Report*, « un'accresciuta concorrenza nell'ambito dei vari tipi di istituti finanziari e fra una categoria e l'altra è un obiettivo fondamentale della Commissione » (7). Questo proposito emerge evidente da talune delle più importanti proposte di riforma formulate dalla Commissione: per esempio, dalle proposte intese a rendere più facile per i diversi tipi di istituti finanziari di superare la linea di demarcazione dell'attività bancaria e servizi connessi, a rendere meno protette le varie zone geografiche, ad eliminare differenze negli obblighi di riserva e vantaggi derivanti da disparità di regolamentazione, a realizzare un trattamento fiscale più uniforme, e via dicendo. La questione fondamentale che la Commissione dovette affrontare era quella di trovare il punto di equilibrio tra l'affidarsi alla concorrenza di mercato e il puntare su controlli amministrativi per influenzare la condotta del sistema finanziario. La risposta della Commissione è per l'80% in favore di una maggiore concorrenza di mercato.

Il presente articolo considera talune delle conseguenze e implicazioni di questa insistenza su condizioni di maggior concorrenza nei mercati creditizi. L'odierno regime di ampio ricorso a discipline amministrative ha una lunga storia, e le sue conseguenze sono piuttosto note. Le proposte formulate per accrescere la concorrenza sposterebbero il sistema creditizio su un terreno meno familiare.

(6) *Report*, p. 86; v. anche pp. 117-118.

(7) *Ibid.*, p. 121.

### Proposta di permettere l'apertura di filiali su tutto il territorio dei singoli Stati

a) *Condizioni di entrata*. Nell'organizzazione industriale le condizioni di entrata sono riconosciute come un fattore fondamentale per il grado di effettiva concorrenza, specie in mercati concentrati. La Commissione ha chiaramente accettato questo punto di vista nei riguardi dell'attività bancaria: « le restrizioni all'entrata di nuove banche e di nuove filiali in una determinata area può rendere il grado della concorrenza di quel mercato anormalmente basso, riducendo i vantaggi che al pubblico derivano da una più forte concorrenza coi prezzi e con la qualità dei servizi » (8). Sia negli Stati che si attengono al regime della banca con un solo sportello (la c. d. *unit bank*), sia negli Stati che permettono l'apertura di filiali su tutto il territorio (*statewide branching*) il cosiddetto « criterio del bisogno » è l'ostacolo amministrativo più importante all'entrata di nuove banche e di nuovi sportelli (9). Pertanto, in qualsiasi complesso di proposte miranti a realizzare una maggior concorrenza ci si aspetterebbe di trovare assegnato un posto preminente all'esame di quel criterio d'azione amministrativa. In realtà, la Commissione ha richiamato l'attenzione sulla possibilità che un organo di controllo « divenga eccessivamente zelante nel proteggere le aziende esistenti, col risultato di impedire l'entrata di nuove aziende » (10). Essa ha anche osservato che « le leggi odierne talvolta limitano la costituzione di nuovi istituti e l'apertura di nuove filiali in base alla densità della popolazione, all'area geografica o alla prossimità di altri istituti o filiali » (11). Ciò nonostante nessuna delle 89 raccomandazioni del *Report* ha specificamente suggerito un generale allentamento del criterio del bisogno per l'istituzione di nuove banche o l'apertura di nuove filiali.

Ciò non significa che la Commissione abbia ignorato le condizioni di entrata. Come ho notato, la Commissione vorrebbe che agli istituti di risparmio fossero accordate più ampie facoltà (nel campo dei prestiti, degli investimenti in titoli, dei depositi a tempo e a

(8) *Report*, p. 45.

(9) Per un esame del criterio del bisogno, v. DAVID A. ALHADEFF, *A Reconsideration of Restrictions on Bank Entry*, « Quarterly Journal of Economics », maggio 1962, pp. 247-252.

(10) *Report*, p. 60.

(11) *Ibid.*, p. 61.

risparmio, dei servizi di pagamento per conto di terzi), al fine di « mettere in grado qualsiasi SLA o cassa di risparmio di competere con le banche commerciali mediante l'offerta di servizi similari » (12). In aggiunta, ogni istituto di deposito assicurato dovrebbe poter mutare, come si è visto, di categoria istituzionale. Questa proposta modificherebbe notevolmente le condizioni d'entrata nel campo delle banche commerciali, poiché toglierebbe alle autorità di controllo la possibilità di invocare il criterio del bisogno per impedire l'entrata da parte di istituzioni di deposito assicurate di tipo non bancario; ciò potrebbe dar luogo a un aumento potenzialmente considerevole del numero di nuovi « entranti ». E, d'altra parte, un istituto che entrasse per la via di una conversione istituzionale avrebbe il vantaggio di entrare come un istituto già stabilito nella comunità. Ciò nonostante, l'accoglimento delle suddette raccomandazioni non sarebbe in tutti i mercati un perfetto surrogato di un allentamento generale degli ostacoli opposti dal criterio del bisogno ai potenziali aspiranti ad entrare.

In un'altra raccomandazione, pure destinata ad accrescere la concorrenza, la Commissione ha proposto che « la facoltà delle banche commerciali di aprire filiali, sia ex novo sia mediante fusioni, sia estesa all'intero territorio dei singoli Stati... » (13). Questa raccomandazione ha implicazioni diverse a seconda degli Stati. Negli Stati a « unit banks » la proposta muterebbe le forme ammissibili di organizzazione bancaria e in pari tempo definirebbe l'ambito geografico massimo per gli sportelli di singole banche. In Stati con banche operanti con un limitato numero di filiali, la proposta non altererebbe le forme ammesse di organizzazione bancaria, ma ampliherebbe l'area permessa delle reti di sportelli. Ai nostri fini, il punto importante è che il suggerimento della Commissione non è un attacco al criterio del bisogno come tale, ma piuttosto ai particolari ostacoli amministrativi che sono stati opposti alle banche a filiali multiple, che hanno cioè negato il diritto ad esistere a tali banche (negli Stati con banche a sportello unico) oppure il diritto

(12) *Report*, p. 37.

(13) *Ibid.*, pp. 61-62. La Commissione ha inoltre raccomandato « che siano eliminate tutte le restrizioni riguardanti la localizzazione di filiali o sportelli basate su considerazioni geografiche o di popolazione o sulla vicinanza ad altre banche o filiali di banche ». Questo suggerimento sembra un attacco alla dottrina del bisogno, ma, poiché non è accompagnato da un'analoga raccomandazione per le banche a sportello unico, è probabilmente diretta contro le speciali restrizioni riguardanti le banche a filiali multiple come tali.

a reti di sportelli estese all'intero Stato (negli Stati che consentono solo reti limitate di sportelli).

Con la suddetta raccomandazione la Commissione riteneva di formulare un'importante proposta in materia di concorrenza, in quanto « limitare obbligatoriamente la rete di sportelli a un numero arbitrario o imporre restrizioni geografiche all'apertura di sportelli impedisce a una azienda di entrare nei mercati di altre aziende » (14). Poiché però, come si è osservato, la Commissione non ha direttamente impugnato il criterio del bisogno, tale criterio continuerà probabilmente ad essere un importante ostacolo amministrativo all'entrata sia per banche a sportelli multipli sia per banche a sportello unico. In breve, la proposta di ammettere la possibilità di aprire filiali in tutto il territorio dei singoli Stati, sebbene sembri simile alla proposta di una più facile condizione di entrata, per se stessa eliminerebbe solo le speciali restrizioni all'entrata da parte di banche a filiali; ossia, l'entrata di banche a filiali non sarebbe svantaggiata *relativamente* a banche a sportello unico. Di conseguenza, il miglioramento delle condizioni di concorrenza atteso da uno « statewide branching » deve essere valutato in termini di sostituzione di banche a filiali a banche a sportello unico. Come si dirà, gli effetti di questa sostituzione possono essere esaminati nel contesto di un'entrata netta uguale a zero oppure di un'entrata netta di un determinato importo. Inoltre gli effetti sulla concorrenza possono essere esaminati avendo riguardo alla struttura del mercato o al funzionamento del mercato; il nostro esame sarà svolto da ambedue i punti di vista. In ogni caso, il rapporto fra « statewide branching » e concorrenza sarà considerato per mercati locali, poiché la Commissione ritiene che lo « statewide branching » riguardi particolarmente la concorrenza in mercati locali (15).

b) *Effetti sulla struttura del mercato.* Nel valutare l'effetto di uno « statewide branching » per se stesso sulle strutture del mercato, è necessario neutralizzare ogni effetto d'entrata. La prima

(14) *Report*, p. 60.

(15) Secondo la Commissione, « i consumatori sarebbero avvantaggiati se gli Stati... allentassero le leggi sull'istituzione di filiali e sulle holdings per permettere una maggiore concorrenza. In molti Stati le restrizioni imposte all'apertura di nuove filiali limitano l'entrata in *mercati locali* in modo tale... che la concorrenza è soffocata »: v. *Report*, p. 113 (il corsivo è aggiunto).

domanda da porre è pertanto se i mercati locali in uno Stato a « unit bank » diventerebbero più concorrenziali se le « unit banks » fossero assorbite (mediante fusione) da un sistema di banche a « statewide branching » (16). La risposta è che in tale ipotesi l'entrata di una filiale in un particolare mercato locale non modificherebbe il grado di concentrazione esistente in quel mercato: una banca a filiali si sostituirebbe semplicemente a una « unit bank ». La situazione sarebbe affatto diversa se una data banca a filiali istituisse più di uno sportello in un determinato mercato locale: fatta eccezione per la prima acquisizione di una « unit bank », tutte le successive acquisizioni di « unit banks » da parte della medesima banca a filiali aumenterebbero necessariamente il grado di concentrazione del mercato locale. Poiché nei sistemi di « statewide branching » è pratica usuale che le banche a filiali istituiscano più sportelli in una data città, la conclusione è che l'introduzione del sistema di « statewide branching » accrescerebbe la concentrazione in almeno taluni mercati locali.

Tale conclusione, si noti, non dipende dall'assunto di una entrata netta uguale a zero, dall'assunto cioè che una banca a filiali sostituisca una « unit bank » mediante una fusione. Si supponga invece un certo numero fisso di nuove entrate nette, ossia che nessuna « unit bank » venga assorbita e che le banche a filiali entrino ex novo nel mercato. In questa ipotesi, se uno Stato a « unit bank » permettesse entrate ex novo mediante il sistema di « statewide branching », il mutamento della struttura di mercati locali dipenderebbe dall'effetto congiunto della particolare forma (ossia « branch » oppure « unit bank ») delle aziende bancarie entranti e insieme del fatto delle nuove entrate. Al fine di isolare gli effetti sulla concorrenza dovuti soltanto alla forma a filiali della banca entrante, si possono raffrontare gli effetti di un dato numero di nuove entrate in un sistema a « statewide branching » con gli effetti dello stesso numero di entrate in un sistema di « unit bank ».

L'entrata di una « unit bank » in un particolare mercato creditizio locale ridurrebbe, è ovvio, la concentrazione di quel mercato. Allo stesso risultato si giungerebbe se, invece, in quel mercato fosse aperta una filiale ex novo. Nel secondo caso però il grado di concentrazione diminuirebbe soltanto con la prima

(16) Come si è detto, la Commissione è favorevole allo « statewide branching » realizzato sia con fusioni sia con entrate ex novo.

entrata di una particolare « branch bank »; entrate successive accrescerebbero la concentrazione del mercato. In breve, per un dato numero di entrate, la struttura di mercati locali non sarebbe più concorrenziale in un sistema di « branch banks » che in un sistema di « unit banks »; probabilmente, anzi, sarebbe meno concorrenziale (ossia, a più alto grado di concentrazione) (17).

Da ultimo, per determinare i probabili effetti di un sistema di « statewide branching » sulla struttura del mercato è necessario considerare se le entrate di « branch banks » sarebbero più numerose (aperture ex novo di sportelli) delle entrate di « unit banks », supposto che le condizioni legali di entrata fossero uguali per ambedue i tipi di banche (18). Una serie di motivi fa ritenere che le « branch banks » potrebbero aprire nuovi sportelli in zone dove ciò non sarebbe redditizio e forse nemmeno possibile per « unit banks » (19). Conforme alle attese, vi sono in genere sportelli bancari più numerosi negli Stati a « branch banks » che negli Stati a « unit banks »; ma le differenze sono dovute principalmente al numero proporzionalmente maggiore di sportelli nelle zone metropolitane — ci sono anche sportelli più numerosi nelle zone non metropolitane degli Stati a « branch banks », ma qui le differenze non sono così ampie come si potrebbe essere indotti a ipotizzare ragionando in base ai presunti vantaggi delle « branch banks » (20). Peraltro, per quanto riguarda la struttura di mercato ciò che importa non è il numero di sportelli bancari per se solo, ma piuttosto il numero di alternative indipendenti (« banche »)

(17) Un sistema di « statewide branching » non accrescerebbe la concentrazione in mercati locali se le « branch banks » fossero limitate a una sola filiale in ogni mercato locale. D'altra parte, in quei casi in cui i confini statali coincidono pressappoco con aree geografiche di mercato per clienti bancari la cui mobilità supera le rispettive aree locali ma non si estende al mercato nazionale, l'introduzione di sistemi di « statewide branching » potrebbe ridurre la concentrazione nel mercato statale, purché non vi fossero fusioni tra banche operanti su tutto il territorio statale: v. DAVID A. ALHADEFF, *California Banking and Competition*, in HYMAN P. MINSKY (ed.), *California Banking in a Growing Economy: 1946-1975*, pp. 180-181 e 186-187.

(18) Invero, c'è qualche motivo per ritenere che gli ostacoli amministrativi all'entrata possano essere minori per « branch banks » che per « unit banks »: v. BERNARD SHULL e PAUL M. HORVITZ, *Branch Banking and the Structure of Competition*, «National Banking Review», marzo 1964, pp. 338-339.

(19) V. DAVID A. ALHADEFF, *Bank Mergers: Competition versus Banking Factors*, «Southern Economic Journal», gennaio 1963, p. 227.

(20) V. JACK M. GUTTENTAG e EDWARD S. HERMAN, *Banking Structure and Performance*, «New York University Bulletin», febbraio 1967, pp. 56-57, 158-162 e 167. Si veda anche il «Federal Reserve Bulletin», marzo 1970, p. 206.

offerte agli operatori in particolari mercati locali. Quando si raffrontano, da questo punto di vista, gli Stati a « branch banks » con gli Stati a « unit banks », si constata che gli Stati a « branch banks » hanno di norma meno « banche » degli Stati a « unit banks » nei mercati locali delle aree metropolitane e che non ci sono notevoli differenze tra i due tipi di Stati nei mercati locali delle aree non metropolitane (21).

c) *Effetti sul modus operandi del mercato.* Si consideri ora se l'introduzione di un sistema di « statewide branching » in uno Stato a « unit banks » promuoverebbe un più concorrenziale modus operandi del mercato per ciò che riguarda la concorrenza con i prezzi. C'è qualche ragione di presumere un diverso modus operandi del mercato in Stati a « branch banks » e in Stati a « unit banks », giacché il sistema di « statewide branching » tende a unificare i diversi mercati locali dello stesso Stato. In un sistema di « statewide branching » pertanto i clienti dei piccoli centri potrebbero trarre vantaggio dalle pressioni concorrenziali operanti nei mercati dei centri maggiori. Per contro, nelle maggiori città degli Stati a « branch banks » ci sono in genere alternative bancarie indipendenti meno numerose che nelle città consimili dove la banca a filiali multiple è limitata o proibita (22). In ultima analisi, peraltro, il giudizio dovrebbe basarsi su accertamenti empirici; senonché, purtroppo, il materiale statistico utile per una valutazione comparativa del comportamento di mercato delle « branch banks » e delle « unit banks » non è molto attendibile (23), e comunque è inconcludente. In taluni casi le « branch banks » sembrano operare in modo più concorrenziale delle « unit banks »; in altri casi è vero il contrario. Come hanno osservato Herman e Guttentag, « le rilevazioni esistenti, considerate in linea generale, non suggeriscono che il sistema a 'branch banks' abbia una

(21) V. GUTTENTAG e HERMAN, *op. cit.*, pp. 54-55 e 59-60. Si veda anche il « Federal Reserve Bulletin », marzo 1970, p. 206. Bisogna aggiungere un'importante qualificazione. Le constatazioni del testo sono desunte dalla situazione oggi esistente negli Stati a « branch banks » e negli Stati a « unit banks ». Esse riflettono quindi una particolare situazione d'entrata e una particolare situazione in fatto di fusioni nei due tipi di Stati. E' possibile, almeno in linea di principio, che, in differenti condizioni d'entrata e con differenti possibilità di fusioni, si abbia un diverso grado di concentrazione nei mercati locali dei due tipi di Stati.

(22) Per un completo esame, v. ALHADEFF, *California Banking and Competition, loc. cit.*, pp. 176-179.

(23) V. GUTTENTAG e HERMAN, *op. cit.*, pp. 80-81.

influenza marcata o univoca sui prezzi dei servizi bancari...; qualora si scelga come criterio l'influenza sui prezzi, non si può essere né favorevoli né contrari decisamente al sistema delle banche a filiali multiple » (24).

Un altro aspetto del modus operandi del mercato riguarda la possibilità di una relazione fra struttura bancaria e distribuzione delle risorse. Non si tratta di vedere se la distribuzione delle risorse in un sistema a « branch banks » sia più (o meno) efficiente in senso economico che in un sistema a « unit banks », ma come essa si accorderebbe con certe priorità sociali (25). In particolare, in qual modo l'introduzione di un sistema di « statewide branching » in uno Stato a « unit banks » influenzerebbe l'offerta di credito alle piccole imprese? Le autorità, in generale, si sono preoccupate di questa questione per le sue implicazioni per la concentrazione industriale (26).

Coloro che ritengono che le piccole imprese riceverebbero meno credito bancario in un sistema a « statewide branching » osservano che le grandi banche possono prestare ai grossi oltre che ai piccoli clienti, mentre le piccole banche non si trovano nella stessa situazione. Al riguardo ci si richiama a indagini eseguite su portafogli di crediti bancari, per mostrare che « le grandi banche erogano una larga quota dei loro prestiti alle grosse imprese e una quota limitata alle piccole imprese. L'inverso è vero per le piccole banche » (27). A questa tesi è stato replicato che le statistiche addotte sono ingannevoli. Se è vero che la percentuale dei prestiti a favore di piccole imprese sul totale dei prestiti commerciali è più bassa nelle grandi banche che nelle piccole banche, è altrettanto vero che presso le banche maggiori sono più alte le percentuali dei prestiti commerciali complessivi sul totale del-

(24) *Ibid.*, p. 104.

(25) Questa questione è analoga a quella concernente la possibilità che in una struttura finanziaria riformata secondo i suggerimenti della Commissione al settore dell'edilizia possano giungere risorse nella misura desiderata dalla collettività.

(26) In Italia, per esempio, è la politica delle autorità monetarie a mantenere una struttura bancaria imperniata su grandi medie e piccole banche al fine di assicurare la fornitura di credito bancario a imprese di differenti dimensioni: v. DAVID A. ALHADEFF, *Competition and Controls in Banking*, p. 20.

(27) V. DONALD P. JACOBS, *The Interaction Effects of Restrictions on Banking and Other Bank Regulations*, « Journal of Finance », maggio 1965, pp. 344-45. Poiché l'introduzione di un sistema di « statewide branching » aumenterebbe il grado di concentrazione bancaria, ne conseguirebbe una ridotta offerta di credito bancario alle piccole imprese (o più alti saggi d'interesse sui prestiti a piccole imprese).

l'attivo. Quando il problema viene esaminato sotto questo aspetto, il sistema dello « statewide branching » potrebbe operare, secondo certe rilevazioni, in ambedue le direzioni: ossia, al crescere delle dimensioni delle aziende bancarie, la percentuale di prestiti a piccole imprese aumenterebbe in certe classi « dimensionali », ma diminuirebbe in altre classi (28). Se queste indicazioni sono corrette, gli effetti di un sistema di « statewide branching » sui prestiti a piccole imprese dipenderebbero dalla distribuzione delle banche per classi dimensionali prima dell'introduzione del sistema di « statewide branching ». Ma in proposito le indicazioni sono incomplete. La questione resta quindi non risolta (29).

### Proposta di abolire i tassi massimi d'interesse sui depositi

a) *Tassi massimi sui depositi a tempo e a risparmio.* Secondo la Commissione, fra gli obiettivi dei controlli sui tassi massimi c'è stato, dopo il 1966, quello di « isolare gli istituti di deposito da forze dei mercati monetari che potrebbero sottrargli fondi » (30). A questo fine controlli del genere hanno però poca efficacia. Così, durante la stretta creditizia del '66, i massimali non impedirono deflussi ad opera di grossi depositanti avvezzi a tener conto dei rendimenti; e non furono necessari per impedire deflussi ad opera di piccoli risparmiatori che sono relativamente statici. Per contro, valori massimi imposti agli interessi sui depositi possono limitare la concorrenza fra banche e SLA. Il risultato è stato, come nota correttamente la Commissione, una discriminazione a danno dei piccoli risparmiatori (31). Pertanto, nel proporre l'eliminazione

(28) V. GUTTENTAG e HERMAN, *op. cit.*, pp. 144-146. V. anche GUTTENTAG e HERMAN, *Do Large Banks Neglect Small Business?*, « Journal of Finance », settembre 1966.

(29) La Commissione non ha esaminato la questione di una possibile relazione fra organizzazione bancaria e provvista di credito bancario alle piccole imprese; ma ha notato che le imprese minori sono state eccessivamente colpite dalla politica di restrizione monetaria del 1966 e poi nel 1969-70, e ha formulato talune proposte per attenuare questa ineguaglianza di effetti. V. *Report*, pp. 49-50, e le mie successive osservazioni sulle proposte avanzate per una maggior libertà di gestione nel campo delle operazioni attive e passive.

(30) *Report*, p. 24.

(31) *Report*, pp. 26 e 113. A lungo andare l'imposizione di massimali potrebbe indirettamente condurre a forme di disintermediazione da parte di risparmiatori sia piccoli che grossi, poiché i massimali possono stimolare innovazioni di mercato intese ad attrarre i piccoli risparmiatori e a sottrarli agli istituti di deposito: v. *Report*, pp. 25-27.

dei massimali, la Commissione ha mirato anche a eliminare discriminazioni a carico dei piccoli risparmiatori.

L'abolizione dei massimali è una condizione necessaria, ma non sufficiente per conseguire questo scopo. Se e in quale misura i piccoli depositanti ne beneficerebbero, dipenderebbe anche dall'intensità delle forze concorrenziali nei mercati dei depositi; e ciò a sua volta è connesso con le strutture di tali mercati. Le autorità di controllo possono influenzare queste strutture con la loro politica riguardante l'entrata, le fusioni, le facoltà di aprire nuove filiali. Per quanto riguarda l'entrata, la Commissione — come si è detto — non ha raccomandato mutamenti nel « criterio del bisogno » per le banche e gli istituti di risparmio. Per le fusioni, la Commissione ha affermato che « la legislazione del 1966 e del 1970 ha eliminato la necessità di concentrarsi sui problemi riguardanti le fusioni bancarie e le holdings bancarie » (32). Sulla questione delle filiali la Commissione ha proposto — lo si è visto — l'introduzione del sistema dello « statewide branching » per le banche commerciali; ma l'introduzione di tale sistema, per sé solo, aumenterebbe quasi certamente il grado di concentrazione nei mercati locali dei depositi; e tale tendenza sarebbe rafforzata dalla raccomandazione della Commissione in favore di un sistema di « statewide branching » per le SLA (33). Poiché non vi è corrispondenza perfetta tra grado di concentrazione e grado di funzionamento concorrenziale dei mercati bancari, è possibile, in linea di principio, che il grado di concorrenza venga migliorato nonostante un aumento del grado di concentrazione. Ciò però non è probabile né sul piano teorico né sulla base di indagini empiriche (34). Per tali ragioni,

(32) *Report*, p. 11. Su questa legislazione si veda FRANK M. TAMAGNA - TERRY M. CHUPPE, *La diversificazione operativa nelle banche statunitensi*, in questa Rivista, n. 94, giugno 1971.

(33) Come si è osservato, la Commissione ha anche proposto una maggiore flessibilità nella composizione dell'attivo e del passivo delle SLA. I cambiamenti proposti permetterebbero alle SLA di essere concorrenti più efficaci sui mercati dei depositi; ma soltanto una struttura concorrenziale del mercato potrebbe assicurare una maggior concorrenza.

(34) Le indagini statistiche che hanno indagato sulla relazione tra struttura di mercato e comportamento del mercato nel campo bancario sono giunte a risultati contrastanti. Per un esame di queste ricerche cfr. LARRY MOTE, *Competition in Banking: The Evidence*, in Federal Reserve Bank of Chicago, *Commercial Banking: Structure, Competition and Performance* (agosto 1967). Le conclusioni di Mote (p. 14) è che « con l'eventuale eccezione dei tassi di interesse sui prestiti commerciali, la documentazione finora disponibile concorda con l'opinione che divari nel grado di concentrazione bancaria possono essere responsabili per almeno una parte dei divari constatati nel funzionamento dei mercati bancari ».

l'abolizione dei massimali sui saggi d'interesse può non essere per se sola sufficiente a por termine a forme di discriminazione a carico dei piccoli risparmiatori.

b) *Divieto di remunerare i depositi a vista.* In contrasto con la raccomandazione formulata per i depositi a tempo e a risparmio, la Commissione propone di conservare i massimali per i tassi di interesse dei depositi a vista, cioè il divieto di remunerarli imposto dal *Banking Act* del 1933. La Commissione ha riconosciuto che tale divieto provoca maldistribuzioni di risorse, promuovendo forme di concorrenza con mezzi diversi dai prezzi (per esempio, con aumenti di sportelli e con servizi « gratuiti » al posto di pagamenti di interessi). Essa però è stata più sensibile alla preoccupazione che l'abolizione del divieto possa causare un deflusso di fondi dalle SLA verso le banche commerciali e possa quindi spingere le SLA ad accelerare l'offerta di servizi di pagamento per conto di terzi con pregiudizio per l'ordinato processo di transizione auspicato dalla Commissione (35).

La dimensione di un deflusso del genere dipenderebbe dall'entità della differenza fra tassi (ora nulli) pagati sui depositi a vista e tassi pagati sui conti delle SLA, e dalla sensibilità dei depositanti delle SLA al livello del tasso di interesse. Queste variabili non sarebbero identiche per tutti i depositanti di istituti di risparmio; l'abolizione del divieto in questione avrebbe quindi probabilmente effetti diversi sulle decisioni di depositanti di diversa importanza. Nell'odierno contesto, peraltro, è questo un aspetto secondario. Poiché la Commissione era preoccupata per le conseguenze sfavorevoli di una abolizione immediata, non è chiaro perché non si sia provveduto (come in altri casi) (36) con qualche strumento capace di garantire un ordinato passaggio dal vecchio al nuovo sistema (37). È significativo il fatto che la Commissione ha riconosciuto che le sue « raccomandazioni contrarie all'abolizione del divieto dovrebbero essere rivedute in futuro » (38).

Come nel caso dei depositi a tempo e a risparmio, gli effetti che l'abolizione del divieto di pagare interessi sui depositi a vista

(35) *Report*, pp. 27-28.

(36) Per esempio, a proposito della raccomandazione di abolire le differenze dei massimali esistenti per le banche e per le SLA: *ibid.*, pp. 23-24.

(37) *Ibid.*, p. 9.

(38) *Ibid.*, p. 27.

potrebbe avere sulla concorrenza dipenderebbero dalla struttura dei diversi sotto-mercati dei depositi. Nel mercato dei grossi depositanti, il massimale uguale a zero non ha isolato le banche dalla concorrenza, sebbene abbia indubbiamente influito sulle forme particolari della concorrenza. Nel mercato dei depositi a vista dei piccoli depositanti, la concentrazione è di massima elevata e quasi certamente crescerebbe se fosse accolta la proposta della Commissione favorevole a reti di filiali estese all'intero territorio dei singoli Stati. La facoltà proposta per le SLA e le casse di risparmio di trasformarsi in banche commerciali potrebbe avere un effetto opposto sulla concentrazione. L'effetto netto sulla concorrenza potrebbe pertanto essere diverso nei diversi mercati locali, in ragione di due incognite: 1) quanti istituti di risparmio si trasformerebbero in banche commerciali?; 2) in quale misura le banche nate da conversioni di questo tipo aprirebbero filiali su tutto il territorio statale?

#### Proposte riguardanti le riserve obbligatorie

a) *Effetti sui controlli monetari.* Nelle proposte di riforma bancaria abbondano anche i suggerimenti innovatori per gli obblighi di riserva. La proposta più radicale vorrebbe la completa abolizione degli obblighi in parola. La Commissione si è dichiarata d'accordo per l'abolizione per i depositi a tempo e a risparmio, ma non per i depositi a vista. Per questi ultimi la Commissione ha sostenuto che l'abolizione renderebbe meno efficace la gestione monetaria (39). Le operazioni di mercato aperto possono controllare la base monetaria senza l'appoggio di riserve obbligatorie fin quando le banche mantengono una quota di depositi ragionevolmente stabile per scopi operativi e di compensazione; ma riserve obbligatorie possono garantire una maggiore precisione. Secondo la Commissione, gli obblighi di riserva per i depositi a tempo e a risparmio dovrebbero essere aboliti perché « le riserve per i conti a tempo e a risparmio non influiscono sull'efficacia degli strumenti della politica monetaria » (40). L'importanza del livello delle riserve

(39) La ragione principale addotta per conservare gli obblighi di riserva per i depositi a vista non sta però nei suoi effetti sulla politica monetaria, ma nei profitti eccezionali che ne ricaverrebbero gli azionisti delle banche: v. *Report*, p. 67.

(40) *Ibid.*, p. 68. In questo caso la Commissione ha ignorato la questione dei profitti di fortuna.

obbligatorie per i depositi a tempo e a risparmio dipende in modo particolare dalla possibilità di spostamenti tra depositi a vista e depositi a tempo (e a risparmio) (41). Quando i saggi d'interesse aumentano durante un periodo di stretta monetaria, certe persone e aziende riducono i loro depositi a vista a favore di depositi fruttiferi a tempo o a risparmio. Se i depositi a tempo o a risparmio sono soggetti a obblighi di riserva più bassi di quelli prescritti per i depositi a vista, il trasferimento di fondi verso conti fruttiferi a tempo o a risparmio potrebbe indebolire l'effetto di una politica creditizia restrittiva con l'accrescere l'offerta di fondi prestabili (credito). Qualora la preferenza del pubblico per depositi a tempo e a risparmio anziché per depositi a vista fosse un fenomeno strettamente secolare, la Riserva Federale potrebbe accrescere la pressione sull'offerta di moneta per tener conto dell'aumento di velocità, potrebbe cioè ottenere il desiderato effetto restrittivo mediante un più ampio volume di operazioni di mercato aperto. Qualora invece il trasferimento di depositi avesse una pronunciata natura ciclica, l'efficacia della politica monetaria potrebbe essere seriamente compromessa: per esempio, se la Riserva Federale perseguisse una politica monetaria restrittiva e i saggi d'interesse (compresi quelli sui depositi a tempo) aumentassero, certi risparmiatori ridurrebbero i depositi a vista in favore di depositi a tempo. Nonostante queste falle della politica restrittiva, la banca centrale potrebbe essere costretta a rinunciare a premere ulteriormente sull'offerta di moneta per evitare di accelerare il trasferimento e compromettere maggiormente l'efficacia della politica di restrizione.

Nell'esame dedicato all'efficacia della politica monetaria nell'ultima parte degli anni «cinquanta», Warren Smith aveva notato che l'aumento dei tassi d'interesse nel 1957 aveva provocato uno spostamento di fondi da depositi a vista a depositi a tempo presso le banche commerciali (42); ma non aveva trovato indicazioni che spostamenti di questo tipo avessero probabilità di diventare importanti elementi sistematici di distabilizzazione; non rilevò

(41) Questo punto era stato molto discusso negli anni «cinquanta», in parte in conseguenza degli scritti di Gurley e Shaw e in parte a causa dei problemi incontrati dalla politica monetaria specie nella seconda parte del decennio.

(42) E' questo, a suo avviso, «un esempio dell'elasticità, rispetto al tasso d'interesse, della domanda di fondi per le operazioni correnti»: WARREN L. SMITH, *Financial Intermediaries and Monetary Controls*, «Quarterly Journal of Economics», novembre 1959, p. 544, nota 8.

nemmeno prove di sistematici spostamenti distabilizzanti fra depositi a vista e depositi presso istituti di risparmio (43). Resta da vedere se l'esperienza passata in fatto di spostamenti ciclici di depositi si ripeterà in futuro. In passato lo spostamento fra depositi a vista e depositi a tempo in risposta a più alti tassi d'interesse sui depositi a tempo era dovuto all'azione dei grossi, attenti risparmiatori (44). Potrebbe darsi che le cose vadano diversamente in avvenire. In parte come conseguenza delle fasi di stretta monetaria della seconda parte degli anni «sessanta», molti piccoli risparmiatori sono ora più edotti sui possibili sbocchi alternativi offerti ai loro fondi e più sensibili a differenze dei tassi d'interesse. Gli spostamenti di depositi in futuro potrebbero anche essere incoraggiati dalle raccomandazioni formulate dalla Commissione per accrescere la concorrenza. In particolare, la proposta di abolire i tassi massimi d'interesse sui depositi a tempo e a risparmio eliminerebbe un importante ostacolo legale alla concorrenza svolta col saggio d'interesse. La proposta di ampliare le facoltà d'investimento delle banche commerciali e degli istituti di risparmio permetterebbe inoltre ad ambedue le categorie di essere maggiormente competitive in fatto di tassi pagati sui depositi durante i periodi di stretta monetaria. In breve, le raccomandazioni della Commissione tenderebbero a mantenere i tassi d'interesse sui depositi fruttiferi più in linea con i tassi del mercato aperto durante fluttuazioni cicliche future; e anche questo incoraggerebbe spostamenti ciclici di depositi.

b) *Effetti sull'eguaglianza delle condizioni di concorrenza.*

Anche il proposito di eliminare disparità nelle condizioni di concorrenza ha influenzato le raccomandazioni della Commissione sugli obblighi di riserva. A questo fine la Commissione ha proposto di estendere gli obblighi di riserva concernenti i depositi a vista a tutte le banche commerciali e a quegli istituti di risparmio che

(43) W. SMITH, *op. cit.*, pp. 551-552. Nel suo studio per la *Commission on Money and Credit*, Smith ha esaminato questo aspetto ed osservato che «sebbene le rilevazioni sui spostamenti di depositi non fossero conclusive e ci fosse bisogno di altre indagini, alcune indicazioni farebbero pensare che gli spostamenti non hanno un carattere specificamente ciclico»: WARREN L. SMITH, *Reserve Requirements in the American Monetary System*, in *Commission on Money and Credit, Monetary Management*, pp. 312-313; egli quindi raccomandò l'eliminazione degli obblighi di riserva per i depositi a tempo (p. 315).

(44) Per esempio, sullo spostamento da depositi a vista a depositi a tempo durante il 1957, cfr. SMITH, «Quarterly Journal of Economics», *op. cit.*, p. 554.

offrono servizi di pagamento per conto di terzi. Ciò porrebbe terminare all'odierno vantaggio delle banche non associate alla Riserva Federale, le quali in molti Stati godono di obblighi di riserva più favorevoli delle banche associate (45); e impedirebbe agli istituti di risparmio di godere di un vantaggio concorrenziale nei servizi di pagamento per conto di terzi.

Sempre ai fini di una maggiore uguaglianza delle condizioni di concorrenza, la Commissione ha anche suggerito di abolire l'attuale sistema di obblighi di riserva differenziati secondo l'ubicazione delle banche. L'attuale sistema di differenziazione geografica ha le sue radici nel *National Banking Act* del 1864, quando le banche delle città di riserva e delle città di riserva centrale gestivano depositi di altre banche ed erano tenute ad avere riserve di cassa più elevate di quelle delle banche di provincia. Questa base geografica di classificazione è da lungo tempo superata, e il Consiglio dei Governatori del Sistema della Riserva Federale ne ha ripetutamente richiesto l'abolizione. Ma, diversamente dalla Commissione, la Riserva Federale vorrebbe conservare quel tratto dell'odierno sistema che impone più basse riserve alle banche minori (46); e ha insistito per l'introduzione di un sistema di riserve obbligatorie graduate secondo la dimensione dei depositi a vista delle singole banche (47). Giova notare che obblighi di riserva uniformi realizzerebbero migliori condizioni di eguaglianza concorrenziale che non obblighi graduati, ma probabilmente sarebbero di minor stimolo alla concorrenza poiché il sistema graduato agisce come un sussidio a favore delle banche minori.

Le raccomandazioni della Commissione sugli obblighi di riserva per i depositi a tempo e a risparmio favorirebbero anche condizioni di eguaglianza concorrenziale fra gli istituti di deposito.

(45) Per esempio, la maggior parte degli Stati permette che i depositi interbancari siano computati come parte delle riserve legali; taluni Stati permettono anche che gli obblighi di riserva siano soddisfatti in parte con titoli governativi.

(46) Gli obblighi di riserva delle banche minori sono inferiori in parte perché le banche di provincia (*country banks*) sono in genere più piccole delle banche delle città di riserva, ma anche perché la Riserva Federale oggi permette a molte banche minori delle città di riserva di attenersi agli obblighi di riserva prescritti per le banche di provincia: v. W. L. SMITH, *Monetary Management, loc. cit.*, p. 179.

(47) V. BOARD OF GOVERNORS, Federal Reserve System, *Annual Report for 1964*, pp. 200-202. La Riserva Federale ha continuato a sostenere quest'idea in tutti i suoi ultimi rapporti annuali. La stessa idea è stata anche proposta dalla *Commission on Financial Institutions* del 1963.

Oggi le banche commerciali devono avere riserve legali per i depositi a tempo e a risparmio, mentre le SLA non sono tenute allo stesso tipo di riserve per depositi sostanzialmente simili. Questa disuguaglianza potrebbe essere eliminata estendendo gli obblighi di riserva delle banche commerciali alle SLA (48), oppure abolendo gli obblighi di riserva per i depositi a tempo e a risparmio. Se gli obblighi legali di riserva per i depositi a tempo e a risparmio fossero resi uniformi a un livello appropriato, l'eguaglianza delle condizioni di concorrenza sarebbe ottenuta senza pregiudizio per l'efficacia della politica monetaria; resta da vedere (per le ragioni già accennate) se ciò sarebbe anche vero per l'alternativa preferita dalla Commissione.

#### Proposte riguardanti l'assicurazione dei depositi

L'odierno sistema di assicurazione dei depositi è in contrasto con il principio dell'eguaglianza delle condizioni di concorrenza affermato dalla Commissione. La *Federal Deposit Insurance Corporation* applica un tasso fisso sulla media dei depositi complessivi di ogni singola banca, ma non assicura i singoli conti di deposito oltre un importo di 20.000 dollari. In pratica, quindi, i premi pagati dalle grandi banche sussidiano le banche minori. La Commissione ha considerato due modi di riformare l'odierno sistema (49). Ambedue potrebbero eliminare le condizioni di ineguaglianza ora lamentate, ma ambedue sono stati respinti. Uno di essi implicava tassi variabili di assicurazione. Secondo questo schema, ciascuna banca assicurata determinerebbe i suoi propri rischi d'insolvenza e pagherebbe un premio d'assicurazione basato sulla natura del rischio relativamente ai fondi patrimoniali della banca. La Commissione ha respinto questo schema per motivi pratici. In primo luogo, ha ritenuto che le differenze di rischio non possano essere valutate con sufficiente esattezza perché possano adeguatamente riflettersi nei premi di assicurazione. In secondo luogo, si è preoccupata che nuove e diverse funzioni possano essere considerate come attività di alto rischio e corrispondente-

(48) V. JOHN GURLEY e EDWARD SHAW, *Money in a Theory of Finance*, p. 291.

(49) Il *Report*, p. 74, ha considerato quattro proposte, ma solo due sono connesse con la questione dell'eguaglianza delle condizioni di concorrenza.

mente penalizzate. Ha infine temuto che il pubblico possa perdere la fiducia in una banca che paghi premi di assicurazione più alti del normale.

La Commissione ha anche respinto la possibilità di un'assicurazione dei depositi al cento per cento. A suo avviso, i grossi depositanti sono in generale in grado di giudicare se una banca è bene amministrata e ha sufficienti fondi patrimoniali (50). In realtà, è questa una supposizione troppo ottimistica. Gli amministratori di grosse società possono essere in grado di compiere valutazioni di questo tipo, ma è dubbio che lo stesso si possa dire della maggior parte delle persone fisiche o delle aziende che dispongono di depositi complessivi (in tutte le banche o in tutti i conti) per importi superiori a 20.000 dollari (51). La Commissione ha poi ritenuto che l'odierno sistema stimoli a una gestione corretta proprio perché non assicura i grossi depositi. E' un'osservazione che sembra ragionevole. Ma si può pensare davvero a un'influenza notevole sulla gestione bancaria? Forse che una copertura assicurativa sostanzialmente completa è stato uno stimolo a gestioni poco avvedute nelle banche minori? In ogni caso, questo incentivo non è un elemento che possa fiduciosamente essere sostituito a discipline e controlli particolareggiati da parte delle autorità di controllo.

A breve termine, un'assicurazione dei depositi al cento per cento porrebbe in conflitto l'obiettivo dell'eguaglianza concorrenziale con l'obiettivo di una vigorosa concorrenza. Una copertura al cento per cento realizzerebbe condizioni di eguaglianza concorrenziale giacché eliminerebbe il sussidio a favore delle banche minori. Ma a breve termine ridurrebbe il grado di concorrenza, poiché certe piccole banche non potrebbero probabilmente permettersi i più elevati premi che sarebbero necessari per una completa copertura assicurativa. A lungo andare, la concorrenza interbancaria probabilmente crescerebbe, poiché l'odierno sistema di limitata copertura assicurativa rende più difficile alle piccole banche di acquisire grossi depositi. Questa difficoltà persiste anche quando è indiscussa l'efficienza della piccola banca e la competenza

(50) *Ibid.*, pp. 74-75.

(51) Si stima che forse il 99% dei depositanti e circa il 64% dei depositi delle banche commerciali siano coperti dall'attuale assicurazione. Non ci sono informazioni ufficiali sul numero dei conti assicurati.

della sua gestione; con una copertura dei depositi al cento per cento, le piccole banche potrebbero meglio superarla e tendere a uno sviluppo più aggressivo.

### Proposte intese ad abolire restrizioni tecniche imposte alle banche

La Commissione ha ritenuto che le operazioni bancarie siano sottoposte senza necessità a un certo numero di restrizioni tecniche. Ecco qualche esempio. Primo, quando le banche commerciali mobilitano crediti come fonte di liquidità, le passività così incorse devono essere trattate come depositi per ciò che riguarda gli obblighi di riserva e i limiti massimi dei tassi d'interesse. Secondo, una banca commerciale non può emettere accettazioni per un importo superiore al suo capitale. Terzo, le autorità di controllo limitano la libertà delle banche commerciali di mutare la struttura del loro capitale.

In conformità con l'obiettivo di eliminare vincoli non necessari, la Commissione ha raccomandato una serie di mutamenti che accrescerebbero la concorrenza fra le banche e renderebbero loro possibile una gestione più reattiva alle forze di mercato. Per esempio, secondo la Commissione, « le passività di qualsiasi scadenza incorse da banche commerciali con la vendita temporanea di attività non dovrebbero essere definite come depositi »; « i limiti imposti all'ammontare complessivo delle accettazioni che le banche commerciali possono creare dovrebbero essere aboliti e le autorità di controllo dovrebbero fissare appropriate limitazioni per particolari banche prendendo nella dovuta considerazione la natura e l'ubicazione della banca e le esigenze dei suoi clienti »; « le banche commerciali dovrebbero essere autorizzate a emettere titoli obbligazionari di ogni scadenza a condizione che le scadenze, i rendimenti, la mancanza di assicurazione e le altre differenze rispetto alle passività rappresentate da depositi siano chiaramente e pienamente precisate a tutti i compratori e le emissioni siano vagliate e approvate preventivamente dalla competente autorità di controllo » (52).

Secondo la Commissione, siffatti mutamenti non sarebbero di danno alla solidità delle gestioni bancarie, e avrebbero effetti benefici sulla provvista di credito alle piccole aziende e sulla tra-

(52) *Report*, p. 42.

smissione degli effetti della politica monetaria (53). E' però anche possibile che abbiano effetti sfavorevoli sulla politica monetaria. E' questo un vecchio problema. Durante gli anni « cinquanta » le banche commerciali erano riuscite ad attenuare la pressione di una politica restrittiva della Riserva Federale in quanto possedevano grossi importi di titoli governativi che potevano essere venduti al settore privato per aumentare il volume dei prestiti bancari; e poiché questi titoli venivano acquistati per lo più con l'impiego di fondi inattivi, il mutamento delle riserve bancarie era in parte neutralizzato da variazioni della velocità di circolazione (54). Durante la seconda metà degli anni « sessanta » le banche commerciali hanno di nuovo avuto bisogno di accrescere i loro crediti al settore privato in presenza di una politica monetaria restrittiva. E, come negli anni « cinquanta », hanno di nuovo venduto titoli (per la maggior parte obbligazioni cosiddette « municipali », e spesso con notevoli perdite in conto capitale) a risparmiatori privati. Inoltre hanno preso a prestito eurodollari, emesso obbligazioni, usato accettazioni in sostituzione di prestiti non garantiti, e venduto carta commerciale per il tramite di holdings bancarie e partecipazioni a prestiti con accordi di riacquisto.

Al fine di impedire queste scappatoie che rischiavano di scardinare l'efficacia della politica della Riserva Federale, le autorità di controllo hanno emanato una serie di norme che hanno esteso l'ambito di applicazione degli obblighi di riserva e della *Regulation Q* (sui limiti massimi dei tassi d'interesse). Così, oggi, una « capital note » non è più esonerata dagli obblighi di riserva e dai limiti di tasso (è cioè classificata come un deposito), a meno che non sia emessa con una scadenza minima di 7 anni e per un importo di almeno 500 dollari (55). Questa disciplina ha implicazioni che superano gli aspetti tecnici riguardanti l'adeguatezza del capitale e la protezione degli obbligazionisti; essa è anche una misura di protezione contro scappatoie potenzialmente pericolose per una politica di restrizioni monetarie. Considerazioni analoghe valgono, mutatis mutandis, per gli altri esempi ricordati di prescrizioni limitative.

(53) *Report*, pp. 50-51.

(54) V. W. L. SMITH, *On the Effectiveness of Monetary Policy*, « American Economic Review », settembre 1956, p. 601.

(55) Ogni « capital note » deve inoltre recare questa annotazione: « Questa obbligazione non è un deposito e non è assicurata dalla *Federal Deposit Insurance Corporation* ».

### Osservazioni conclusive

La Commissione ha proposto una serie di riforme fondamentali del sistema creditizio americano. In contrasto con una tendenza generale verso una maggiore disciplina della vita economica, la Commissione si è mossa decisamente nel senso di ridurre i vincoli e le restrizioni e di accrescere la concorrenza nel campo finanziario (56). La visione generale della Commissione è ben espressa nel seguente passo del *Report*:

« L'obiettivo della Commissione è di muovere per quanto possibile verso la libertà dei mercati finanziari e di dotare tutti gli istituti dei poteri necessari per competere su detti mercati. Una volta che saranno autorizzati questi poteri e servizi e si sarà concesso il tempo necessario per renderli operanti, ogni istituto sarà libero di determinare la propria condotta. Il pubblico sarà meglio servito da tale concorrenza. I mercati funzioneranno con maggiore efficienza nella distribuzione dei fondi e il risparmio complessivo si espanderà per far fronte ai bisogni privati e pubblici » (57).

Il presente articolo ha esaminato talune delle implicazioni e conseguenze delle proposte formulate dalla Commissione per dare maggior spazio e intensità alla concorrenza. A mio avviso, però, la concorrenza non è necessariamente assicurata dall'eliminazione di certi vincoli (58); talune riforme strutturali che accrescerebbero l'ambito dell'attività bancaria possono avere effetti « anticoncorrenziali »; e i costi (in termini di altri obiettivi sociali) di talune delle proposte della Commissione non sono stati pienamente valutati.

DAVID A. ALHADEFF

(56) Per un analogo sviluppo nei principali paesi europei, v. DAVID A. ALHADEFF, *Competition and Controls in Banking*, p. 364.

(57) *Report*, p. 9.

(58) Per un'ulteriore discussione della interrelazione fra norme regolanti la struttura bancaria e norme riguardanti le condizioni della concorrenza bancaria, v. ALHADEFF, *Competition and Controls in Banking*, op. cit., pp. 363-364.