



BANCA BORSA TITOLI DI CREDITO



Anno LXXIV Fasc. 4 - 2011

Giuliano Lemme

**IL SISTEMA BANCARIO GIAPPONESE:
SPUNTI COMPARATIVISTI**

Estratto



OSSERVATORIO STRANIERO

IL SISTEMA BANCARIO GIAPPONESE: SPUNTI COMPARATIVISTI (*)

SOMMARIO: 1. Le origini della legislazione bancaria giapponese. — 2. Il ruolo e la struttura della Banca del Giappone (*Nihon Ginko*). — 3. La legge bancaria giapponese: condizioni per la costituzione, regime autorizzatorio e requisiti degli esponenti. — 4. La definizione di attività bancaria. — 5. La vigilanza sulle banche e sul sistema bancario. — 6. Gli azionisti della banca e le partecipazioni in altre società. Il gruppo. — 7. Le banche per il credito a lungo termine e le *shinyo-ginko* (*trust banks*). — 8. Conclusioni.

1. Ci sono pochi periodi della storia umana che hanno visto una così radicale trasformazione delle strutture economiche e sociali di un singolo paese come nel caso del Giappone del XIX secolo (1). L'improvviso passaggio da una struttura di tipo feudale ad una moderna economia industriale comportò un profondo mutamento di tutte le strutture del Paese, che inevitabilmente si ripercosse anche sul sistema giuridico ed economico.

(*) Ringrazio il dott. Alberto Cogliari per il fruttuoso scambio di opinioni sull'argomento di questo studio.

(1) Ricordiamo brevemente i fatti storici: il Giappone, dal 1603 al 1867, era retto da una sorta di sistema feudale dello shogunato, nel quale la famiglia di shogun (generalmente Tokugawa, che aveva in pratica esautorato l'imperatore, spostò da Kyoto ad Edo (odierna Tokyo) il centro di governo del Paese, chiudendolo contemporaneamente ad ogni influenza e comunicazione con l'esterno, se si eccettua una piccola comunità olandese cui era consentito di soggiornare nella città di Nagasaki. Questo periodo ebbe fine solo a partire dal 1853, quando l'ammiraglio americano Perry impose con la forza l'apertura del Giappone ai traffici ed al commercio internazionale. Questo episodio segnò la fine dello shogunato: l'imperatore Mutsuhito (che assunse poi il nome di Meiji) approfittò dell'indebolimento del Tokugawa per restaurare il potere imperiale (c.d. Restaurazione Meiji, 1867), spostando ufficialmente la capitale a Edo, che assunse il nome di Tokyo (lett. "capitale orientale"). Meiji impose al Giappone una modernizzazione forzata, che sconvolse profondamente le strutture economiche, politiche e sociali del paese: solo pochi decenni dopo, il Giappone, da stato di impronta medievale, era ormai una grande potenza mondiale, capace di sconfiggere la Russia e di annettere la Corea.

Prima della restaurazione Meiji, il sistema bancario era estremamente rudimentale: si consideri solo il fatto che la circolazione monetaria era di fatto fondata sul riso, che costituiva la base di pagamento delle imposte, mentre la moneta ufficiale, il *ryo*, era poco usata. Il sistema bancario, se così si può chiamare, era così basato sui *ryogae*, mercanti autorizzati alla gestione delle monete d'oro e d'argento (*hon ryogae*) o solo di rame (*zeni ryogae*) (2). I *ryogae* esercitavano quella che, in termini moderni, definiremmo l'attività bancaria: raccoglievano il risparmio e concedevano il credito, lucrando sulla differenza tra interesse di deposito e di prestito. I depositanti ricevevano un documento in base al quale potevano emettere ordini di pagamento trasferibili sino al totale delle somme giacenti sul proprio "conto", ma a volte i *ryogae* concedevano scoperti temporanei (3).

A seguito degli eventi che portarono alla restaurazione Meiji nel 1868, il Giappone si trovò in un caos economico totale, che determinò una radicale politica monetaria culminante nell'adozione del *gold standard* e di una nuova moneta nazionale, lo yen.

Questo portò peraltro ad un ulteriore problema, visto che il governo centrale, che sino a quel momento aveva riscosso le imposte in riso o in natura, si trovava in una drammatica crisi di liquidità. Fu dunque costretto a richiedere prestiti ai *ryogae*, che nel frattempo si andavano organizzando in forma associativa.

Chi non conosca la determinazione dei Nipponici può dunque stupirsi del fatto che già nel 1872, a pochi anni dalla restaurazione Meiji, il Giappone si dotasse di una propria legge bancaria, detta "Atto nazionale bancario", modellato sulla legge bancaria americana. L'emancipazione fu quanto mai opportuna, ove si consideri che solo 7 anni dopo già vi erano in Giappone 153 banche (4). Nel frattempo, peraltro, alcune banche occidentali, quali la Central Bank of Western India e la Chartered Mercantile Bank of India, London and China, avevano stabilito uffici nel Paese.

Le linee principali della prima legge bancaria giapponese possono sintetizzarsi come segue:

a) Le società bancarie dovevano avere almeno cinque soci e cinque amministratori;

(2) È interessante notare che i più importanti gestori di *ryogae*, come Sumitomo e Mitsui, danno il nome ad alcune delle maggiori banche giapponesi attuali: v. anche oltre nel testo.

(3) TAMAKI, *Japanese banking: a history, 1859-1959*, Cambridge, 1995, 4 ss.; v. anche ASAI, *Sanryōki no kin'yūseido kaikaku to dokusenzinshūi seisaku*, Tokyo, 1989.

(4) AA.VV., *The banking system in Japan*, Tokyo, 1994, 11.

b) il capitale minimo variava in base alla popolazione della città ove la banca aveva sede: si andava dai 50.000 yen per una città tra i 3000 e i 10.000 abitanti ai 500.000 yen per una città di oltre 100.000 abitanti;

c) le banche dovevano detenere in titoli di stato riserve fino al 25% dei depositi;

d) le banche potevano concedere prestiti emettendo banconote;

e) la costituzione della banca comportava che i soci dovessero versare almeno il 60% del capitale al Ministero delle Finanze, che consegnava l'equivalente in titoli di stato, mentre il rimanente 40% doveva essere costituito da riserve auree (5).

La prima legge bancaria fu rivista nel 1876. Anzitutto, fu sospesa la convertibilità aurea, ed il Giappone passò al *silver standard* (6). Inoltre, la quota del 60% del capitale costituita da titoli di stato passò all'80%. Tutte le banche esistenti furono costrette a chiedere una nuova autorizzazione in base alle nuove normative.

Le nuove misure portarono una inflazione intorno al 30%, il che non impedì la creazione, nel 1878, della Borsa di Tokyo. In quegli anni si consolidò comunque la posizione della banca privata Mitsui, che ancor oggi, a seguito della fusione con la Sumitomo, è tra le maggiori banche giapponesi e mondiali.

Nel 1877 si costituì in Giappone la prima associazione tra banche, la *Takuzenkai*, presto seguita da un'altra associazione, la *Ginkokoshinkai*. Il sistema bancario andava dunque prendendo forme analoghe a quelle dei paesi occidentali.

Nel 1882, a seguito di una nuova crisi monetaria, il Ministro delle Finanze, Masayoshi Matsukata presentò al governo una proposta di costituzione di banca centrale, la *Nihon Ginko* (Banca del Giappone). La proposta venne accolta, e nel giugno dello scorso anno venne approvato il Regolamento per la Banca del Giappone. Curiosamente, lo statuto della Banca fu quasi integralmente mutuato da quello della Banca del Belgio (7). Quale prima misura, la neocostituita banca centrale emise banconote convertibili

(5) TAMAKI (nt. 3), 30 ss. Sulla prima legge bancaria giapponese, v. anche MIYAWA-WEBER, *A comparison of national banks in Japan and the United States between 1872 and 1885*, in Nihon Ginko, *Monetary and economic studies*, 2001, 31 ss.

(6) Il ritorno al *gold standard* avvenne nel 1893.

(7) AA.VV., *Nihon Ginko hyakunenishi*, a cura della Banca del Giappone, Tokyo, 1982-1986. La mutazione del regolamento della Banca del Giappone da quella belga fu dovuto al fatto che quest'ultima costituì l'oggetto di studio del direttore del Dipartimento bancario del Ministero, Wataru Kato, il quale volle aderire ad uno statuto adottato recentemente; quello della Banca d'Inghilterra, all'epoca il modello base delle banche centrali, fu giudicato troppo risalente, essendo del 1694. Sull'origine della *Nihon Ginko*, v. anche

in argento, che presto riuscirono a risolvere i problemi di circolazione monetaria che sino a quel momento avevano afflitto l'economia giapponese, deflazionandola in maniera considerevole (8).

In tale contesto, una nuova revisione della legge bancaria divenne inevitabile; a ciò si provvide nel 1883, quando fu imposto alle banche, dopo una moratoria di venti anni, di chiedere il rinnovo dell'autorizzazione, che poteva essere concesso solo previa rinuncia all'emissione di banconote. In tal modo, si ebbe una privatizzazione del sistema bancario ed un trasferimento dei poteri di emissione alla sola banca centrale.

Nel 1890, venne emanata una nuova legge bancaria, molto succinta (11 articoli) che definiva le banche come « soggetti i quali, a prescindere dal modo in cui scelgono di designarsi, praticino, in uffici aperti al pubblico, sconto di effetti, transazioni di cambio, accettazione di depositi o anticipazioni ». La legge bancaria del 1890, inoltre, aboliva le restrizioni riguardanti il capitale minimo delle banche (reputandosi probabilmente sufficiente il controllo eseguito in sede di autorizzazione) (9).

Sempre nel 1890, venne promulgata una legge speciale sulle casse di risparmio, definite come « banche che raccoglievano depositi tra il pubblico sulla base di interessi composti ». Venivano inoltre stabiliti l'ammontare minimo del deposito (5 yen) ed il capitale minimo delle casse di risparmio (30.000 yen). Le casse di risparmio potevano inoltre praticare aperture di credito garantite a tempo determinato (con un limite massimo di sei mesi) e sconto di cambiali, purché sottoscritte da almeno due soggetti. Gli amministratori delle casse di risparmio avevano responsabilità illimitata per le obbligazioni sociali (10).

Nel frattempo, l'irresistibile espansione dell'economia giapponese portava il governo ad emanare, nel 1896, la legge di creazione della *Nihon Kangyo Ginko*, o Banca Ipotecaria Giapponese, il cui scopo era quello di concedere credito alle attività agricole ed industriali verso costituzione di ipoteca sino a cinquanta anni. La banca poteva inoltre concedere credito

YOSHINO, *The creation of the Bank of Japan — its western origin and adaptation*, in *The developing economies*, 1977, 399 ss.

(8) Tamaki (nt. 3), 63 ss.

(9) Tamaki (nt. 3), 76. Una seconda prescrizione della legge del 1890 riguardava l'imposizione di un rapporto obbligato tra anticipazioni ai clienti e capitale, che tuttavia fu abolita nel 1895 a seguito di pressioni da parte delle banche.

(10) Queste prescrizioni, effettivamente piuttosto severe, furono parzialmente allentate nel 1895, dopo che le autorità avevano verificato che esse avevano impedito la creazione di nuove casse di risparmio.

ad amministrazioni pubbliche. Altri istituti di credito agricolo ed industriale sorgevano negli anni successivi (11).

Un altro fenomeno del periodo di passaggio dal XIX al XX secolo è costituito dall'emergere delle banche coloniali, che il Giappone creò in Taiwan e Corea dopo aver colonizzato questi paesi. Ancora una volta, il riferimento più immediato era costituito dalle banche coloniali inglesi (12). Ovviamente, queste banche incrementarono molto la loro attività durante il periodo della prima guerra mondiale.

Un altro passo sulla via della modernizzazione del sistema bancario nipponico fu costituito dall'emanazione della legge sulle mutue creditizie nel 1915. Per esse veniva previsto un capitale minimo di 30.000 yen, e la possibilità di acquistare titoli obbligazionari sia dello stato, che di enti locali, che di privati, il che contribuì non poco all'economia nazionale durante gli anni della guerra.

A partire dal 1919, peraltro, la depressione economica che colpì il Giappone (così come molti paesi europei) provocò una grave crisi del sistema bancario, che portò prima (1920) ad alcune modifiche della legge bancaria, e poi (1921) alla completa revisione della legge sulle casse di risparmio, il cui capitale minimo venne portato a 500.000 yen, mentre venne prevista una serie di misure di patrimonializzazione minima (13).

Spesso le grandi crisi finanziarie sono innescate da eventi estranei, *stricto sensu*, all'economia. Fu questo anche il caso della grande crisi delle banche giapponesi nel 1927, la cui causa prima fu il disastroso terremoto che colpì la regione del Kanto, quella di Tokyo, l'1 settembre del 1923 (14). Dopo alcuni tentativi di salvataggio, il 15 marzo del 1927 falliva la Tokyo Watanabe Bank, la seconda banca di Tokyo, seguita, ad ondate, da decine di altre banche. È dunque quasi ironico che proprio nel marzo del 1927 venisse promulgata una nuova legge bancaria, destinata ad entrare in vigore l'1 gennaio 1928.

La nuova legge bancaria stabiliva una serie di norme che ammodernavano in maniera significativa il sistema finanziario giapponese, a partire

(11) *No-Ko Ginko* (Banca Agro-industriale), 1896; *Hokkaido Takushoku Ginko*, Banca per lo Sviluppo di Hokkaido, 1899; *Nihon Kogyo Ginko*, Banca Industriale del Giappone, 1900. Nel 1921, la *Nihon Kangyo Ginko* assorbì per legge la *No-Ko Ginko*.

(12) Sulle quali v. REINSCH, *Colonial administration*, 1905, riedito da Reinsch Press nel 2007, 194 ss.

(13) Tamaki (nt. 3), 140 ss.

(14) Per avere un'idea delle dimensioni del fenomeno, si consideri che il 63% degli sportelli ed uffici delle banche a Tokyo fu distrutto, con conseguente perdita anche dei dati custoditi negli archivi, che all'epoca erano ovviamente cartacei.

dalla previsione obbligatoria della forma della società per azioni con capitale minimo di un milione di yen (due milioni per le banche con sede a Tokyo ed Osaka). Sempre al fine di rafforzare patrimonialmente le banche, era previsto che queste dovessero annualmente accantonare a riserva il 10 % degli utili sino a raggiungere una somma equivalente al capitale.

La nuova legge bancaria, inoltre, rafforzava significativamente il principio di separazione banca-industria, sia proibendo alle banche di svolgere attività che non fossero quelle strettamente legate alla raccolta del risparmio ed alla erogazione del credito (oltre attività connesse, quali il cambio di denaro e le cassette di sicurezza) sia stabilendo che presidente ed amministratore delegato non potessero rivestire incarichi simili in altre società.

Un altro aspetto degno di nota era legato al controllo: ogni semestre le banche dovevano sottoporre a revisione i propri conti e fornire i dati al Ministero delle Finanze. Inoltre, la Banca Centrale aveva poteri ispettivi sulla stabilità delle banche (15).

La nuova legge bancaria, certamente efficace nel cercare di porre rimedio alla grande crisi finanziaria seguita al catastrofico evento del 1923, ebbe l'effetto di favorire le fusioni ed integrazioni tra banche, dal momento che i nuovi requisiti per l'autorizzazione erano ben più severi di quelli precedenti. Si posero così le basi per molte delle strutture del sistema bancario giapponese contemporaneo.

Gli eventi della finanza mondiale del 1929 colpirono ovviamente anche il Giappone, che vide il numero di banche calare di circa il 65% tra il 1927 ed il 1937. Questo, come si diceva, fu dovuto anche alle fusioni incoraggiate dalla nuova legge bancaria: ben presto, sei banche (16) presero il sopravvento sul sistema, giungendo a detenere sino al 47% delle attività nazionali dell'intero Paese (17). A questi fatti seguirono, ben presto, gli aggiustamenti necessari all'instaurarsi di una economia di guerra, che per il Giappone iniziò in realtà nel 1937, con l'invasione della Cina, per protrarsi, come è noto, sino al 1945.

(15) In particolare, il Ministero delle Finanze aveva il compito di verificare la correttezza della gestione, mentre la Banca del Giappone doveva riscontrare i dati economici: v. TAMAKI (nt. 3), 158.

(16) *Dai-ichi Ginko, Mitsubishi Ginko, Meiji Ginko, Sanwa Ginko, Sumitomo Ginko, Yasuda Ginko.*

(17) BAXTER, *Japanese private sector banks, 1931-1945: a business perspective*, in *Japan Review*, 2007, 162 ss.; FLETCHER, *Japanese banks and national economic policy*, in A.A.Vv., *The role of banks in the interwar economy*, Cambridge, 1991, 258 ss.

Tali aggiustamenti, in particolare, inclusero una serie di misure di centralizzazione dell'economia, tra le quali spicca la promulgazione, nel 1942, della nuova legge regolatoria della *Nihon Ginko*. La Banca del Giappone veniva totalmente asservita al governo, cui era tenuta a prestare fondi senza garanzia. Unica libertà concessa alla Banca centrale era quella concessa alla quantità di banconote emesse.

Nel lungo periodo dell'economia di guerra, le attività delle banche aumentarono del 700%, ma in gran parte questo incremento fu dovuto a finanziamenti allo scoperto concessi all'industria bellica (18). Fu dunque inevitabile il crollo del sistema bancario e finanziario dopo la resa alle forze alleate, crollo accentratore peraltro proprio da queste ultime: il Generale McArthur, infatti, emanò una serie di direttive tese a smantellare gli sportelli e gli esponenti bancari che avessero attivamente contribuito ad alimentare finanziariamente la dittatura militare (19). Si rese a quel punto necessaria una sostanziale revisione del sistema finanziario nella sua interezza, vista favorevolmente anche dalle forze alleate con lo slogan "democratizzazione". Ovviamente, anche il nuovo ruolo che il Giappone andava assumendo, come avamposto dell'Occidente appena al largo delle coste della Cina comunista, favorì una decisa spinta alla ricostruzione.

L'incredibile e quasi leggendario boom economico che l'economia giapponese ha vissuto negli anni successivi, e che ne ha fatto a lungo la seconda potenza economica mondiale (solo nel 2010 superata dalla Cina, che ha però una popolazione di oltre 10 volte superiore) ha reso necessaria una nuova riforma della legge bancaria: riforma avvenuta nel 1981, e su cui avremo ovviamente modo di tornare in seguito (20).

Peraltro, il varo della nuova legge bancaria non ha fermato l'azione del legislatore, posto di fronte all'impatto dello scoppio della *bubble economy* nei primi anni '90. Le modifiche dell'assetto di vigilanza sul sistema bancario, su cui torneremo in seguito, hanno comportato un confrontarsi del Paese con la perdurante sostenibilità del proprio modello di sviluppo, fino a quel momento certamente diverso, almeno per alcuni aspetti essenziali, da quello degli altri paesi occidentali.

(18) TAMAKI (nt. 3), 180.

(19) *Id.*, 186; v. anche MIWA, *Postwar democratization and economic reconstruction*, in A.A.Vv., *The economic history of Japan 1914-1955, a dual structure*, Oxford, 1999, 333 ss.

(20) Sulla situazione del sistema bancario giapponese tra la ricostruzione ed il varo della nuova legge bancaria del 1981, v. anche ADVANI, *Banking regulations: a comparative analysis between Japan and Canada*, Winnipeg, 2000, 33 ss.

2. Nel tratteggiare per sommi capi la storia economica del Giappone, nel paragrafo precedente abbiamo fatto cenno alla fondazione della banca centrale nel 1882.

Nel 1997, è stato emanata una nuova legge (l. n. 86/97) che ha completamente rivisto l'ordinamento della *Nihon Ginko*. Il precedente ordinamento, risalente al 1942, era infatti ritenuto non sufficientemente atto a garantire l'indipendenza della Banca dal governo giapponese.

Data l'importanza ai fini del presente studio, vogliamo almeno per sommi capi richiamare il contenuto della nuova legge (21).

Anzitutto, l'articolo 1 individua le competenze della Banca, che sono quelle relative all'emissione di banconote, al controllo valutario e monetario, all'assicurazione della corretta allocazione dei *settlements* tra le banche e le istituzioni finanziarie, al fine di assicurare la stabilità del sistema finanziario. I poteri della *Nihon Ginko*, dunque, non si estendono alla vigilanza generale sul sistema bancario, come accade invece in Italia. Gli articoli 2, 3 e 4, infatti, definiscono le linee di azione ed autonomia della Banca nel solo ambito del controllo monetario e valutario.

Ciò non significa, ovviamente, che la *Nihon Ginko* non abbia alcun ruolo nei confronti delle banche, visto che essa, nell'ambito dei compiti attribuiti in materia di stabilità del sistema finanziario, agisce comunque quale intermediario nella circolazione del denaro interbancario. Inoltre, alla Banca sono attribuiti poteri ispettivi. Tuttavia, tali poteri, come meglio vedremo quando esamineremo la legge bancaria del 1981, sono sostanzialmente subordinati a quelli attribuiti in via principale al primo ministro ed al ministro delle finanze (e per essi, dopo il 1998, alla FSA) (22).

(21) Dovendo commentare testi legislativi, chiariamo innanzitutto che l'impostazione della legge giapponese, pur essendo apparentemente mutuata dalla tradizione dell'Europa continentale (ad esempio, il codice civile è di derivazione germanica) risente in misura profonda delle caratteristiche socio-culturali della popolazione. Notoriamente, i Giapponesi rifuggono le prese di posizione nette, che possono acuire i contrasti e dare definizioni amletiche di "giusto" e "sbagliato". I termini usati, tenuto anche conto della flessibilità linguistica dell'idioma nipponico, possono dunque prestarsi ad interpretazioni equivoche ed è dunque la prassi, in molti casi, a costituire una irrinunciabile chiave ermeneutica *ex post* della normativa.

(22) L'art. 44, che prevede la possibilità di ispezioni della Banca nei confronti di banche e società finanziarie, lega tale possibilità all'adempimento dei compiti di mantenimento della stabilità del sistema finanziario previsti dagli artt. 37 e seguenti, i quali, peraltro, legano appunto tale compito della Banca centrale ad una richiesta governativa. I margini di autonomia della *Nihon Ginko*, sul punto, appaiono dunque ben più limitati rispetto a quelli delle banche centrali di altri paesi, ed in special modo dell'Italia. Sotto un certo profilo, il suo ruolo di banca centrale è assimilabile a quello della BCE.

Di particolare interesse sono l'art. 3, che garantisce l'autonomia della Banca e le impone trasparenza nei confronti dei cittadini, e l'art. 4, che impone una sorta di necessario scambio di informazioni come dovere della Banca rispetto al governo. Come si diceva, era molto avvertita, all'epoca dell'emanazione della nuova legge, l'esigenza di assicurare una più piena e moderna autonomia della Banca rispetto al governo (23).

Il capitale della Banca è di 100 milioni di Yen (24), dei quali almeno il 55% debbono essere sottoscritti dal governo (art. 8). Il trasferimento delle quote da parte dei soci è soggetto ad ordinanza governativa (art. 9).

Quanto alla struttura organizzativa, la Banca è retta da un *Board* di nove membri, di cui sei membri appartenenti al consiglio della politica monetaria, più il Governatore ed i due Vicegovernatori. Alle riunioni del *Board* partecipano, in caso si discutano problemi di politica monetaria, rappresentanti del Ministro delle Finanze e del Ministro per la Politica Economica e Fiscale. Tali rappresentanti possono presentare proposte al *Board*, ma non hanno diritto di voto. Possono però, e questa previsione appare poco in linea con la tendenza nei moderni statuti delle banche centrali, chiedere il rinvio delle riunioni.

La presenza di membri dell'esecutivo all'interno del *Board* evidenzia come sia sentita tuttora l'esigenza, anche a seguito delle riforme che gradualmente hanno allentato il potere del Governo nei confronti della Banca centrale, che quest'ultima coordini le proprie azioni con le istanze politico-economiche del primo.

A tale ultimo proposito, ci si pone il problema della compatibilità di disposizioni come quella ora riportata con il principio di indipendenza della *Nihon Ginko*. Al riguardo, vi è da rilevare che il vero *vulnus* a tale indipendenza è costituito, più che dalle norme che disciplinano la partecipazione del Governo alle riunioni del *Board*, dalla previsione contenuta dall'art. 34, in base al quale la Banca può concedere prestiti al Governo o sottoscrivere titoli di stato, anche a breve termine. Tale previsione, nella sua ambigua formulazione (25) rischia di compromettere la garanzia di indipendenza dell'Istituzione.

(23) V. TAKAHASHI, *The new Bank of Japan law — Moving toward greater central bank independence*, in <http://www.nfr-research.co.jp/english/economics/1997/lec09711b.html>. Va però segnalato come l'insieme delle modifiche degli assetti di vigilanza del sistema bancario, susseguitosi a partire dalla fine degli anni '90, abbiano allentato i poteri del governo sulla Banca.

(24) Al momento della redazione del presente studio, poco meno di € 900.000.

(25) TAKAHASHI (nt. 3), 180. Si noti che la norma dice che la Banca « può » compiere queste attività, ma i commentatori intravedono il pericolo che, anche per la composizione del

Tornando alla struttura della Banca, oltre ai membri del *Board* vi possono essere un numero non superiore a tre sindaci, un numero non superiore a sei direttori esecutivi, e un « modesto numero » di consulenti (26).

Quanto alla nomina, il Governatore, i membri del *Board* e i sindaci sono designati dal Governo, con nomina approvata dalla Dieta (il parlamento giapponese); i direttori esecutivi ed i consiglieri sono nominati dal Ministro delle Finanze su indicazione del *Board*. La durata della carica è di cinque anni per i membri del *Board* (incluso il Governatore), quattro anni per i sindaci ed i direttori esecutivi, due anni per i consulenti. Tutti i mandati sono rinnovabili, senza previsione di un limite al numero delle volte per le quali il rinnovo può essere concesso.

Si noti, sul punto, la differenza con quanto previsto per altre banche centrali. In Italia, come è noto, se la carica di Governatore è di designazione governativa (ex art. 19 l. n. 202/05) i membri del Consiglio Superiore sono designati con meccanismi interni alla Banca d'Italia. In Germania, la responsabilità della nomina è divisa tra Governo e *Bundesrat*, ed un analogo sistema di nomina vige in Francia. Nel complesso, dunque, il sistema di nomina dei dirigenti della *Nihon Ginko*, appare garantire una indipendenza minore dall'esecutivo rispetto ad altre esperienze del mondo occidentale (27).

Comunque, a garanzia dell'indipendenza della Banca, le nomine non possono essere revocate, tranne per perdita dei requisiti di onorabilità o per sopraggiunta incapacità. Sono inoltre previste delle incompatibilità tra cariche assunte nella *Nihon Ginko* e assunzione di cariche politiche locali e nazionali (ivi inclusa la militanza attiva in partiti) e intrapresa di qualsiasi attività remunerata.

La *Nihon Ginko*, la cui struttura abbiamo ora delineato quanto meno nei sommi capi, si trova, unica forse tra le grandi banche centrali dell'Occidente, a fronteggiare da anni una situazione economica di bassissima inflazione o addirittura di deflazione, assieme ad una forza della moneta nazionale che, con poche eccezioni (28), è stata costante dagli anni del

capitale, essa le venga in realtà imposta. V. comunque anche la nota 21 sulle caratteristiche della legge giapponese.

(26) Attualmente in numero di dieci. L'art. 22, comma 6°, stabilisce che i Consulenti « saranno consultati dal Board su ogni importante questione concernente le operazioni della Banca, e possono esprimere, se da loro reputato necessario, pareri al Board ».

(27) Sulle problematiche legate all'indipendenza delle banche centrali, anche dal punto di vista comparatistico, v. BRUNNEN, HALDANE e KING, *Indipendenza e accountability*, in AA.VV., *Moneta e istituzioni monetarie*, a cura di Giannini e Prialuga, Milano, 2001, 290 ss.

(28) In particolare, una situazione di yen debole si è avuta dal 2005 al 2009.

boom economico in poi. Il vero problema della Banca, dunque, è stato quello di gestire il differenziale dei tassi rispetto al dollaro (e, più recentemente ed in maniera meno accentuata, rispetto all'euro).

Questo comporta indubbiamente un atteggiamento diverso verso gli obiettivi economici: la Banca, infatti, ha dovuto occuparsi ben poco della dinamica della stabilità dei prezzi, ed ha potuto concentrarsi esclusivamente sulla politica valutaria, culminata, in tempi recentissimi, nell'abbattimento fino allo zero del tasso di sconto, a seguito di una crescita del valore dello yen sui mercati internazionali. Una politica di questo genere non può ovviamente non attenuare i possibili spazi di contrasto politico con il governo, e rende quindi meno pressanti, sotto un certo profilo, i dubbi ora esposti sull'indipendenza dell'Istituto. Vi è da verificare come questo saprà reagire alle future sfide economiche, nell'ottica (ancora ben di là da venire) di una possibile moneta unica del sudest asiatico. È sin troppo intuitivo, infatti, che la leva dei tassi, visto il livello attuale, non può essere ulteriormente usata per rilanciare l'economia, e che la leva monetaria, d'altro canto, può funzionare efficacemente solo in un'ottica straordinaria e di breve periodo.

3. Con atto n. 59/81, la normativa bancaria giapponese è stata sottoposta ad una profonda revisione.

La revisione si rese necessaria per cercare di adeguare il sistema bancario e finanziario ai profondi mutamenti dovuti alla crisi petrolifera degli anni '70. Tale crisi ebbe profonde conseguenze sull'economia giapponese, non tanto, come in Europa, per l'imposizione di misure di *austerità*, quanto per un radicale mutamento delle spinte di crescita. Prima della crisi, infatti, l'economia nipponica si basava pesantemente sul settore industriale, ed aveva visto ritmi di crescita molto impetuosi. Dopo la crisi, ed in conseguenza di essa, vi fu da un lato una stabilizzazione dell'aumento del PIL, dall'altro, soprattutto, con trasferimento del traino economico-industriale dai tradizionali settori manifatturieri a quelli ad alta tecnologia (per i quali, per inciso, il Giappone tutt'oggi si caratterizza) (29).

Una maggior diversificazione del settore dell'industria, assieme ad un aumento del benessere della popolazione, inducevano le banche a reclamare una maggior autonomia ed agilità operativa.

(29) AA.VV. (nt. 4), 34; ADOXEN (nt. 20), 41 ss.; v. anche, sotto una differente prospettiva, AA.VV., *Bank regulatory structure: Japan: report to the Honorable Charles E. Schumer, House of Representatives*, Washington, 1996, 21; HALL, *Banking regulation and supervision: a comparative study of the UK, USA and Japan*, Aldershot, 1993, 98 ss.

Ecco il motivo alla base della totale revisione normativa; la legge dell'81 ha subito poi alcune ulteriori modifiche, da ultimo con l'atto 65 e l'atto 109 del 2006.

Sotto il profilo dei requisiti di costituzione, la legge non stabilisce direttamente un capitale minimo per la banca, ma ne demanda la determinazione ad un atto amministrativo del governo (art. 5), specificando però che questo non potrà essere in alcun caso inferiore a un miliardo di yen (30). Una volta costituita la banca, variazioni in riduzione del capitale debbono essere autorizzate dal primo ministro. Questi è anche l'organo competente ad autorizzare lo stabilimento di filiali o uffici dentro e fuori del Giappone (art. 8).

Già da queste previsioni ci si rende conto, quantomeno nei primi momenti applicativi della nuova legge bancaria, del ruolo del potere esecutivo nei confronti delle banche, molto più accentratore che nell'esperienza dell'Italia e di altri paesi occidentali. Questo crea in effetti delle situazioni di disequilibrio, alla luce del fatto che le banche assorbono una parte significativa dei titoli del debito pubblico giapponese, specie in momenti di crisi, e questo può effettivamente portare a situazioni di potenziale conflitto, che potrebbe causare tensioni nel sistema finanziario.

Come è noto, infatti, il problema dell'indipendenza non solo delle banche centrali, ma dell'intero sistema bancario rispetto al potere politico è oggetto di un nutrito dibattito (31). Ovviamente, il punto nodale è che l'assoggettamento dei vertici bancari all'esecutivo, se da un lato consente una armonizzazione con obiettivi di politica economica del governo, dall'altro rischia di porsi in contrasto con i principi di stabilità ed efficienza del sistema bancario e finanziario. È proprio alla luce di considerazioni di questo tipo che, nell'esperienza dei paesi occidentali, si preferisce in

(30) Al momento in cui scriviamo, poco meno di 9.000.000 di euro.

(31) Da ultimo, v. GARIBOLDI, in AA.VV., *Testo unico bancario. Commentario*, a cura di Porzio, Belli, Losappio, Rispoli Farina, Santoro, Milano, 2010, 7 ss. Alcuni interessanti spunti, redatti nel periodo immediatamente seguente la privatizzazione delle banche italiane e l'emanazione del Testo Unico Bancario possono trovarsi in G. GUARISIO, *Il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia tra la storia e il futuro*, in AA.VV., *La nuova disciplina dell'impresa bancaria*, a cura di Moreta e Nuzzo, I, Milano, 1996, 31 ss. Ricordiamo che l'indipendenza delle banche centrali, non solo dal punto di vista della nomina degli organi direttivi, ma sotto un profilo concreto, è obiettivo primario dell'Unione Europea, esplicitamente assicurato dal Trattato per il Funzionamento dell'Unione; sul punto v. URASINI, *La riforma della governance e delle competenze della Banca d'Italia*, in AA.VV., *La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario*, a cura di De Angelis e Rondinone, Milano, 2008, 437 ss.; v. anche MEURIS, *Governo della moneta e indipendenza della banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa*, in *Studi e note di economia*, Monte dei Paschi di Siena, 97, 7 ss.

generare un modello che deleghi alla banca centrale, sulle cui esigenze di indipendenza ci siamo già trattenuti, la maggior parte delle funzioni di vigilanza sul sistema bancario.

Di questi rilievi, specie alla luce della crisi del 1990, che aveva evidenziato le inefficienze del sistema di vigilanza sulle banche, si è poi reso conto lo stesso legislatore, che nel 1998 ha profondamente mutato gli assetti di vigilanza. Di questo parleremo più diffusamente nel paragrafo 5; anticipiamo comunque che gran parte dei poteri formalmente assegnati al Primo Ministro sono di fatto esercitati, per delega, dalla Financial Services Authority (FSA), un'agenzia governativa su cui intratterremo in seguito.

Ad ogni modo, l'art. 4 della legge bancaria giapponese stabilisce due criteri principali in base ai quali l'autorizzazione all'attività bancaria può essere concessa. La prima attiene all'esistenza di un capitale finanziario sufficiente ad esercitare l'attività in maniera stabile ed efficiente, con l'aspettativa di spese e ricavi compatibili con il tipo di attività. La seconda, viceversa, fa riferimento alla professionalità del richiedente e, espressione che fino a poco tempo fa poteva suonare curiosa in questo contesto ai giuristi italiani, alla sua credibilità sociale (32).

I richiedenti debbono inoltre discutere con l'organismo di vigilanza un

(32) Non è inutile ricordare, sia pure incidentalmente, a questo proposito, che nella società giapponese il modo in cui l'individuo è percepito rispetto alla comunità assume una importanza incomparabilmente superiore rispetto a quanto avviene nella società italiana; ciò avviene non solo e non tanto rispetto ad un concetto di prestigio sociale, quanto di affidabilità nello svolgere il proprio ruolo nel contesto economico-sociale di appartenenza. Del fatto che la "fama", nella società giapponese, abbia un valore diverso ed ulteriore rispetto a dati più oggettivi e formali, si ha indiretta conferma ove si consideri la pratica assente di un sistema di certificazioni, spesso sostituito dalla garanzia personale di un soggetto la cui credibilità sia fuori discussione. Una definizione più articolata di credibilità sociale è comunque contenuta nelle istruzioni di vigilanza emanate dall'Agenzia per i Servizi Finanziari (FSA). Sostanzialmente, escludono la credibilità sociale, accanto alla presenza di condanne penali per determinati reati, o al coinvolgimento in società che hanno subito procedure concorsuali o l'applicazione di sanzioni amministrative di particolare gravità, l'appartenenza ad organizzazioni criminali (tipicamente la *Yakuza*) ed il coinvolgimento, in passato, in "comportamenti antisociali". Peraltro, il riferimento ad un concetto analogo è stato recentemente introdotto in Italia dal dlgs. 27 gennaio 2010 n. 21, che, modificando il comma 5° dell'art. 19 del t.u.b., ha indicato nella "reputazione del potenziale acquirente" uno dei requisiti di autorizzazione all'assunzione di partecipazioni in banche. La norma costituisce il recepimento della Direttiva 2007/44/CE. Attenzione: a nostro avviso, il concetto di "credibilità sociale" non va confuso *sic et simpliciter* con quella di onorabilità dei soci, perché si pone in maniera diversa. Mentre quest'ultimo è infatti volto ad evitare infiltrazioni malavitose, o comunque di soggetti con precedenti penali per determinati reati, nel capitale delle banche, la credibilità sociale è volta anche a garantire che l'iniziativa imprenditoriale possa avere successo, in quanto i soci della nuova banca godano di sufficiente stima tra la popolazione e comunque tra i potenziali clienti della banca, e ci si possa dunque ragionevolmente aspettare che non vi sarà una sorta di ostracismo nei loro confronti.

piano industriale, che deve contenere indicazioni circa la prevedibile redditività futura dell'azienda e dei relativi costi.

Il margine di discrezionalità nel concedere l'autorizzazione è, come avviene in altri paesi, tra cui l'Italia, in certa misura limitato (33); di ciò si può avere riprova indiretta anche leggendo il successivo quarto comma del medesimo articolo, il quale stabilisce che, ove lo ritenga necessario, il primo ministro (ed oggi la FSA) possa imporre condizioni ulteriori; dunque, sembra di potersi dedurre che, in situazioni normali, la discrezionalità nella concessione dell'autorizzazione non sia assoluta, e solo quando, come recita la norma, sia « necessario per l'interesse pubblico alla luce dei requisiti di cui ai commi precedenti » possa essere esercitato un potere più ampiamente discrezionale, che è quello di porre condizioni alla autorizzazione. D'altro canto, non può sottrarsi che il ricorso a criteri soggettivi quale quello della credibilità sociale, espande inevitabilmente la sfera di autonomia discrezionale delle autorità.

Venendo poi ai requisiti degli esponenti, analogamente a quanto avviene in Italia sono previsti requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza.

Quanto al primo, l'art. 7-2 della legge stabilisce, al comma 1°, che gli amministratori della banca debbano avere « le conoscenze e l'esperienza per essere in grado di gestire e controllare adeguatamente una banca in maniera appropriata, corretta ed efficiente, ed avere sufficiente credibilità sociale ».

È inevitabile il paragone tra questa norma e quella, ben più complessa, del t.u.b. (art. 26), e della normativa secondaria di attuazione, che stabilisce requisiti certamente più articolati e graduati tra i vari esponenti bancari (34). La norma giapponese, nella sua semplicità, testimonia una attenzione indubbiamente diversa al problema della possibile insussistenza di requisiti di sufficiente capacità nella gestione di una banca ma, soprattutto, la maggior osilità del sistema giuridico alla formulazione di norme eccessivamente specifiche ed analitiche.

(33) Cf., sul punto, De Teo, *I presupposti per il rilascio dell'autorizzazione*, in A.A.Vv., *La nuova legge bancaria*, a cura di Ferro-Luzzi e Castaldi, I, Milano, 1996, 246 ss.; Nigro, *L'autorizzazione "all'attività bancaria" nel t.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia*, in A.A.Vv. (nt. 31), 65 ss.; Costa, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 2001, 292 ss.; Antonucci (nt. 31), 158, che riporta anche il pensiero di Porzio, *Le imprese bancarie*, Torino, 2007, 137.

(34) Ci permettiamo, sul punto, di rinviare a Di Savano, *Sui requisiti soggettivi degli esponenti bancari: profili di diritto societario*, in questa Rivista, 1988, I, 58 ss.; Lenzi, *Amministrazione e controllo nella società bancaria*, Milano, 2007, 55 ss.

Simile discorso è da farsi per i requisiti di onorabilità, per i quali il comma 2° dell'art. 7-2 stabilisce che i soggetti sottoposti a procedure concorsuali non possono assumere la carica di amministratore di una banca. La norma va peraltro integrata con quella dell'art. 331 della legge sulle società (Atto n. 86/05, modificato con Atto 109/06) che stabilisce l'incompatibilità tra la carica di amministratore di una società e la sottoposizione a condanna penale per alcuni reati.

4. L'art. 10, comma 1° (singolare coincidenza) della legge bancaria giapponese definisce così l'attività bancaria:

« Una banca può svolgere le seguenti attività:

- (i) accettazione di depositi o di risparmio rateale, ecc.;
- (ii) prestito di fondi o sconto di effetti; e
- (iii) transazioni di cambio » (35).

Sofferamoci, per il momento, su questa disposizione. Come si nota immediatamente, l'attività principale della banca, come definita dalla normativa giapponese, coincide in gran parte con la definizione italiana. Si individua, in effetti, un nucleo di attività che costituiscono il *core* dell'attività bancaria, e che vengono poste in preminenza rispetto alle altre attività che la banca può compiere.

Sotto questo profilo, altri ordinamenti, più vicini al nostro, hanno scelto un approccio diverso: ad esempio, la legge bancaria tedesca (36), che pure

(35) Va brevemente ricordato, a proposito della definizione di attività bancaria, che la struttura "commerciale" dei depositi in Giappone è alquanto diversa dalla nostra. Essi si distinguono infatti in: depositi di conto corrente, che non danno interesse e sono usati principalmente dalle imprese; depositi ordinari, usati dalla maggior parte della popolazione, che danno interesse ma che non comportano l'emissione di assegni (anche se possono essere addebitati i saldi delle carte di credito); depositi di risparmio, che non possono essere usati come servizio di cassa, neppure per l'accredito di stipendi e pensioni, ma danno un interesse più alto; depositi con preavviso, usati come riserva di liquidità dalle società, i quali danno un interesse più alto dei depositi ordinari (ma meno alto di quello di risparmio) e richiedono per ogni prelievo un preavviso di 2 o 7 giorni; depositi a tempo determinato, per i quali il saldo non è disponibile prima della scadenza del termine, che sono uno degli strumenti più usati dalla popolazione per l'accantonamento del risparmio; depositi con versamenti rateali, molto popolari per accantonare risparmio in favore dei figli; certificati di deposito. Si consideri peraltro che, anche se la situazione ora è parzialmente mutata, il sistema finanziario giapponese, al contrario di quello statunitense, è fortemente *bank-based* anziché *market-based*. In altri termini, un'alta percentuale di ricchezza accantonata è costituita da depositi bancari, piuttosto che da azioni di società. Sulle conseguenze economiche di tale caratteristica, v. Bava E. Hisava, *Japan's financial system: its perspective and the Authorities' roles in redesigning and administering the system*, in Nihon Ginko, *Monetary and economic studies*, aprile 2002, 43 ss.

(36) Kreditwesengesetz 9 Settembre 1998, modificato con legge 8 dicembre 1999 una

ha la stessa derivazione comunitaria di quella italiana, all'art. 1 pone sullo stesso piano le attività tipiche della banca (raccolta del risparmio ed esercizio del credito) con attività diverse, sostanzialmente di tipo finanziario, di garanzia, o connesse e strumentali (viene esplicitamente menzionata, ad esempio, quella di deposito titoli in amministrazione) (37).

Ad ogni modo, chi ben abbia presente la normativa italiana in punto di definizione dell'attività bancaria (art. 10 ed 11 del t.u.b.) noterà senz'altro l'assenza di riferimento alla nozione di raccolta del risparmio "tra il pubblico". In verità, tale assenza ha portata senz'altro limitata, visto che, come giustamente osservato (38) essa appare più il frutto dell'ossequio alla tradizione storica ed alla formulazione della legge bancaria del 1936 che di un reale intento caratterizzante, essendo per definizione l'attività bancaria rivolta al mercato, e dunque al pubblico.

È significativo — e conforme, sul punto, alla tradizione radicata con le precedenti normative — che tra le attività principali della banca venga indicata quella di cambio, che nel nostro sistema appartiene viceversa al novero delle attività finanziarie. Va segnalato, sul punto, che l'originaria formulazione della legge era diversa, in quanto accanto a quelle che, per brevità, possiamo definire attività di raccolta ed erogazione, compariva, anche in alternativa, quella di trasferimento di fondi, così che una banca poteva definirsi tale anche se la sua unica attività consisteva nel trasferimento di fondi (39).

impostazione non dissimile è stata seguita dalla Cina (legge sulle banche commerciali del 47/95, modificata da ultimo con legge 27 dicembre 2003).

(37) Altre leggi bancarie comunitarie, come quella francese (loi n. 46/84 e succ. mod.) seguono viceversa una impostazione analoga a quella italiana: l'art. 1, comma 2° di tale legge definisce infatti l'attività bancaria come « la réception de fonds du public, les opérations de crédit, ainsi que la mise à disposition de la clientèle ou la gestion de moyens de paiement ». Analogamente, alcuni leggi statunitensi, come quella dello Stato di California (California Financial Code, Section 99-151, noto anche come California Banking Law) prevedono che « Commercial banking business includes, but is not limited to, the business of soliciting, receiving, or accepting of money or its equivalent on deposit as a regular business whether the deposit is made subject to check or is evidenced by a certificate of deposit, a passbook, a note, a receipt, or other writing, provided that nothing herein shall apply to or include money or its equivalent left in escrow, or left with an agent pending investment in real estate or securities for, or on account of, his or her principal. In addition, « commercial banking business » means to lend money on the security of real or personal property or without security; to discount or deal in bills, notes, or other commercial paper; to buy and sell for the account of customers, and, if eligible for investment, for its own account, securities, gold and silver bullion, foreign coins, and bills of exchange; and generally to transact a commercial banking business ».

(38) FERRARO-LUZZI, *Lezioni di diritto bancario*, 1, Torino, 2004, 94 ss.

(39) AA.VV., (nt. 4), 35.

Dove però, sotto il profilo della tecnica normativa, la legge bancaria giapponese si distacca in maniera più netta dalla nostra, è nel minuscolo elenco, contenuto ai commi 2° e seguenti dell'art. 10, delle altre attività che le banche possono compiere.

Chiarimo subito un punto: la formulazione letterale dell'*incipit* della norma (« in aggiunta alle attività indicate ai punti del precedente comma, una banca può esercitare le seguenti attività e le altre attività subordinate rispetto a quella bancaria ») non si distacca in maniera radicale dalla previsione del terzo comma dell'art. 10 del t.u.b.. Non si pone, in altri termini, un problema di distinguere attività bancaria ed attività delle banche, e di chiedersi se la banca possa compiere la seconda indipendentemente dalla prima (40), e ciò per la semplice considerazione che anche l'attività bancaria principale è definita dalla norma negli identici termini di possibilità (« una banca può svolgere le seguenti attività... »).

La distinzione tra attività bancaria ed attività delle banche, in Giappone, si rinviene piuttosto nella interpretazione guidata da una consolidata prassi, per la quale le attività elencate dal comma 2° dell'art. 10 debbono essere sempre subordinate all'attività bancaria, e non debbono dunque avere una dimensione economica superiore a quest'ultima (41).

Ciò posto, e ritornando alle "altre attività", queste, come si diceva, vengono singolarmente indicate, e consistono nella prestazione di garanzie, accettazione di effetti, compravendita di titoli, prestito di titoli, sottoscrizione di titoli di stato nazionali o titoli emessi da enti governativi locali, acquisto o trasferimento di crediti, sottoscrizione di titoli di società a scopo speciale, acquisizione o trasferimento di titoli a breve termine, gestione del collocamento di titoli privati, operazioni di collocamento di offerte pubbliche di titoli di enti governativi locali, servizio di agenzia o intermediazione per conto di soggetti che gestiscono banche o società finanziarie, servizio di tesoreria per conto dello Stato, di governi locali, di società o di altri soggetti, servizio di custodia di titoli, metalli preziosi o altri beni, trasferimento, cambio, transazioni, intermediazione e brokeraggio su derivati (sotto varie forme).

Si tratta di un elenco certamente articolato (per le esigenze de presente studio, lo si è riportato in maniera sintetica) e che, come tra poco

(40) V. sul punto FERRARO-LUZZI (nt. 38), 106 ss.; FERRARO-LUZZI, *Attività bancaria e attività delle banche*, in *Banca imprese soc.* 1996, 2 ss.; BELLI E GARCO, *I servizi bancari*, in AA.VV., *I contratti delle banche*, a cura di Angelici, Belli, Greco, Porzio, Rispoli Farina, Torino, 2002, 183 ss.

(41) AA.VV., (nt. 4), 39 ss.; HALL (nt. 29), 92; AOKI (nt. 20), 60; SUZUKI, *The Japanese financial system*, New York, 1987, 189.

vedremo, è oltretutto quasi esaustivo, visto che l'art. 12 della legge stabilisce un limite alle attività che, oltre a quelle elencate, la banca può compiere.

Ci si può peraltro interrogare sulla portata della norma che fa riferimento alle attività "subordinate rispetto a quella bancaria". Se essa, come si è ora detto, contiene un elenco quasi tassativo delle attività esercitabili dalle banche, ce ne sono altre che sono tuttavia certamente esercitabili, ancorché non comprese nell'elenco, come l'emissione di *traveller's cheques*.

Peraltro, la stessa legge bancaria qui in commento, agli artt. 11 e 12, prevede una serie di altre attività che le banche possono esercitare.

Tra le prime, l'art. 11 annovera quelle commesse alla gestione di alcuni titoli pubblici, come previsto dall'art. 33, comma 2°, della Legge sugli strumenti finanziari e sui cambi del n. 25/48, e quelle riguardanti la creazione di un trust (42) (in base all'art. 3, n. iii, della Legge sui trust n. 108/06). Si tratta però di attività che possono essere esercitate alla condizione che non interferiscano con l'attività bancaria e comunque, per quanto riguarda la prima, sono soggette all'autorizzazione della Vigilanza.

Infine, l'art. 12 della legge prevede che le banche possano anche svolgere le attività previste dalla Legge sui trust su titoli garantiti (legge n. 52/1905).

Lo stesso art. 12 stabilisce che le banche non possono svolgere altre attività oltre quelle indicate; tuttavia, è fatta salva la possibilità di svolgere, ma solo tramite società controllate (43) (e dunque non direttamente) alcune attività, definite subordinate e periferiche, elencate in circolari dell'Ufficio Banche del Ministero delle Finanze e della FSA. Tali attività comprendono, ad esempio, l'emissione di carte di credito, il *factoring*, il *venture capital*, le consulenze.

(42) Vi è una buona letteratura in Giappone in merito all'istituto del trust. Tale istituto, pur non previsto dal codice civile del 1898, di ispirazione franco-tedesca, fu adottato a seguito della guerra con la Russia, per far affluire nel Paese capitali stranieri che finanziassero l'economia post-bellica. Sul punto v., per tutti, DOGAKUCHI, *Overview of trust law in Japan*, pubblicato sul sito dell'Università Tohoku (<http://www.law.tohoku.ac.jp/kokusaiB2C/link/dogakuchi.html>).

(43) Va peraltro ricordato che il limite del 5% imposto dalla Legge antitrust giapponese (Legge sulla proibizione dei monopoli privati e sul mantenimento della correttezza del commercio, n. 54 del 14 aprile 1947) fa sì che le controllate di una banca possano essere tali solo per situazioni di *interlocking directorate* e non per partecipazione al capitale; v. ARAUCHI (nt. 20), 64. Sul punto, v. peraltro quanto diremo avanti sul tema della separazione banca-industria.

A parte le differenze ora elencate, dunque, la definizione di attività bancaria della legge giapponese non si distingue in maniera decisiva da quella degli altri paesi occidentali (e, dunque, anche dell'Italia). Ciò è del resto comprensibile, atteso che la nozione giuridica è a propria volta mutuata da un dato economico (44), che rimane dunque analogo in contesti ove siano analoghe o quantomeno comparabili, appunto, le condizioni economiche di riferimento.

5. Sul punto della vigilanza, le differenze tra il sistema bancario giapponese e quello europeo appaiono a prima vista veramente profonde.

Già si è accennato in precedenza alla circostanza che gli organi di vigilanza appartengono al potere politico-esecutivo e ad agenzie governative, e non vi è, dunque, un controllo indipendente affidato alla banca centrale, se non nei limiti in cui essa abbia poteri di vigilanza sulla stabilità del sistema finanziario.

I poteri generali di vigilanza sono quindi in primo luogo attribuiti al Primo Ministro: l'art. 24 (il primo del capo intitolato alla vigilanza) stabilisce al primo comma che « Il Primo Ministro può, se lo ritiene necessario per assicurare una sana ed appropriata gestione dell'attività di una banca, richiederle... di redigere relazioni o sottoporgli documenti sullo stato delle sue attività e patrimonio ».

Già da questa prima norma si intuisce che non vi è, nella Legge bancaria giapponese, una impostazione della vigilanza basata sull'emana-zione di regole generali, quanto su profili ispettivi e sanzionatori.

Questo principio, tuttavia, non va preso in maniera assoluta, perché altre normative, di rango legislativo, ma soprattutto amministrativo, stabiliscono come vedremo regole parzialmente diverse.

Va infatti segnalato che gran parte dei poteri governativi di vigilanza sul sistema finanziario (e, dunque, anche su quello bancario), che prima erano conferiti ad un ufficio del Ministero delle Finanze (l'Ufficio per le banche) nel 1998 sono stati trasferiti ad una agenzia governativa, l'Agenzia per i Servizi Finanziari (FSA), che risponde al Governo.

L'Agenzia, cui sono attribuiti compiti di supervisione generale del sistema finanziario, sta attualmente lavorando per implementare quattro "pilastri" tesi ad arrivare ad un migliore ambiente di regole, basati su:

a) l'emanazione di un sistema di efficaci regole generali, da applicare ai singoli casi individuali;

(44) Sul punto, v. estesamente FERRO-LUZZI, *Nozione di attività bancaria*, in AA.VV. (nt. 33), 222 ss.

- b) il riconoscimento tempestivo dei problemi e l'efficacia delle risposte;
- c) l'adozione di un sistema di incentivi per le istituzioni finanziarie a migliorare il sistema;
- d) il miglioramento della trasparenza e della prevedibilità delle regole (45).

Gli obiettivi di vigilanza, in generale, sono quelli di: stabilità del sistema finanziario; protezione degli utenti; trasparenza. L'Agenzia ha poteri propositivi nei confronti del Governo e della Dieta per l'adozione di misure utili al raggiungimento degli obiettivi di vigilanza.

Si deve notare, al riguardo, che gli obiettivi di vigilanza coincidono solo in parte con quelli previsti dall'art. 5 del l.u.b. Manca, in effetti l'indicazione esplicita dell'adozione di regole di gestione prudenziali (46) ed il riferimento alla competitività. Vedremo fra poco, tuttavia, che tale differenza è solo apparente, ove si considerino, in concreto, le attuazioni pratiche dei principi di vigilanza.

Sostanzialmente, dunque, i poteri di vigilanza sono ripartiti tra il Primo Ministro, e per esso FSA, che ha compiti generali di vigilanza, e la *Nihon Ginko*, che ha poteri di ispezione, limitati peraltro alle sole banche che abbiano un conto presso di essa. I poteri ispettivi, peraltro, sono condivisi con lo stesso Primo Ministro (ma delegati anch'essi alla FSA) ai sensi dell'art. 25 della legge.

Anche i poteri sanzionatori sono attribuiti al Primo Ministro (e dunque alla FSA). L'art. 26 prevede infatti che, ove l'Autorità lo ritenga necessario ai fini di assicurare la sana e appropriata gestione, possa richiedere alla banca di elaborare un piano di miglioramento dell'attività, ovvero ordinare direttamente che la banca adotti misure specifiche entro un dato periodo di tempo. Peraltro, l'Autorità può anche ordinare direttamente, quale misura cautelativa, la sospensione dell'attività della banca.

(45) SAIO, *Progress in the Fsa's effort toward "Better regulation"*, discorso pronunciato alla International Bankers Association il 23/6/08, disponibile su <http://www.fsa.go.jp/press/announce/stat/20080626.html>; v. anche DEKLE e KLETZER, *Deposit insurance, regulatory forbearance and economic growth: implications for the Japanese banking crisis*, intervento al Seminario sulla stagnazione economica giapponese del Giugno 2003 a Venice, Ca., pubblicato sul *Cesifo Working Paper* 1136/04.

(46) Sul problema del criterio prudenziale quale obiettivo di vigilanza, rimandiamo a LAMASDA, *Le finalità della vigilanza*, in AA.VV. (nt. 33), 171 ss.; CASIVALLI, *Il Testo Unico Bancario tra innovazione e continuità*, Torino, 1997, 54; BRESCIA MORRA, *L'attività dell'impresa bancaria*, in Brescia Morra e Moreta, *L'impresa bancaria. L'organizzazione e il contratto*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale dei Notarati*, diretto da Perlingeri, Napoli, 2006, 92 ss.; LEMME (nt. 34), 47 ss.

L'attività può essere sospesa totalmente o parzialmente (ad esempio, può essere vietato alla banca di sospendere la sola attività di intermediazione in titoli derivati).

La sanzione più estrema è, ovviamente, la revoca dell'autorizzazione, che (artt. 27 e 28) può essere ordinata ove la banca violi la legge, i regolamenti, lo statuto, disposizioni di vigilanza dell'Autorità, o comunque abbia posto in essere comportamenti in contrasto con l'interesse pubblico. Quale misura intermedia, può peraltro essere ordinata la rimozione degli amministratori, dei sindaci o dell'*auditor*.

Infine, tra le disposizioni di vigilanza contenute nella legge bancaria giapponese, appare peculiare quella dell'art. 29, in base al quale l'autorità può ordinare ad una banca di mantenere in Giappone parte del proprio patrimonio, quando ciò si renda necessario per proteggere gli interessi dei depositanti.

L'assetto delle regole generali di vigilanza, dunque, appare più flessibile rispetto ad altri paesi occidentali, come dimostrato nei — limitati — esempi di crisi bancarie, gestite in maniera "dinamica" dalla FSA (47).

Peraltro, il mantenimento degli obiettivi generali di vigilanza è assicurato anche da istruzioni emanate dalla FSA, la cui struttura non è molto dissimile dalle istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia. Questo è ben comprensibile, ove si consideri che il Giappone ha partecipato agli accordi di Basilea.

Dalle istruzioni, la cui ultima revisione risale al marzo 2010, emerge dunque un quadro tutto sommato coerente con quello dei sistemi bancari europei. Ad esempio, nel capitolo dedicato alla *governance* si sottolinea che l'interesse pubblico sotteso all'attività bancaria e l'esigenza di protezione dei depositanti impongono un rafforzamento dei meccanismi di controllo interno e dei criteri di indipendenza degli organi di controllo. Ancora, le istruzioni dedicano una parte specifica al *risk management*,

(47) Il caso recente più noto è stato quello della Incubator Bank of Japan, fallita nel settembre 2010. In quell'occasione, l'Agenzia aveva emanato un ordine di sospensione parziale delle operazioni a maggio, ed aveva immediatamente proceduto alla denuncia del presidente della banca, poi arrestato a luglio. L'Agenzia, vista la natura della banca fallita, ha poi applicato la norma che limita il fondo di garanzia per la tutela dei depositi a 10 milioni di yen (circa 90.000 euro al cambio del momento in cui scriviamo), e non ha viceversa chiesto che il Governo intervenisse accollandosi l'intero debito della banca verso i depositanti. La misura è stata approvata, perché da un lato non ha inciso significativamente sui diritti di questi ultimi (la Incubator Bank of Japan raccoglieva depositi di risparmiatori e microimprese, e solo il 3% era superiore alla soglia dei 10 milioni di yen), dall'altro ha lanciato un segnale al sistema circa la non disponibilità dello Stato ad intervenire a fondo perduto per tutelare le banche non correttamente gestite.

prevedendo l'istituzione di uffici appositi all'interno della banca, ed in generale di un modello organizzativo che consenta la diminuzione del rischio.

Criteri prudenziali volti a definire la "sana" gestione, come previsto dall'art. 14-2 della Legge, sono stabiliti dalla FSA, e nella formulazione attuale richiamano fondamentalmente gli accordi di Basilea (48)

Sotto questo profilo, le istruzioni sopperiscono dunque alla maggior genericità degli obiettivi generali di vigilanza stabiliti dalla FSA.

Strettamente legato al problema della vigilanza è quello dei bilanci e della loro pubblicità. Al riguardo, la legge (art. 17 ss.) stabilisce che, oltre al bilancio di esercizio (49), le banche debbano presentare bilanci intermedi al 30 settembre, che debbono essere resi pubblici ai sensi dell'art. 2 della Legge sulle società (legge 86/05) (50).

Oltre al bilancio ed al bilancio intermedio, la banca deve inoltre tenere a disposizione del pubblico presso i propri uffici documenti esplicativi circa lo stato della propria attività e del patrimonio. Si tratta di uno strumento di pubblicità e di trasparenza efficace, ulteriormente rafforzata per i depositanti, che hanno accesso ad ulteriori documenti (art. 21, comma 7°). Ovviamente, questi strumenti di *disclosure* rendono inutile l'esercizio del diritto di ispezione individuale dei soci, tanto che l'art. 23 della legge bancaria esclude l'applicazione dell'art. 433 della legge sulle società, che tale diritto appunto regola.

6. A seguito dell'emancipazione del dlgs. 21/10, in Italia è stata come è noto notevolmente ridotta (per non dire del tutto svuotata di contenuto) la portata del c.d. principio di separazione banca-industria (51).

(48) Nota Fsa del 31 marzo 2005.

(49) È da notare che l'art. 17 prevede che l'esercizio inizi con il primo aprile e finisca con il 31 marzo, periodo che in Giappone viene considerato unitariamente in molte circostanze (coincide, ad esempio, con l'anno scolastico).

(50) Va considerato, a proposito dei bilanci, che le banche giapponesi tradizionalmente hanno notevoli investimenti in azioni, che in base ai principi contabili vanno valutate al minore tra costo di acquisizione e valore di mercato. Questo comporta che nei bilanci vi è la potenzialità per notevoli plusvalenze. Cfr. A.A. Vv. (nt. 4), 42 ss.

(51) Sul principio di separazione prima della recente riforma si vedano: FERRO-LUZZI, *Separazione banca-industria ed usufrutto di azioni di società bancaria*, in *dircommit*, settembre 2002; GUACCIARO, *La partecipazione del socio industriale nella società per azioni bancaria*, Milano, 1997; CALABRA BUONALUNA, *L'impresa e i gruppi bancari*, in *Trattato Cotino*, 6, Padova, 2001, 117 ss.; MANZONE, *Partecipazioni al capitale delle banche*, in A.A. Vv. (nt. 33), 349; BRESCIA MORRA, *Società per azioni bancaria: proprietà e gestione*, Milano, 2000, 33 ss.. Primi commenti al nuovo atteggiarsi dei rapporti banca-industria, prodromico alla riforma, sono contenuti in BRESCIA MORRA, *Banca e industria, fine di una separazione*, pubblicato nel luglio

Ciò comporta che la nostra disciplina è oggi maggiormente simile a quella di altri paesi, che storicamente hanno sempre visto il capitale delle banche posseduto da grandi società industriali, o viceversa.

Il Giappone, sotto questo profilo, non fa eccezione; tuttavia, permangono alcune differenze, dovute proprio alla struttura organizzativa del mondo industriale e finanziario giapponese; questo è infatti basato sul *keiretsu*, termine che in prima approssimazione potremmo tradurre "gruppo di imprese", ma che in realtà ha un significato più complesso.

Un *keiretsu* è infatti tipicamente formato da una banca e da una serie di società industriali, finanziarie e di servizi con questa collegate (25). Tanto per fare alcuni esempi, al *keiretsu* Mitsubishi, la cui banca è la Bank of Tokyo-Mitsubishi JFJ, fanno capo industrie automobilistiche, elettroniche, chimiche, siderurgiche, alimentari ecc.

Chiaramente, questa struttura fa sì che le commissioni di interessi tra industrie e banche facenti parte dello stesso gruppo non solo non siano state mai scoraggiate, ma siano di fatto istituzionalizzate.

Per verificare come questa struttura si ripercuota sulle previsioni della Legge bancaria giapponese, distinguiamo il caso delle partecipazioni detenibili dalle banche da quello della partecipazione al capitale delle banche.

Quanto alla prima situazione, l'art. 16-2 stabilisce che le banche possono controllare unicamente società il cui oggetto ricada in una serie di settori: sostanzialmente, bancario, finanziario, assicurativo o connesso. Vi è inoltre una soglia massima del 5% del capitale sociale acquisibile dalle banche in alcuni tipi di società (art. 16-3). Si tratta, in particolare, delle società straniere, anche ove il loro oggetto sia l'attività bancaria.

Ben più complessa è la disciplina applicabile all'acquisto di partecipazioni in banche, contenuta negli articoli da 52-2 a 52-35 della legge.

In sintesi, ogni acquisto di partecipazioni in misura superiore al 5% comporta per l'acquirente l'obbligo di segnalare alle autorità di vigilanza l'acquisto medesimo ed i propri dati. Ogni successiva variazione della

2007 su <http://www.lawvoice.info/arcicoli/pagina2332.htm>; ROTONDO, *La nuova disciplina delle partecipazioni "non finanziarie" al capitale delle banche: ovvero "prove" di recepimento della Direttiva 2007/44/CE in innovazione e diritto*, n. 5/09.

(52) AOKI, PATRICK E SHEAR, *The Japanese main bank system: an introductory overview*, in *The Japanese main bank system. Its relevance for developing and transforming economies*, a cura di Aoki e Patrick, Oxford, 1994, 5 ss.; GUNSON E KOE, *Understanding the Japanese keiretsu: overlaps between corporate governance and industrial organization*, in *Yale Law Review*, 1993, 876 ss.; HOSHI E KASHIYAV, *Corporate financing and governance in Japan: the road to the future*, Boston, 2001, 91 ss.

partecipazione in misura pari o superiore all'1% deve essere comunicata alla vigilanza, salvo quando, a seguito di decremento nella partecipazione, questa si attesti al di sotto della soglia del 5%.

In ogni caso, gli acquisti di partecipazioni in misura superiore al 5% debbono essere autorizzati dalle autorità di vigilanza. L'autorizzazione ai sensi dell'art. 52-10, deve essere concessa in presenza di una serie di condizioni, tra le quali elenchiamo: la possibilità che a seguito dell'acquisizione non venga compromessa la sana gestione della banca, anche alla luce della solidità finanziaria dell'acquirente; l'esperienza e la conoscenza dell'acquirente della natura di interesse pubblico dell'attività bancaria.

L'autorità di vigilanza, anche a seguito dell'autorizzazione all'acquisto, pone in essere un monitoraggio continuo sulla gestione della banca, anche ordinando ispezioni ed acquisizioni di documenti presso gli uffici dell'azionista. Ove ravvisi il pericolo che questi possa compromettere la sana gestione della banca, gli impone comportamenti specifici tesi ad ovviare alla situazione e, se del caso, revoca l'autorizzazione all'acquisto, assegnando un termine entro il quale l'azionista deve cedere la quota eccedente il 5% del capitale della banca.

Gli artt. 52-17 ss. disciplinano in maniera specifica il caso della costituzione da parte di una società di un gruppo di cui faccia parte una banca. In particolare, deve essere richiesta l'autorizzazione per poter acquisire tramite una holding la partecipazione di una banca già costituita o per far ottenere l'autorizzazione all'attività bancaria da parte di una società controllata dalla holding. Anche in questo caso, valgono, ai fini della valutazione della concessione dell'autorizzazione, requisiti analoghi a quelli previsti dall'art. 52-10.

La peculiarità della disciplina giapponese sta peraltro nel fatto che gli amministratori della capogruppo di un gruppo bancario non possono assumere alcun incarico in altre società, a meno che non vi siano autorizzati dagli organi di vigilanza. A rafforzare il principio della concentrazione della holding sulla sola gestione del gruppo bancario, l'art. 52-21 e l'art. 52-23 stabiliscono che unico scopo della capogruppo debba essere quello di gestione della partecipazione nella banca ed in società finanziarie, bancarie ed assicurative, nonché società che abbiano ad oggetto una serie di attività connesse e strumentali.

La disciplina giapponese, anche su questo punto, è dunque più rigida di quella italiana, nella quale, come è noto, anche prima del superamento del principio di separatezza banca-industria, poteva costituirsi un gruppo

nel quale la componente bancario-assicurativo-finanziaria non fosse esclusa (53).

In presenza di un gruppo bancario, si applicano regole di vigilanza su base consolidata sostanzialmente analoghe a quelle vigenti in Italia. Infatti, se è prevista la redazione di un bilancio consolidato (art. 52-27) vi è una previsione simile a quella del nostro art. 66 del t.u.b., nel senso che alla capogruppo è chiesto di raccogliere "documenti esplicativi" sull'attività del gruppo, da trasmettere agli organi di vigilanza. E inoltre previsto un regime di vigilanza ispettiva, accanto alla possibilità che gli organi di vigilanza impongano alla capogruppo di elaborare un piano di "miglioramento" della gestione.

È infine previsto un regime di vigilanza consolidata di tipo sanzionatorio, che sostanzialmente impone alla capogruppo di estromettere amministratori e sindaci il cui comportamento abbia compromesso la sana gestione della banca. Come ulteriore sanzione, può essere revocata sia la autorizzazione della capogruppo (alla costituzione del gruppo bancario) che quella della banca da essa controllata.

Così esaminata, per sommi capi, la disciplina giapponese, ci si potrebbe chiedere in che misura essa consenta, come sopra si accennava, la formazione dei *keiretsu*. La risposta è che tutti i grandi gruppi bancari giapponesi sono a struttura orizzontale, e non, come in Italia avviene in misura assolutamente prevalente, verticale (54).

(53) Ci permettiamo di rimandare al nostro *Amministrazione e controllo nella società bancaria* (nt. 34), 181 ss.

(54) Come è noto, mentre i gruppi verticali sono basati sul controllo e sull'esercizio di una influenza dominante di una società su altre, nei gruppi orizzontali vi è la decisione di assoggettare più società ad un coordinamento ed a una comune direzione organizzativa. In alcuni casi, come ad esempio nei *Beherschtungsverträge* del diritto tedesco (sui quali v. per tutti BANSCH, *I "contratti di impresa" (Unternehmensverträge) del diritto dei gruppi tedesco: valutazioni e problemi*, in *Riv. soc.*, 1984, 989 ss.) la direzione viene affidata ad un'impresa "dominante", ma è possibile, ed anzi conaturato alla natura dei gruppi orizzontali in senso proprio, che il centro decisionale venga individuato senza necessità di scegliere una società che lo eserciti in maniera esclusiva. E il caso, ad esempio, dei gruppi che nascono da un *inhouseing directorate*, ossia dalla parziale o totale coincidenza degli organi amministrativi di più società. È a tale ipotesi che fa riferimento l'art. 23, n. 3 del t.u.b. Che in Italia si prenda in considerazione in maniera quasi esclusiva il gruppo a struttura verticale è confermato dal fatto che autorevole dottrina (GALVANO, *I gruppi di società*, in *Le società*, Trattato Galvano, Torino, 2000, 11 ss.) definisce quello verticale come l'unico « gruppo in senso proprio ». Non ci sembra, d'altro canto, che questa prevalenza del modello del gruppo verticale sia stata messa in radicale discussione dalla riforma del diritto societario, che anzi, individuando il momento caratterizzante del gruppo nella direzione e nel coordinamento, ne rafforza la natura gerarchica (sul punto, rimandiamo ancora una volta al nostro scritto citato a nota 52, 188 ss., ed a LEMME, *Il "governo" del gruppo*, Padova, 1997, 15 ss., ove si affrontava il

Diremmo anzi di più: in genere, la struttura del *keiretsu* è proprio incentrata attorno alla banca, perché i legami tra le imprese che compongono il gruppo si basano, in gran parte, sul fatto che le società commerciali ed industriali attingono a liquidità attraverso la banca di riferimento, verso la quale sono pertanto notevolmente indebitate. In tal modo, l'indebitamento verso la banca assume una valenza di controllo (55). Dunque, da un lato le società appartenenti al gruppo possono contare su un credito molto più ampio di quello cui potrebbero attingere in assenza di legami con la banca, dall'altro quest'ultima, in virtù di una dipendenza esclusiva delle società del gruppo dalla sua leva finanziaria, consolida una posizione di fatto di capogruppo, accentuata anche dal frequente ricorso all'*interlocking directorate* intragrupo (56).

È dunque evidente come queste significative differenze incidano sul diverso atteggiarsi nel mercato dei gruppi bancari giapponesi, ben al di là delle differenze tra la normativa giuridica locale e quella degli altri paesi ad economia capitalistica avanzata.

problema della necessità, per potersi parlare di gruppo, dell'esistenza di una direzione unitaria, ossia di un centro di imputazione dell'attività dell'impresa (di gruppo). Vero è anche, peraltro, come giustamente notato (Dai. Socio, in *Il nuovo diritto delle società*, in *Commentario* Maffei Alberti, Padova, 2005, 2309 ss.) che se norme come quella dell'art. 2497 c.c. sono state quasi certamente concepite per il gruppo a struttura verticale, esse possono essere applicate senza eccessive difficoltà ai gruppi orizzontali, purché — come peraltro è quasi sempre possibile — possa individuarsi chi abbia agito nell'ambito di una attività di direzione e coordinamento.

(55) Mc-Grune-Dow, *Japanese keiretsu: past, present and future*, in *Asia Pacific Journal of Management*, 2009, 333 ss.; v. anche Gerasimovic e Slavtco, *Ownership structure and firm profitability in Japan*, in *Academy of Management Journal*, 2002, 565 ss.; Hoshii, *The economic role of corporate grouping and the main bank system*, in A.v.V., *The Japanese firm: sources of competitive advantage*, Oxford, 1994, 285 ss.

(56) Parte della letteratura aziendalistica, ampiamente citata negli scritti cit. a nota 54, insiste peraltro sul fatto che la struttura del *keiretsu* costituisce, in un certo senso, un incentivo delle imprese del gruppo alla inefficienza, e contribuisce dunque alla scarsa dinamicità dell'economia giapponese. Bisogna ricordare, in proposito, che l'interesse della banca al centro del *keiretsu* è che le società industriali del gruppo abbiano un alto livello di produzione, piuttosto che una massimizzazione dell'utile. Questo spiega, ovviamente assieme ad altri fattori, perché l'economia giapponese abbia tradizionalmente un basso livello di inflazione, ed uno scarsissimo tasso di disoccupazione. Certamente, la struttura economico finanziaria basata sul *keiretsu*, attenua notevolmente l'elemento concorrenziale tipico delle moderne economie di mercato, a vantaggio, peraltro delle economie di scala, della coesione sociale, del mantenimento di elevati livelli di occupazione, tipici della società giapponese. Questa tendenza, però, si sta scontrando con le esigenze di progressivo allineamento delle politiche finanziarie giapponesi a quelle degli altri paesi occidentali, ed in particolare all'accentuazione del ruolo della concorrenza.

7. Esaurito così l'esame dei punti essenziali della legge bancaria giapponese, vogliamo in chiusura dar brevemente conto di una fattispecie tipica di quell'ordinamento, che sono le banche per il credito a lungo termine.

Il termine "credito a lungo termine" non deve far immediatamente pensare alla categoria degli istituti di credito, distinti dalle aziende di credito sino alla riforma Amato del 1990. Si tratta, in realtà, di banche specializzate nella concessione di crediti a lungo termine all'industria, per le quali, nel 1952, nell'ottica della ricostruzione del Paese dopo la seconda guerra mondiale, è stata dettata una normativa *ad hoc*: la l. 187/52.

Lo scopo della normativa era quello di assicurare, al di fuori del sistema dei *keiretsu*, un finanziamento all'industria giapponese, nell'ottica di una sua adeguata capitalizzazione (57). Attualmente, a seguito di ristrutturazioni, operano in Giappone quattro banche per il credito a lungo termine: la Mizuho Bank e la Mizuho Corporate Bank (a seguito dell'assorbimento delle attività della Industrial Bank of Japan), la Shinsei Bank e la Aozora Bank.

Tutte queste banche hanno chiesto ed ottenuto l'autorizzazione ad operare quali banche ordinarie, per cui si può dire che il modello della banca universale sia di fatto realizzato anche in Giappone. La sostanziale scomparsa delle banche specializzate nel solo segmento a lungo termine è stata dovuta al fatto che negli anni '80, al culmine della speculazione finanziaria ed immobiliare del Giappone (poi, come è noto, sgonfiatasi in maniera traumatica a partire dal 1990) tali banche avevano concesso numerosi prestiti utilizzando come garanzie collaterali titoli azionari e proprietà immobiliari, i cui valori sono successivamente crollati (58). La conseguente crisi ha reso necessari procedimenti di fusioni ed acquisizioni, che hanno consolidato il mercato specifico del credito a lungo termine.

Tuttavia, la legge sulle banche per il credito a lungo termine continua ad applicarsi al segmento di attività riguardante la concessione di prestiti a lungo termine alle imprese.

(57) V. Okazaki, *Evolution of the financial system in postwar Japan*, Tokyo, 1994, 3; Suzuki, *The Japanese financial system*, Oxford, 1997, 200 ss.; Taniguchi, *Banking and finance in Japan: an introduction to the Tokyo market*, London, 1991, 113 ss.

(58) Assai noto, e per certi versi traumatico per i Giapponesi, è il caso della *Kabushtiki-kaisha Nippon chokai shiryo ginko*. Banca giapponese per il credito a lungo termine, che a seguito della situazione di gravissima crisi creatasi negli anni '90 fu prima nazionalizzata (1998), poi acquisita da un gruppo statunitense, venendo così ad essere la prima istituzione finanziaria giapponese ad essere ceduta ad investitori stranieri. La banca, che ha cambiato nome in *Shinsei ginko*, è come le altre una banca ordinaria.

L'art. 6 della legge definisce appunto tale attività, che consiste:

- a) nella concessione di prestiti, nello sconto o nella prestazione di garanzie finalizzate al finanziamento della capitalizzazione delle imprese;
- b) nell'acquisto di titoli di stato, del debito di enti locali ed obbligazioni di società;
- c) nell'accettazione di depositi;
- d) nelle operazioni di cambio;
- e) nell'assunzione della qualità di *trustee* per il collocamento di titoli del debito di enti locali e società.

Le banche di credito a lungo termine possono inoltre compiere una serie di altre attività commesse e strumentali, e possono inoltre concedere mutui fondiari, ma solo come attività accessoria a quella principale.

Per finanziarie la propria attività sul versante della raccolta, le banche per il credito a lungo termine possono emettere obbligazioni per un ammontare fino a 30 volte l'importo del capitale più le riserve. È possibile superare tale limite per il periodo di un mese, per rifinanziare l'ammontare delle obbligazioni in circolazione. Le obbligazioni, normalmente al portatore, vengono di regola collocate con una vendita pubblica.

In un quadro profondamente mutato rispetto agli anni '50, nel quale l'economia giapponese è ormai stabilmente collocata, pur con i suoi molti problemi, tra le più solide del mondo, il credito a lungo termine ha perso molta della sua attualità, anche se continua ad essere praticato da molte banche come strumento di capitalizzazione delle piccole e medie imprese. Vi è da dire, infatti, che il ruolo più rilevante per le imprese di grandi dimensioni è giocato dalle banche a capo dei *keiretsu*, che agiscono, come si è visto, quale polmone finanziario del gruppo.

A supporto dell'attività di credito alle imprese, nel Giappone è inoltre emersa la figura delle *shinyo-ginko*, termine in genere tradotto con l'espressione inglese *trust bank* (59). L'attività di queste banche consiste essenzialmente nel combinare l'erogazione di credito alle imprese con l'*asset management*. In particolare, esse rivestono una grande importanza nella gestione dei fondi pensione per le imprese (60).

Le *shinyo-ginko*, peraltro, svolgono anche attività di banca ordinaria,

(59) Il settore delle *shinyo-ginko* si fa notare per essere stato oggetto, sino a tempi relativamente recenti, di una totale chiusura del mercato alle banche straniere: sino al 1984, solo banche giapponesi potevano prestare questo tipo di attività (cfr. YAMORI e HARAWA, *Efficiency in the Japanese trust bank industry: a stochastic distance function approach*, Nagoya, 2010, 2).

(60) V. la pubblicazione online dell'associazione delle *shinkyō-ginko*, *Shinaku kyōkai*, disponibile all'url <http://www.shinaku-kyokai.or.jp/html/trustbanks/e-1-2.html>.

e sono ormai integrate con i grandi gruppi bancari. Il loro può dunque configurarsi più come segmento specialistico nell'ambito dell'attività bancaria, che come vera e propria attività a se stante.

8. Il quadro che abbiamo sommariamente tracciato in questo breve studio porta ad alcune considerazioni finali.

Anzitutto, risulta evidente la progressiva omologazione del diritto bancario giapponese a quello degli altri paesi occidentali; omologazione inevitabile, nel quadro degli accordi internazionali miranti a dare stabilità al sistema finanziario mondiale (primi fra tutti quelli di Basilea).

Sussistono, tuttavia, alcune significative differenze, concretatesi non tanto in regolamentazioni specifiche che differenzino il quadro normativo giapponese dagli altri, quanto in tratti caratteristici propri, sul piano della prassi, dell'economia e della stessa sociologia nipponica.

Tra questi, risulta in particolare decisivo il ruolo dei *keiretsu*, che pur tacciati, come si è visto, di inefficienza, contribuiscono in maniera decisiva alla stabilità economica, impedendo l'emergere di competizione tra le imprese del gruppo, e fornendo ad esse tutti i mezzi finanziari per fronteggiare i momenti di crisi.

Questo ha immediati riflessi, come è intuitivo, sullo stesso meccanismo della concorrenza: questa non esiste in pratica tra le banche, che hanno come clienti principalmente le società del loro gruppo (quanto meno sul piano dell'erogazione), ma finisce per essere estremamente attenuata anche tra le imprese ordinarie.

Questo meccanismo viene definito *goso sendan hoshiki*, ossia sistema della carovana o del convoglio (61). Sotto il profilo pratico, esso comporta una distribuzione dei rischi e degli oneri di sistema su tutte le società, indipendentemente dall'efficienza e dal grado di competitività. È, come è stato notato (62), un sistema dai contorni socialisteggianti, che solo con l'inizio di nuovo millennio sta venendo gradualmente abbandonato, in favore di un ampliamento dei meccanismi (realmente) concorrenziali e di un limitato sussidio solidaristico all'economia.

Anche l'adozione dei principi di Basilea, se pur ha indubbiamente influito sull'avvicinamento del Giappone ai sistemi finanziari occidentali,

(61) L'espressione veniva inizialmente utilizzata per descrivere i movimenti in gruppo delle navi da guerra a scopo di protezione. Tutte le navi, con tale strategia, erano obbligate a muoversi alla stessa velocità della nave più lenta: cfr. OHASHI, *Innovating regional financial institutions in Japan and the United States*, Cambridge, MA, 2007, 1; HOSHI e KASUYA (n. 52), 111 ss.

(62) OHASHI (n. 61), 1.

non ha (né poteva) influire su una diversa percezione da parte del pubblico delle esigenze delle banche: la stabilità, la sostenibilità ed il mantenimento di schemi organizzativi collaudati vengono infatti percepiti come bene primario, ancor più della disponibilità delle banche a concedere maggior credito ad imprese e famiglie (63).

Sarà in grado questo sistema di consentire, se non la crescita, il mantenimento del ruolo finanziario internazionale e del benessere del Giappone? Indubbiamente, i dati di crescita disponibili al momento in cui scriviamo (marzo 2011) testimoniano una vivacizzazione dell'economia, che però, specie con l'attenuazione delle peculiarità del sistema del *keiretsu* e del *goso sendan hoshiki*, ed il graduale, ulteriore avvicinarsi a schemi economico-normativi di tipo occidentale, potrebbe vivere paradossalmente una profonda crisi di identità.

A tale domanda, nell'attuale quadro di profonda crisi e messa in discussione degli stessi principi base del capitalismo e del liberismo, pochi, riteniamo, sono dunque in grado oggi di dare una risposta (64).

GIULIANO LEMME

Prof. ass. di Diritto bancario

Università di Modena e Reggio Emilia

(63) V., sul punto, le interessanti osservazioni di Onasni (nt. 61), 3 ss., che compara, anche sotto il profilo sociologico, l'atteggiamento del pubblico giapponese con quello statunitense.

(64) Proprio mentre ultimavamo la stesura di questo articolo, il devastante tsunami dell'11 marzo 2011 ha colpito il Giappone. È lecito aspettarsi che la tragedia avrà profonde ripercussioni sull'economia, almeno nel breve periodo. Mi sia tuttavia consentito cogliere quest'occasione per dedicare questo studio ai miei amici giapponesi, ed a tutto il popolo del Sol Levante.