

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

Rivista
di Diritto Bancario

dottrina
e giurisprudenza
commentata

GENNAIO/MARZO

2022

rivista.dirittobancario.it

DIREZIONE

DANNY BUSCH, GUIDO CALABRESI, PIERRE-HENRI CONAC,
RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO DOLMETTA, GIUSEPPE FERRI
JR., RAFFAELE LENER, UDO REIFNER, FILIPPO SARTORI,
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI, THOMAS ULEN

COMITATO DI DIREZIONE

FILIPPO ANNUNZIATA, PAOLOEFISIO CORRIAS, MATTEO DE POLI,
ALBERTO LUPOI, ROBERTO NATOLI, MADDALENA RABITTI,
MADDALENA SEMERARO, ANDREA TUCCI

COMITATO SCIENTIFICO

STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO, SIDO BONFATTI,
FRANCESCO CAPRIGLIONE, FULVIO CORTESE, AURELIO GENTILI,
GIUSEPPE GUIZZI, BRUNO INZITARI, MARCO LAMANDINI, DANIELE
MAFFEIS, RAINER MASERA, UGO MATTEI, ALESSANDRO
MELCHIONDA, UGO PATRONI GRIFFI, GIUSEPPE SANTONI,
FRANCESCO TESAURO⁺

COMITATO ESECUTIVO

ROBERTO NATOLI, FILIPPO SARTORI, MADDALENA SEMERARO

COMITATO EDITORIALE

GIOVANNI BERTI DE MARINIS, ANDREA CARRISI, GABRIELLA CAZZETTA, ALBERTO GALLARATI, EDOARDO GROSSULE, LUCA SERAFINO LENTINI (SEGRETARIO DI REDAZIONE), PAOLA LUCANTONI, EUGENIA MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, ALBERTO MAGER, MASSIMO MAZZOLA, EMANUELA MIGLIACCIO, FRANCESCO PETROSINO, ELISABETTA PIRAS, CHIARA PRESCIANI, FRANCESCO QUARTA, CARMELA ROBUSTELLA, GIULIA TERRANOVA

COORDINAMENTO EDITORIALE

UGO MALVAGNA

DIRETTORE RESPONSABILE

FILIPPO SARTORI

NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI.

LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBIA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

SEDE DELLA REDAZIONE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836

Sui meccanismi politici dell'esercizio del credito nel diritto bancario cinese

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il sistema bancario come chiave di volta del socialismo di mercato in Cina. – 2. Il diritto bancario cinese. Tra influenze straniere e profili autoctoni. – 2.1. L'avvio delle riforme. – 2.2 La (tentata) razionalizzazione del sistema ed i grandi interventi legislativi. – 2.3. Il credito rurale. – 2.4 Il sistema cinese del credito. Osservazioni conclusive. – 3. Il dibattito sulla natura e la funzione dell'Art. 34 della Legge Bancaria. – 3.1. La giurisprudenza sull'Art. 34. – 3.1.1 Art. 34 e diritto dei contratti. Note di comparazione. – 3.2. Un'analisi sul campo. – 4. Conclusione. La banca nella costituzione economica cinese della nuova era.

L'autore è ricercatore e *senior lecturer* presso l'Istituto Italo-Cinese della Zhongnan University of Economics and Law (Wuhan, Repubblica Popolare Cinese).

1. Introduzione. Il sistema bancario come chiave di volta del socialismo di mercato in Cina.

All'interno delle narrazioni sullo sviluppo del moderno diritto cinese, il filone di ricerche di diritto bancario è sovente rimasto in ombra, quasi soffocato dalle grandi trasformazioni che hanno invece riguardato i tradizionali istituti del diritto civile e commerciale: la proprietà, il contratto, l'impresa¹.

I riferimenti alla pietra d'angolo della legislazione bancaria cinese – i.e. la Legge sulle banche commerciali del 1995 – hanno così più che altro accompagnato l'analisi delle coeve riforme di altre aree del diritto,

¹ Specifiche trattazioni, anche sintetiche, sul diritto bancario cinese sono assenti dalle opere, pur comprensive, di J. CHEN, *Chinese Law: Context and Transformation*, Leida, 2008; G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia orientale*, in R. SACCO (diretto da), *Trattato di Diritto Comparato*, Torino, 2007; W. MENSKI, *Comparative Law in a Global Context*, Cambridge, 2006; così come dal recentissimo R. CARDILLI, S. PORCELLI, *Introduzione al diritto cinese*, Torino, 2020.

di cui hanno altresì replicato la logica². Il diritto bancario cinese è così inquadrato quale classico prodotto dell'imitazione di modelli stranieri, funzionale all'operatività dell'economia di mercato cinese nel periodo delle riforme (改革开放 – *gaige kaifang*)³.

La letteratura cinese ha abbondantemente supportato questa linea narrativa, sin da prima dell'emanazione della Legge bancaria, enfatizzando la necessità di garantire l'indipendenza gestionale delle banche commerciali dal potere politico nonché la piena responsabilità delle stesse sotto il profilo della solidità finanziaria e della gestione dei crediti deteriorati⁴.

La tendenza “neutralista” e “efficientista” della regolazione bancaria cinese, nelle parole dei giuristi autoctoni, è pervenuta sino a noi, passando peraltro da almeno due momenti significativi sul piano globale: l'ingresso della Repubblica Popolare Cinese nell'Organizzazione Mondiale del Commercio⁵ e l'ingresso nel Comitato di Basilea, con la conseguente adesione ai criteri di Basilea III⁶. Questa visione può apparire persino riduttiva se si pensa che i succitati criteri sono stati tradotti, sul piano della regolazione interna, in una disciplina prudenziale ancora più rigida e severa di quella determinata a livello internazionale⁷.

Come facilmente intuibile, tuttavia, tale narrazione, pur assolutamente vera, è molto superficiale.

² R. CAVALIERI, *La legge e il rito. Lineamenti di storia del diritto cinese*, Milano, 1999, 204; I. CASTELLUCCI, *Rule of Law and Legal Complexity in the People's Republic of China*, Trento, 2012, 134.

³ Fa eccezione, in punto di autonomia logica delle trattazioni comprensive, G. PIZZIRUSSO, *Il sistema bancario cinese*, Torino, 2013.

⁴ WU ZHIPAN (吴志攀), 关于银行立法的几个问题 (*Su alcuni problemi della legislazione bancaria*), in *zhong wai faxue*, 1991, 4, 57-62; LIU XINGYI (刘兴义), 特定我国银行法的几个问题 (*Alcuni specifici problemi del diritto bancario in Cina*), in *zhongguo faxue*, 1992, 12(2), 63-69.

⁵ Su cui v. LI JINZE (李金泽), 加入WTO后中国银行法制的局限性及其克服 (*I limiti del sistema giuridico bancario cinese e il loro superamento dopo l'entrata nel WTO*), in *falü kexue*, 2002, 117(2), 85-98.

⁶ P. KNAACK, *An Unlikely Champion of Global Finance: Why is China Exceeding International Banking Standards*, in *Journal of Current Chinese Affairs*, 2017, 46(2), 41-79.

⁷ *Ibid.*

Basterebbe un rapido consulto di fonti non specialistiche per rendersi conto di come i principali attori del sistema creditizio cinese siano a capitale in tutto o in parte pubblico. Diversi sinologi hanno poi già messo in evidenza, confermando invero un dato abbastanza intuitivo, che l'attività creditizia è stata ed è un fondamentale strumento di *policy* nelle mani del potere pubblico⁸.

L'economia socialista di mercato (社会主义市场经济 – *shehui zhuyi shichang jingji*) cinese è stata associata, nei suoi profili regolatori, alla nozione di capitalismo di stato, pur con tutti i *caveat* dovuti alla precisa qualificazione ideologica del diritto cinese⁹.

Una qualificazione peraltro ribadita, con valore anche simbolico, dall'Art. 1 del Codice Civile che pone la salvaguardia dell'ordine sociale ed economico (社会和经济秩序 – *shehui he jingji zhixu*), il soddisfacimento dei criteri di sviluppo del socialismo con caratteristiche cinesi (中国特色社会主义发展要求 – *zhongguo tese shehui zhuyi fazhan yaoqiu*) ed il sostegno ai valori centrali del socialismo (社会主义核心价值观 – *shehui zhuyi hexin jiazhi*) tra gli scopi fondamentali della legislazione civilistica e quindi applicabili, anche in virtù della collocazione tra i Principi Generali (总则 – *zongze*) del Codice, a tutte le relazioni civili e commerciali, anche *extra* codice¹⁰.

⁸ B. LIEBMAN, C. MILHAUPT (a cura di), *Regulating the Visible Hand?: The Institutional Implications of Chinese State Capitalism*, Oxford, 2015; J. SHANG, W. TAO, *The Siamese Twins: Do State-Owned Banks Favor State-Owned Enterprises in China?*, in *China Economic Review*, 1997, 8(1), 19-29; YANG YOUZHEN (杨有振), 论国有商业银行公司治理制度的完善 (*Sul perfezionamento del sistema di corporate governance delle banche commerciali statali*), in *jingji wenti*, 2006, 2, 48-50; G. SABATINO, *Legal Features of Chinese Economic Planning*, in I. CASTELLUCCI (a cura di), *Saggi di Diritto Economico e Commerciale Cinese*, Napoli, 2019, 33-78.

⁹ B. LIEBMAN, C. MILHAUPT, *op. cit.*; J. KURLANTZICK, *State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World*, Oxford, 2016.

¹⁰ S. FINDER, *What the 2019 Fourth Party Plenum means for the Chinese Courts*, in *Mondo Cinese*, 2019, 167(1), 81-92; LI HONG (李宏), 社会主义核心价值观融入民法典的理论意蕴 (*Le implicazioni teoriche dell'integrazione dei valori fondamentali del socialismo nel codice civile*) in *Journal of Henan Normal University (Philosophy and Social Sciences)*, 2018, 45(3), 65-70; LI ZEQUAN (李泽泉), 社会主义核心价值观融入法规的基本形式 (*La forma basica dell'integrazione dei valori*

Nel corso della crisi economica da Covid-19, che la Cina ha superato con relativa rapidità – pur grazie a misure draconiane – la sensibilità politica dell'attività creditizia è stata (ri)confermata da diverse disposizioni emergenziali di sostegno all'economia, che hanno appunto apertamente incoraggiato gli istituti di credito a finanziare settori produttivi ritenuti essenziali alla ripresa¹¹.

Posto di fronte a stimoli così variegati e persino parzialmente confliggenti, l'occhio del giurista è istintivamente portato all'analisi dei formanti del diritto bancario cinese. In particolare, l'apparente inconciliabilità tra strutture regolatorie d'importazione occidentale e d'impostazione neo-liberista ed esercizio "politico" del credito impone uno sguardo approfondito alle connessioni logiche dei testi legislativi di riferimento, in particolare alla struttura della Legge bancaria. Ivi, con tono quasi repentino, si colloca la disposizione dell'Art. 34, secondo il quale «Le banche commerciali conducono la propria attività creditizia sulla base delle esigenze dello sviluppo economico e sociale nazionale e sotto la guida delle politiche industriali nazionali»¹².

Una tale disposizione, presa letteralmente, qualifica la disciplina dell'esercizio del credito bancario come vera chiave di volta del socialismo di mercato cinese. È infatti evidente che una efficace funzionalizzazione del credito alla politica industriale dello Stato garantisce un potentissimo strumento di implementazione delle strategie di pianificazione che, proprio nell'ultimo decennio, hanno assistito ad una crescente rivitalizzazione e trasformazione¹³.

Fino a che punto, quindi, queste osservazioni possono trovare conferma nell'analisi dei formanti? Quali sono i termini e le modalità

fondamentali del socialismo nelle norme giuridiche), in *Zhejiang Academic Journal*, 2018, 1, 38-44.

¹¹ G. SABATINO, *Le misure di sostegno alle imprese in risposta alla crisi del Covid-19 nella Repubblica Popolare Cinese: una breve panoramica*, in *Osservatorio di Diritto dell'Impresa dopo la Pandemia* – disponibile al sito <https://www.dirittobancario.it/news/interventi-normativi/le-misure-di-sostegno-alle-imprese-risposta-alla-crisi-del-covid-19-nella-repubblica-popolare-cinese> (ultimo accesso: 10 luglio 2021).

¹² Si riporta il testo integrale in lingua cinese: 商业银行根据国民经济和社会发展的需要, 在国家产业政策指导下开展贷款业务

¹³ G. SABATINO, *Legal Features of Chinese Economic Planning*, cit.; S. HEILMANN, O. MELTON, *The reinvention of Development planning in China, 1993-2012*, in *Modern China*, 2013, 39(6), 580-628.

di interpretazione e applicazione dell'Art. 34? Oppure esso va meglio inteso quale espressione di un formante ideologico-declamatorio, un omaggio alla legalità socialista ma di fatto inapplicato nel mercato cinese?¹⁴

Scopo fondamentale del presente articolo è proporre una risposta a queste domande. Nel farlo, ci si concentrerà ovviamente sull'inquadramento storico e strutturale del diritto bancario cinese. Una particolare attenzione verrà poi riservata all'analisi giurisprudenziale. Per quanto la connotazione politica del problema e le interconnessioni tra funzione giudiziaria e potere politico/partitico nel diritto cinese potrebbero suggerire un'applicazione dell'Art. 34 quale pura proposizione dichiarativo-ideologica, è nondimeno utile verificare la congruenza di tale assunzione e, soprattutto, analizzare in che termini le corti interpretino il significato della disposizione in esame¹⁵.

Ci si avvarrà ulteriormente dei risultati di alcune indagini sul campo per verificare come l'attività creditizia sia in concreto esercitata e come, a livello locale, gli operatori economici si relazionino con le banche.

Scopo dell'analisi non è quindi quello di ricostruire nella sua interezza il quadro istituzionale e legislativo dell'attività bancaria in Cina, operazione titanica che, in questa sede, verrebbe costretta nei limiti di una intollerabile superficialità. L'intenzione è invece quella di illustrare l'orientamento del sistema, sotto il profilo valoriale ma anche pratico, secondo l'analisi degli strumenti giuridici di implementazione della *policy* del credito.

D'altra parte, il diritto bancario cinese non vive da solo. È invece inserito nel contesto di un diritto economico (经济法 – *jingji fa*) in costante evoluzione e che da ormai due decenni promuove una riorganizzazione degli strumenti di controllo pubblico sull'economia, tra pianificazione, diritto della concorrenza, regole sugli investimenti,

¹⁴ Sui formanti declamatori v. R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992, 58-61.

¹⁵ Sulle implicazioni politiche dell'organizzazione giudiziaria in Cina v. I. CASTELLUCCI, *Rule of Law and Legal Complexity*, cit., pp. 39 ss.; M. MAZZA, *Le istituzioni giudiziarie cinesi. Dal diritto imperiale all'ordinamento repubblicano e alla Cina popolare*, Milano, 2011; G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia Orientale*, cit., 437-447.

ecc¹⁶. In secondo luogo, la *leadership* di Xi Jinping ha denotato, specie negli anni a noi contemporanei, una dichiarata volontà di rafforzamento delle connessioni tra gli organi del Partito Comunista Cinese (中国共产党 – *zhongguo gongchan dang*) e gli operatori economici, anche e soprattutto quelli privati¹⁷. Tutto ciò si riflette inevitabilmente sul sistema bancario il quale fungendo da finanziatore dello sviluppo, si trova a fare da cinghia di trasmissione anche politica tra il Partito ed il Mercato.

La seguente analisi si compone di tre parti essenziali. Una prima parte, dal taglio più strutturale, traccia le linee dell'evoluzione del diritto bancario cinese a partire dalla proclamazione della Repubblica Popolare (1949), facendo particolare attenzione allo studio dei rapporti istituzionali tra banca, autorità pubbliche ed operatori economici, nel quadro di un metodo fatto proprio da recenti studi di diritto dell'economia¹⁸. Una seconda parte, dal taglio empirico, verifica da un lato come dottrina e corti interpretano le clausole politiche del diritto bancario (su tutte, l'Art 34 della Legge bancaria) e dall'altro alla luce di quali regole, nel concreto, gli operatori economici si relazionino con gli istituti di credito, specie nei casi in cui richiedono finanziamenti per progetti in linea con la *policy* di sviluppo. Una terza parte, conclusiva, ricostruisce gli sviluppi del diritto bancario nella moderna costituzione economica cinese, provando altresì a valorizzare qualche indicazione metodologica offerta dallo studio della regolazione del credito in Cina¹⁹.

¹⁶ Per una panoramica generale v. ZHANG SHOUWEN (张守文), *经济法学 (Diritto economico)*, Pechino, 2018.

¹⁷ V. ad es. le «Opinioni sul Rafforzamento del Lavoro del Fronte Unito nell'Economia Privata nella Nuova Era» (关于加强新时代民营经济统战工作的意见) del 15 settembre 2020; per un commento alle opinioni v. G. SABATINO, *Il Partito Comunista Cinese e l'Economia Privata nella "nuova era". Un commento agli sviluppi recenti*, in *ApertaContrada*, <https://www.apertacontrada.it/2021/03/01/il-partito-comunista-cinese-e-leconomia-privata-nella-nuova-era-un-commento-agli-sviluppi-recenti/> (ultimo accesso: 11 luglio 2021).

¹⁸ G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, 2017.

¹⁹ Sul concetto di costituzione economica in Cina v. A. RINELLA, I. PICCININI (a cura di), *La costituzione economica cinese*, Bologna, 2010.

2. Il diritto bancario cinese. Tra influenze straniere e profili autoctoni.

A fini esplicativi, anche a costo di sorvolare su qualche complessità, è utile pensare allo sviluppo storico del sistema bancario cinese come ad un processo bifasico.

La prima fase copre il periodo dalla fondazione della Repubblica Popolare Cinese (1949) all'avvio delle riforme (1978-1979)²⁰.

Il modello regolatorio di riferimento è quello sovietico²¹. A seguito dei processi di nazionalizzazione del mercato del credito, la *People's Bank of China* (中国人民银行 – *zhongguo renmin yinhang*, d'ora in poi anche PBC) s'afferma quale unico perno di tutta l'impalcatura finanziaria del paese²². In essa, secondo il classico paradigma socialista, le funzioni di banca centrale e di istituto di credito sono fuse. Essa gestisce contemporaneamente la politica monetaria, le riserve di valuta estera, le riserve auree e le operazioni di finanziamento ed investimento²³. Queste ultime, del resto, sin da quasi subito vengono ad essere inserite nel contesto di una pianificazione economica rigida²⁴. I flussi finanziari gestiti dalla PBC sono pertanto meri atti di esecuzione

²⁰ La periodizzazione è accolta in WU ZHIPAN, *op. cit.*; C. JIANG, S. YAO, *Chinese Banking Reform. From the Pre-WTO Period to the Financial Crisis and Beyond*, Cham, 2017, 16 ss.; L. CHEN, S. VINSON, *An Overview of the Chinese Banking System: Its History, Challenges and Risks*, in *Journal of Business and Economics*, 2016, 7(10), 1613-1617.

²¹ Su cui v. A. BOMPANI, *La banca nei paesi socialisti*, Firenze, 1979. La ricezione del modello di banca sovietico in Cina segue, peraltro, una più generale ricezione di modelli giuridici sovietici che coinvolge tanto l'impalcatura costituzionale della nuova Repubblica Popolare Cinese (basata sulla costituzione sovietica del 1936) quanto il diritto dell'economia, con la rapida instaurazione di un sistema economico pianificato. V. LIU ZHAOXING (刘兆兴), 比较法学中国五四宪法与苏联1936年宪法 (*Comparazione giuridica tra la costituzione cinese del 1954 e la costituzione sovietica del 1936*), in *zhongguo falü nianjian*, 2005, 1, 913; WANG CHUNMEI (王春梅), 苏联范式植入中国民事主体制度的历史基础审视 (*Esame del substrato storico del paradigma sovietico impiantato nel sistema cinese dei soggetti civilistici*), in *Journal of Henan University (Social Sciences)*, 2015, 55(5), 22-27.

²² C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*, 16; F. ALLEN, X. GU, J. QIAN, THE PEOPLE'S BANK OF CHINA: FROM 1948 TO 2016, in R. EDVINSSON, T. JACOBSON, D. WALDENSTRÖM (a cura di), *Sveriges Riksbank and the History of Central Banking*, Cambridge, 2018, 418-453; G. PIZZIRUSSO, *op. cit.*, 20.

²³ A. BOMPANI, *op. cit.*, 67-73.

²⁴ G. SABATINO, *Legal Features of Chinese Economic Planning*, cit., 36-38.

dei piani²⁵. La banca funge da centrale di smistamento o stanza di compensazione per la gestione delle transazioni fra le imprese di stato²⁶.

Peraltro, a fianco della PBC, compaiono ben presto istituti di credito specializzati, creati quali propaggini burocratiche di ministeri o della stessa banca centrale, con il compito di gestire investimenti specifici. Nel 1954 nasce la *People's Construction Bank* (人民建设银行 – *renmin jianshe yinhang*) alle dipendenze del ministero delle finanze²⁷. La *Bank of China* (中国银行 – *zhongguo yinhang*), di origine presocialista, diviene sussidiaria della PBC, allo scopo di occuparsi di investimenti e transazioni in valuta straniera²⁸.

Anche tali “variazioni sul tema” riflettono abbastanza fedelmente soluzioni già conosciute al diritto sovietico e dei paesi socialisti²⁹. Le banche specializzate raccoglievano il risparmio popolare e finanziavano progetti previsti dai piani. Non vi era spazio per alcun apprezzamento o valutazione dei rischi da parte della banca. Tutto era deciso, in sede politica, a priori³⁰.

È evidente che questo sistema fosse funzionale esclusivamente alle esigenze di una gestione burocratica dell'economia. La volontà riformatrice, come affermata a partire dalla fine degli anni 1970, non poteva che puntare al suo progressivo smantellamento.

2.1. L'avvio delle riforme.

Prende così il via la seconda fase di sviluppo del sistema bancario cinese, che dura tutt'ora³¹. L'enfatizzazione della continuità in quest'ultimo macro-periodo si giustifica, a ben vedere, sulla base dei

²⁵ C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*, 16.

²⁶ *Ibid.*; A. BOMPANI, *op. cit.*, *passim*.

²⁷ C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*, 16.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ A. BOMPANI, *op. cit.*, 121 ss. L'aderenza del modello cinese a quello sovietico (diffusosi peraltro in tutta l'Europa orientale) trova conferma anche nella destinazione finalistica degli istituti di credito specializzati. È infatti tratto comune all'esperienza socialista la creazione di banche specifiche per il finanziamento dei progetti infrastrutturali e per la gestione dei rapporti economici con l'estero.

³⁰ C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*, 16; WU ZHIPAN, *op. cit.*

³¹ Sulla riforma del sistema bancario cinese in generale v. anche G. PIZZIRUSSO, *op. cit.*, 20 ss.

problemi giuridici che hanno spinto la strutturazione di un diritto bancario cinese moderno, problemi che ancora ispirano il dibattito odierno. Isoliamo tre linee di riforma principali: a) la trasformazione della Banca Popolare Cinese in una banca centrale con responsabilità di politica monetaria, di regolazione e di vigilanza³²; b) la conseguente separazione tra attività regolatoria/di vigilanza ed esercizio del credito, attraverso la creazione di un sistema di banche “professionali” (专业 – *zhuan ye*), più tardi definite “commerciali” (商业 – *shang ye*)³³; c) la piena contrattualizzazione dei negozi finanziari, ossia il rifiuto della gestione burocratica del mercato del credito ed il recupero di un sistema di regole di diritto civile per la disciplina dei contratti bancari³⁴.

La riapertura delle operazioni della *Agricultural Bank of China* (中国农业银行 – *zhongguo nongye yinhang*, d’ora in poi anche ABC) nel 1979, a sostegno della privatizzazione dell’agricoltura, rappresenta un cambio di passo dal forte valore simbolico³⁵. È l’avvio di un processo organizzativo che, nel giro di pochi anni, struttura un sistema cinese di banche commerciali statali, imperniato su quattro grandi istituti: la succitata *Agricultural Bank of China*, la *Bank of China*, la *People’s Construction Bank* (rinominata *China Construction Bank* nel 1996) e la *Industrial and Commercial Bank of China* (中国工商银行 – *zhongguo gongshang yinhang*, d’ora in poi anche ICBC)³⁶.

Parallelamente, la PBC viene designata dal Consiglio di Stato quale ente responsabile della regolazione e della supervisione sul mercato bancario³⁷. Nel 1984, le sue residue funzioni commerciali vengono trasferite alla ICBC³⁸.

È una piccola rivoluzione, ma non in contrasto con l’opzione dell’economia pianificata, quanto, piuttosto, in linea con le sue

³² WU ZHIPAN, *op. cit.*; LIU XINGYI, *op. cit.*; S. WANG, *The Bank Law: A Milestone Marking the Transition of the People's Bank of China into a Central Bank*, in *China Law*, 1995, 2, 71 ss.

³³ C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*, 17 ss.; WU ZHIPAN, *op. cit.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*, 17.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ L. CHEN, S. VINSON, *op. cit.*

³⁸ C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*, 17.

evoluzioni. La liberalizzazione dell'agricoltura, la valorizzazione dell'autonomia gestionale e finanziaria delle imprese pubbliche, la promozione di un sistema di piccole imprese familiari o di villaggio (spesso concesse in gestione dalle autorità pubbliche), sono tutti elementi che, negli anni 1980, esigono un mercato bancario più dinamico ma sempre sotto stretto controllo pubblico³⁹.

Il sistema di banche commerciali, almeno in un primo momento, continua a prediligere istituti “specializzati” – la ABC per il credito rurale, la ICBC per i progetti di sviluppo urbano, ecc⁴⁰.

Non vi sono criteri prudenziali di gestione, ma solo criteri politici. Il credito, del resto, si affida, in concreto, al classico paradigma del contratto economico (经济合同 – *jingji hetong*) cristallizzato nella legge del 1981 e subordinato al piano⁴¹. L'autonomia negoziale esiste solo negli spazi lasciati liberi da volontari arretramenti della pianificazione.

Del resto, nella pratica, i clienti delle banche statali sono, perlopiù, o imprese statali (国有企业 – *guoyou qiye*) o imprese municipali e di villaggio (乡镇企业 – *xiangzhen qiye*) gestite dai rispettivi enti amministrativi locali. I canali comunicativi fra credito e industria seguono, a partire dalla dimensione locali, reti di relazioni familiari o interpersonali ispirate alla ritualità del c.d. *guanxi* (关系), spesso sotto il coordinamento dei funzionari di partito locali⁴².

³⁹ Sulle riforme delle imprese pubbliche cinesi negli anni 1980 v. L. SONG, *State-owned enterprise reform in China: Past, present and prospects*, in ID., R. GARNAUT, *China's 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*, Australia, 2018, 345-373; HE KANG (a cura di), *China's Township and Village Enterprises*, Pechino, 2006. V. anche G. CRESPI REGHIZZI, *Evoluzioni del nuovo diritto commerciale cinese*, in *Il Politico*, 2006, 3, 142-171.

⁴⁰ C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*, 17.

⁴¹ V., su tutti, M. TIMOTEO, *Il contratto in Cina e Giappone nello specchio dei diritti occidentali*, Padova, 2004.

⁴² Sulla nozione di *guanxi* U. BRAENDLE ET AL., *Corporate Governance in China - Is Economic Growth Potential Hindered by Guanxi?*, 2005, disponibile al link <http://ssrn.com/abstract=710203> (ultimo accesso: 19 luglio 2021); XINCHUN LI, LI LIU, *Embedded Guanxi Networks, Market Guanxi Networks and Entrepreneurial Growth in the Chinese Context*, in *Frontier of Business Research in China*, 2010, 4(3), 341-359; Y. MAO, *Indigenous research on Asia: In search of the emic components of guanxi*, in *Asia Pacific Journal Management*, 2012, 29, 1143-1168.

Il sistema, nelle sue peculiarità, funziona. Le imprese, specie quelle locali, si giovano di facile credito per finanziare un arretrante sviluppo industriale.

In questa parziale e disomogenea apertura a dinamiche di mercato, l'interesse verso gli sviluppi dei sistemi bancari stranieri transita in Cina attraverso i vicini geografici. La legge bancaria giapponese del 1981 (L. no. 59/1981) e la *Banking Ordinance* di Hong Kong del 1986 sono entrambi modelli studiati⁴³. Essi, peraltro, muovono da prospettive differenti.

Il diritto bancario giapponese segna il passaggio da una disciplina del credito para-corporativa e funzionale alla politica industriale ad una *deregulation* abbastanza rapida, manifestatasi, ad esempio, nella progressiva rimozione di ostacoli alla fluttuazione, su basi di mercato, dei tassi di interesse praticati dalle banche⁴⁴.

D'altro canto, la legislazione di Hong Kong sorge in risposta ad una serie di preoccupanti crisi finanziarie occorse negli anni immediatamente precedenti alla sua emanazione. L'obiettivo politico della legge è pertanto la messa in sicurezza del sistema bancario mediante la predisposizione di opportuni requisiti prudenziali⁴⁵.

La Cina studia attentamente entrambi i modelli, ma non adotta appieno alcuno di essi. L'attenzione pare concentrarsi, in questa fase, più sulla riorganizzazione istituzionale del sistema bancario che sulla disciplina delle attività creditizie. Così, la maggiore enfasi riguarda la progressiva trasformazione della PBC in istituto di supervisione del

⁴³ WU ZHIPAN, *op. cit.*; LIU XINGYI, *op. cit.*

⁴⁴ K. HOTTA, *Deregulation of the Japanese Financial Markets and the Role of Japanese Banks*, Center on Japanese Economy and Business, Graduate School of Business, Columbia University, Occasional Paper, 1992, 7. Non si assuma, tuttavia, che il diritto bancario giapponese abbia rinunciato del tutto a strumenti di controllo dei flussi finanziari né a meccanismi di funzionalizzazione di questi ultimi agli interessi pubblici, come evidenziato dall'Art. 29 della medesima legge bancaria.

⁴⁵ Tra la vasta bibliografia sul tema, v. R. LI, *Banking problems: Hong Kong's experience in the 1980s*, in *BIS Policy Paper*, Bank for International Settlements, 1999; R.Y.K. HO, *The Banking System: An Overview*, in R.Y.K. HO, R. HANEY SCOTT, K.A. WONG (a cura di), *The Hong Kong Financial System*, Hong Kong, 1991; A.F. FRERIS, *The Financial Markets of Hong Kong*, London, 1991; T.K. GHOSE, *The Banking System of Hong Kong*, Hong Kong, 1987.

sistema, espressione del potere regolatore dello stato, alla stregua del modello di banca centrale conosciuto nelle economie di mercato⁴⁶.

D'altro canto, le banche commerciali vengono concepite come soggetti del sistema di mercato, progressivamente attratti, pur nella loro specialità, nell'alveo delle regole generali di diritto civile in materia di persone giuridiche, specie dopo l'emanazione dei Principi Generali di Diritto Civile (民法通则 – *minfa tongze*) nel 1986⁴⁷.

In breve tempo, tuttavia, la diversificazione della realtà creditizia mette a nudo le pesanti carenze legislative, dovute alla sostanziale assenza di legislazione bancaria. Nelle Zone Economiche Speciali (经济特区 – *jingji tequ*) sorgono istituti di credito a capitale misto pubblico-privato⁴⁸; nelle campagne e nelle città un diffuso sistema di credito cooperativo prende piede; fioriscono intermediari creditizi non bancari a supporto, specialmente, dei crescenti settori privato e misto dell'economia⁴⁹.

La dottrina s'interroga sull'opportunità di una Legge Bancaria organica⁵⁰.

2.2. *La (tentata) razionalizzazione del sistema ed i grandi interventi legislativi.*

Una (parziale) svolta arriva negli anni 1990, assieme alla presa di coscienza di un problema: le pratiche creditizie non regolate del sistema bancario in mano pubblica tendono a caricare i bilanci delle banche, specie a livello locale, di quantità enormi di *non-performing loans* (NPLs), per finanziamenti – motivati da criteri di *policy* pubblica – a imprese di stato in perdita o inefficienti⁵¹.

⁴⁶ WU ZHIPAN, *op. cit.*; LIU XINGYI, *op. cit.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ G. SABATINO, *Zone economiche speciali ed internazionalizzazione del capitalismo di stato cinese: tendenze recenti nel prisma del diritto internazionale dell'economia*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2020, 34(4), 1085-1122.

⁴⁹ F. ALLEN, J. QIAN, *China's Financial System and the Law*, in *Cornell Int. L. J.*, 2014, 47, 499-553; C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*, 18 ss.

⁵⁰ WU ZHIPAN, *op. cit.*; LIU XINGYI, *op. cit.*

⁵¹ C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*, 19 ss.

La tensione tra una concezione della banca come strumento di *policy* e la contezza della necessità di limitare gli abusi del credito “politico” è il filo rosso su cui si snoda gran parte della vicenda del diritto bancario cinese.

La *leadership* di Jiang Zemin (1989-2002), nonostante una battuta di arresto dopo Tiananmen, porta ad un generale entusiasmo nei confronti delle strutture giuridiche del mercato liberale. La riforma del diritto commerciale va di pari passo con il progressivo smantellamento di buona parte delle imprese di stato medio-piccole, che vengono privatizzate⁵².

Nel 1994 vi è una prima, parziale razionalizzazione del sistema di banche commerciali pubbliche: sono infatti creati tre istituti di credito con specifica missione di finanziamento dello sviluppo⁵³. È il tentativo di sollevare le banche commerciali da parte degli oneri di supporto a iniziative economiche non profittevoli.

È inoltre il preludio ad un doppio intervento legislativo di assoluto rilievo: nel 1995 sono promulgate sia la Legge sulla *People's Bank of China* (中国人民银行法 – *zhongguo renmin yinhang fa*) che la Legge sulle Banche Commerciali (商业银行法 – *shangye yinhang fa* – d’ora in poi anche “Legge Bancaria”). Entrambe le leggi perseguono fini già fissati oltre un decennio prima: da un lato la valorizzazione del ruolo supervisore della banca centrale; dall’altro la promozione di un modello di banca commerciale *profit-oriented*.

Nessuna di queste tendenze, tuttavia, risponde alla volontà di separazione tra regolazione bancaria e potere politico, quanto piuttosto alla volontà di una razionalizzazione dei rapporti.

Così, la formulazione e l’implementazione delle politiche monetaria, che la legge affida alla *People's Bank of China*, avvengono sotto la guida ed il controllo del Consiglio di Stato (l’organo esecutivo cinese). Il riferimento all’indipendenza (独立 – *duli*) della banca centrale di cui all’Art. 7 della Legge appare oscurato dal riferimento, nel medesimo articolo, alla *leadership* (领导 – *lingdao*) del Consiglio di Stato. Esso

⁵² Per una panoramica delle riforme cinesi negli anni 1990 v. J.Y.S. CHENG (a cura di), *China in the post-Deng era*, Hong Kong, 1998. V. anche G. CRESPI REGHIZZI, *op. cit.*

⁵³ C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*, 19.

va quindi più correttamente inteso come volontà di limitazione di influenze politiche da parte di governi locali o di singoli dipartimenti del governo – come infatti enuncia l’Art. 7 – nel contesto di una centralizzazione delle relazioni di controllo.

Alla medesima finalità è riconducibile la disposizione *ex* Art. 29 che vieta alla Banca centrale di concedere credito ai governi locali e ai dipartimenti. Gli unici finanziamenti ammessi sono quelli alle banche commerciali. Laddove quest’ultime, o perlomeno la maggior parte di esse, rimangono in mano pubblica, è facile intuire come il carattere politico del credito della Banca centrale sia in qualche modo recuperato, solo, stavolta, attraverso un doppio passaggio istituzionale che consente, nella visione del legislatore, un maggior controllo da parte del potere centrale⁵⁴.

Di maggior rilievo, ai fini della presente analisi, è la seconda legge, quella sulle banche commerciali. È la peculiare multiformità di registri normativi che ci interessa, anzitutto. Nel suo impianto generale, la legge conferma la volontà di professionalizzazione del sistema bancario. Essa, in primo luogo, si applica a tutte le banche, a capitale pubblico o privato. La stessa nozione di banca commerciale viene costruita a partire dal concetto di impresa “di diritto privato” come disciplinata, anzitutto, dalla Legge Societaria del 1993⁵⁵.

In secondo luogo, i principi fondamentali della gestione bancaria riflettono un *trend* efficientista da un lato e fondato sulla libera e corretta contrattazione dall’altro⁵⁶.

Il paradigma dell’efficienza (效益性 – *xiaoyixing*), correlato a quello della sicurezza (安全性 – *anquanxing*) si declina nella previsione di requisiti di capitale e requisiti strutturali ed organizzativi ai quali è subordinata l’approvazione alla costituzione di nuovi istituti di credito da parte dell’autorità competente, ossia prima la *People’s Bank of China*, dal 2003 al 2018 la *China Banking Regulatory Commission* (CBRC) e dal 2018 la *China Banking and Insurance Regulatory Commission* (CBIRC)⁵⁷.

⁵⁴ Sull’indipendenza effettiva della People’s Bank of China v. anche C. WEE-WEE CHUNG, J.L. TONGZON, *A Paradigm Shift for China’s Central Banking System*, in *Journal of Post Keynesian Economics*, 2004, 27(1), 87-103.

⁵⁵ Art. 2.

⁵⁶ Art. 5.

⁵⁷ V. ad es. il Cap. II della Legge Bancaria.

Allo stesso tempo, la legge impone alla banca di scrutinare adeguatamente le condizioni finanziarie dei richiedenti prestiti così da garantire un'adeguata possibilità di recupero del capitale prestato e delle garanzie⁵⁸.

Ulteriori disposizioni riguardano la previsione di coefficiente di adeguatezza patrimoniale – peraltro in linea con le disposizioni degli accordi di Basilea, in quanto fissato almeno all'otto per cento – il rapporto tra *assets* circolanti e passività circolanti – non inferiore al venticinque per cento – e la previsione di un rapporto-limite per i prestiti al medesimo soggetto, che non devono superare il dieci per cento del capitale⁵⁹.

Con una classica clausola di apertura, si dà infine la possibilità all'autorità di regolazione di determinare ulteriori requisiti per la gestione dei capitali⁶⁰.

Sul piano formale, quindi, il dettato della legge riflette molte acquisizioni del pensiero economico neoliberale in termini di regolazione delle attività creditizie⁶¹.

Anche sul piano civilistico, la legge ribadisce la centralità del contratto (in forma scritta) quale unico strumento di concessione del credito, determinandone altresì i contenuti più importanti quali il tipo di finanziamento, il suo scopo, il suo ammontare, il tasso d'interesse applicato, i termini e le modalità di rimborso e le responsabilità per l'inadempimento⁶². Nel 1999 poi, con la promulgazione della Legge sui Contratti (合同法 – *hetong fa*), la figura del contratto di prestito (借款

⁵⁸ Art. 7.

⁵⁹ Art. 39.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Sul modello neoliberale di regolazione bancaria, in via assolutamente non esaustiva, v. P. DOCHERTY, *Basel II and the Political Economy of Banking Regulation-Monetary Policy Interaction*, in *International Journal of Political Economy*, 2008, 37(2), 82-106; S.C. DOW, *Why the Banking System Should be Regulated*, in *The Economic Journal*, 1996, 106(436), 698-707. Con la costituzione della CBRC il diritto cinese recepisce, in effetti, anche la teoria della separazione tra politica monetaria – in capo alla banca centrale – e supervisione del sistema bancario, affidata ad un organismo separato, anch'essa sviluppatasi, non senza incertezze, entro l'alveo dei modelli di sviluppo neoliberali. V. sul punto C. GOODHART, D. SCHOENMAKER, *Should the functions of monetary policy and banking supervision be separated?*, in *Oxford Economic Papers*, 1995, 47(4), 539-560.

⁶² Art. 37.

合同 – *jiekuan hetong*) si libera dal vincolo gerarchico con i piani creditizi dello stato di cui all'Art. 24 della “vecchia” legge sui contratti economici, abrogata proprio nel 1999. La *hetong fa* riecheggia le disposizioni della Legge Bancaria in punto di requisiti di contenuto del contratto⁶³; dispone altresì l'obbligo, per la parte richiedente, di fornire informazioni sulle proprie condizioni finanziarie⁶⁴.

Queste stesse disposizioni sono transitate nel Codice Civile cinese, agli Art. 667 ss.

L'impianto di base della Legge Bancaria, così come del successivo dettato civilistico applicabile ai contratti bancari, pare disegnare delle strutture organizzative che alludono non solo ad un'economia di mercato, ma ad una economia di mercato neoliberalista, già innervata dei paradigmi dello stato regolatore.

La realtà è però più complessa e la succitata lettura, ove non contestualizzata, rischia di essere fuorviante.

Il legislatore ha infatti inserito, nella Legge Bancaria, delle clausole operative generali tali da funzionalizzare l'esercizio del credito a decisioni di *policy* pubblica. La prima è l'Art. 31, che impone agli istituti di credito di conformare i tassi d'interesse applicati sui finanziamenti alle soglie (minime e massime) decise dalla banca centrale. Si determina così un decisivo allontanamento da quei modelli asiatici che, come visto, hanno fatto della liberalizzazione dei tassi d'interesse uno dei vettori della riforma del sistema.

L'altra disposizione, oggetto della seconda parte di questo contributo, è l'Art. 34, che subordina l'esercizio del credito alle necessità dell'economia nazionale e alle politiche industriali pubbliche.

La Legge Bancaria conferma tanto le direttrici di riforma quanto le contraddizioni che caratterizzano anche oggi il sistema bancario cinese.

Da un lato, l'attenzione alla standardizzazione di criteri di gestione prudenziali ed il potenziamento degli organi supervisor, come dimostrato dall'istituzione della CBRC nel 2003 e dalla promulgazione della *Banking Supervision Law* (银行业监督管理法 – *yinhang hangye jiancha guanli fa*) nel 2006.

Dall'altro lato, una persistente coloritura politica del credito, che si estrinseca, ad esempio, sul piano operativo nel *favor* di cui godono le

⁶³ Art. 197, ora Art. 668 del Codice Civile.

⁶⁴ Art. 199, ora Art. 669 del Codice Civile.

imprese di stato in termini di accesso al credito⁶⁵; sul piano organizzativo, invece, nei frequenti fenomeni di c.d. *revolving doors*, con scambi di personale tra banche commerciali ed organi di regolazione, oppure ancora per mezzo di standard di valutazione del personale bancario non fondati su criteri di stretta efficienza ma diretti, nelle banche pubbliche, anche dai comitati interni del Partito Comunista Cinese⁶⁶.

La contemporanea esistenza di queste diverse direttrici s'innesta, peraltro, su un contesto ove il credito in mano pubblica è un panorama fortemente frammentato dal punto di vista istituzionale. Gli azionisti delle grandi banche commerciali sono ministeri, *holding* di stato, altre imprese di stato, ecc⁶⁷. Le dinamiche relazionali che insistono sulla gestione quotidiana delle operazioni di credito sono dunque molteplici.

Da queste osservazioni si desume come la legislazione bancaria cinese, pure ispirata in parte a modelli liberisti, persegua in realtà più uno scopo di razionalizzazione interna del sistema che di liberalizzazione. In altri termini, essa rappresenta il tentativo del governo centrale di rafforzare il proprio controllo sul mercato del credito a scapito dei tanti poteri locali che il capitalismo di stato degli anni 1980 e 1990 aveva rafforzato.

In questa prospettiva va quindi correttamente inquadrata anche l'attenzione dei regolatori cinesi verso il problema dei NPLs, che pesano fortemente sui bilanci delle banche e dei governi, specie a livello locale. Due sono state le principali linee di riforma in questo campo. La prima ha puntato sul trasferimento degli NPLs delle banche pubbliche in capo ad apposite *asset management companies*, un processo iniziato sin dalla fine del secolo scorso⁶⁸. Parallelamente, è stato perfezionato il sistema di supervisione e le disposizioni in materia di organizzazione

⁶⁵ J. SHANG, W. TAO, *op. cit.*; K. PISTOR, GUO LI, ZHOU CHUN, *The hybridization of China's Financial System*, in B. LIEBMAN, C. MILHAUPT (a cura di), *op. cit.*

⁶⁶ K. PISTOR, GUO LI, ZHOU CHUN, *op. cit.*; Yang Youzhen, *op. cit.*

⁶⁷ K. PISTOR, GUO LI, ZHOU CHUN, *op. cit.*

⁶⁸ K. PISTOR, GUO LI, ZHOU CHUN, *op. cit.*; LI JIANGFENG, *Non-Performing Loans and Asset Management Companies in China : Legal and Regulatory Challenges for Achieving Effective Debt Resolution and Recovery*, in *Peking University Transnational Law Review*, 2013, 1, 85 ss.

interna degli istituti di credito, al fine di migliorare la gestione degli NPLs⁶⁹.

2.3. *Il credito rurale.*

Negli anni 1990 prende corpo anche la riforma del credito rurale, specie a partire dalla separazione (nel 1996) di tali istituti dal controllo della *Agricultural Bank of China*⁷⁰. Al 2004 risale l'avvio di un ulteriore programma di riforme del sistema, pure operato dalle passività derivanti dal credito facile concesso alle imprese di villaggio⁷¹. Al riordino istituzionale, in particolare attraverso la distinzione tra banche commerciali rurali e cooperative del credito, corrispondono massicce erogazioni di sussidi a fini di ripianamento dei bilanci⁷².

Il filo rosso delle riforme ripropone tuttavia anche qui molte delle peculiarità summenzionate. Le banche commerciali rurali e di villaggio (村镇商业银行 – *cunzhen shangye yinhang*) sono tutt'oggi concepite quali branche di banche commerciali nazionali⁷³. È a quest'ultime, infatti, che si rivolgono i regolatori cinesi nel dettare i criteri che debbono ispirare la costruzione di una rete del credito rurale, con particolare attenzione alle regioni meno sviluppate⁷⁴. Appare pertanto chiaro che, al di là delle pur numerose esortazioni alla predisposizione di meccanismi di controllo su basi efficientiste, le direttrici di espansione del credito rurale sottostanno ad esigenze di *policy*, interpretate dalle banche commerciali in mano pubblica⁷⁵.

⁶⁹ V. la *Notice of China Banking Regulatory Commission on Strengthening the Supervision of Large Non-performing Loans* del 2007.

⁷⁰ L. ONG, *The Communist Party and Financial Institutions: Institutional Design of China's Post-Reform Rural Credit Cooperatives*, in *Pacific Affairs*, 2009, 82(2), 251-278.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ V. le *Guiding Opinions of the China Banking Regulatory Commission on Further Promoting the Sound Development of Village Banks*, no. 46/2014 del 12 dicembre 2014.

⁷⁴ *Ibid.*, spec. Sez. I e V.

⁷⁵ Si vedano sul punto le *Guiding Opinions of the General Office of the China Banking Regulatory Commission on Strengthening the Corporate Governance of Village Banks*, no. 280/2014 del 3 dicembre 2014;

Del resto, l'utilizzo di politiche fiscali d'incentivazione e di sussidi orientati al sostegno al credito in settori specifici (ad es. la modernizzazione dell'agricoltura) è un *trend* noto e promosso⁷⁶.

Nei sistemi di credito locale, peraltro, emerge in maniera più chiara e visibile il ruolo strategico esercitato dai comitati del Partito Comunista Cinese interni alle banche stesse⁷⁷. Si deve pensare, in fondo, a realtà sociali spesso di piccola o media grandezza, ove la contiguità (anche personale e/o familiare) tra imprese clienti, *management* della banca e classe politica è naturale.

2.4. *Il sistema cinese del credito. Osservazioni conclusive.*

La ricostruzione dei caratteri del sistema di diritto bancario in Cina è operazione che non può che essere sommaria, tesa all'analisi solo di alcuni suoi profili principali. Ci siamo tuttavia concentrati sui profili che, in prospettiva comparata, distinguono il modello cinese di regolazione bancaria. Sono profili che, dal punto di vista istituzionale, ruotano attorno alla posizione dominante delle banche in mano pubblica⁷⁸.

La connotazione della banca come agente dello sviluppo nazionale, se da un lato avvicina l'opzione cinese a profili tradizionalmente associati al capitalismo di stato, dall'altro si carica di un elemento ulteriore, ossia l'intreccio fra istituzioni, relazioni ed apparato partitico, secondo un vettore di *governance* ereditato in parte dalla tradizione giuridica cinese, in parte dal diritto socialista⁷⁹.

⁷⁶ LI RUI (李蕊), 我国村镇银行法律制度的完善 (*Il perfezionamento del sistema giuridico delle banche di villaggio in Cina*), in *faxue zazhi*, 2012, 11, 78-83.

⁷⁷ L. ONG, *op. cit.*

⁷⁸ WU ZHIPAN (吴志攀), 中国银行业和银行法发展 40 年的本土经验 (*Quarant'anni di esperienza autoctona di sviluppo del diritto bancario e del settore bancario in Cina*), in *Financial Law Forum*, 2019, 100, 7-25.

⁷⁹ È proprio questa sovrapposizione fra retaggi tradizionali, stilemi della legalità socialista ed aspirazioni moderniste veicolate dallo studio di modelli stranieri a rappresentare uno dei connotati principali del "socialismo con caratteristiche cinesi", come del resto concepito sin dall'inizio del periodo di riforme, entro la cornice teorica del pensiero di Deng Xiaoping. Sul punto v. SONG BINGWU (宋秉武), ZHAO JING (赵菁) YANG DONG (杨栋), 马克思主义法律思想研究 (*Ricerca sulla teoria giuridica marxista*), Pechino, 2017, spec. 397 ss. Questo connotato, in prospettiva comparata, si declina altresì nel concetto, elaborato da Kischel, di "strutture giuridiche profonde"

Su queste premesse, la stessa attenzione riservata dalla dottrina cinese allo studio del diritto bancario straniero (prima anglosassone ed ora anche e soprattutto europeo) dà adito a varie interpretazioni⁸⁰. Da un lato, essa riflette le tendenze culturali di un periodo di grande entusiasmo verso lo studio delle economie occidentali, ora sostituito da una (invero ultradecennale) spinta al rafforzamento del controllo pubblico sull'economia. Da un altro lato, come già ricordato, essa riflette il problema, percepito anche dal legislatore, del rafforzamento della solidità patrimoniale e dell'efficienza del sistema bancario, ma nell'ottica di un più razionale e calibrato utilizzo del credito a fini di politica dello sviluppo e sotto la guida dei poteri pubblici.

Ora, la ricerca si pone inevitabilmente il problema della verifica empirica di queste conclusioni.

Come, nella pratica quotidiana del credito, le clausole “politiche” che abbiamo evidenziato o le connessioni istituzionali che abbiamo evocato possono definire le regole di funzionamento dell'intero sistema?

Il paragrafo che segue parte da questa domanda al fine di proporre un'analisi, tanto giurisprudenziale quanto “sul campo” dell'implementazione dell'Articolo 34 della Legge Bancaria.

3. Il dibattito sulla natura e la funzione dell'Art. 34 della Legge Bancaria.

Guardiamo di nuovo al testo dell'Art. 34 della Legge Bancaria: «Le banche commerciali conducono la propria attività creditizia sulla base delle esigenze dello sviluppo economico e sociale nazionale e sotto la guida delle politiche industriali nazionali».

Il dettato normativo, pur chiaro a livello programmatico, non specifica i meccanismi operativi attraverso cui il rapporto tra attività creditizia e *policy* pubbliche dovrebbe estrinsecarsi. Gli stessi

del sistema cinese, intese quali complessi di relazioni istituzionali operanti dietro il velo dei formanti tradizionali. V. U. KISCHEL, *Comparative Law*, Oxford, 2019, 700 ss.

⁸⁰ LI RENZHEN (李仁真), 欧共体银行法及其对中国的启示 (*Il diritto bancario della Comunità Europea e la sua lezione per la Cina*), in *jingji fa luncong*, 1999, 1, 342-363; ZHANG ZHIYONG (张智勇), 欧洲中央银行的独立性 (*L'indipendenza della banca centrale europea*), in *faxue*, 2003, 4, 99-103.

commentatori (giuristi ed economisti) sono ben consci che la disposizione, anche gli occhi degli osservatori esteri, qualifica in senso fortemente pubblicistico il funzionamento del mercato del credito cinese; allo stesso tempo, la sua specifica qualificazione giuridica è incerta⁸¹. Data la sua vocazione fortemente programmatica, la norma sarebbe di carattere prevalentemente esortativo, priva della capacità di creare diritti ed obblighi per i soggetti dell'ordinamento, piuttosto assimilabile a fonti di *soft law*⁸². Tale natura non negherebbe, tuttavia, l'influenza della disposizione sulle dinamiche di allocazione delle risorse finanziarie⁸³.

Si è infatti evidenziato come l'Art. 34 consenta alle autorità pubbliche di determinare i settori verso i quali l'attività creditizia debba concentrarsi maggiormente o mediante condizioni particolari⁸⁴. La flessibilità del credito indotta dall'Art. 34 è stata ritenuta un importante veicolo di adattamento dell'economia cinese ai periodi di crisi, ad esempio nel 2008-2009⁸⁵.

Del resto, la stessa dottrina che vuole assimilare l'Art. 34 alla *soft law* riconosce che la disposizione, ove interpretata congiuntamente alle regole di politica industriale – ad esempio la decisione del Consiglio di Stato sull'emanazione e implementazione delle «Disposizioni provvisorie per la promozione e l'adattamento delle strutture industriali», no. 40/2005⁸⁶ – crei di fatto un obbligo, per tutte le banche

⁸¹ XI TAO (席涛), 市场准入负面清单与产业政策、相关法律法规的修订与衔接 (*La lista negativa di accesso al mercato e la revisione e connessione delle politiche industriali e delle leggi relative*), in *zhongguo zhengfa daxue xuebao*, 2018, 65(3), 47-60.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.* La valorizzazione delle fonti di c.d. *soft law* nell'ambito della regolazione dei mercati finanziari è, peraltro, un profilo di ricerca ben noto anche agli studi di diritto dell'economia in Europa. Sul punto v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, V. LEMMA, E. STRIPPOLI, Sistema delle fonti, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2016, 105-124, 117 ss.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ XI TAO (席涛), 中国如何应对金融危机? (*Come ha risposto la Cina alla crisi finanziaria?*), in *zhongguo zhengfa daxue xuebao*, 2009, 10(2), 87-96.

⁸⁶ 国务院关于发布实施〈促进产业结构调整暂行规定〉的决定. Si veda, in particolare, l'Art. 17 delle disposizioni, secondo cui le istituzioni creditizie sono tenute a fornire supporto finanziario ai progetti d'investimento incoraggiati dalle politiche pubbliche.

commerciali, di fornire supporto creditizio per gli investimenti nei settori privilegiati dai documenti di politica industriale, alla stregua di un catalogo di settori strategici⁸⁷. L'adempimento di tale obbligo rientra, di conseguenza, nell'oggetto della supervisione sul mercato del credito.

Non sono, invero, mancate critiche (pur tenui) a questo meccanismo. Si è, in particolare, sostenuto che la determinazione dei settori di destinazione del credito bancario, così come la determinazione dei tassi di interesse di cui all'Art. 31 della Legge Bancaria, dovrebbero dipendere dalle dinamiche di mercato⁸⁸. L'eterodirezione rischia invece, secondo questa opinione, di creare meccanismi di allocazione imperfetti, ignorando la natura essenzialmente tecnica e regolatoria della supervisione bancaria⁸⁹.

D'altro canto, lo abbiamo visto, gli economisti hanno invece enfatizzato il potenziale dinamico della disposizione, tale da far adattare il sistema alle esigenze mutevoli del contesto economico interno ed internazionale.

Persiste un certo grado di confusione. Per fugarlo, almeno in parte, bisogna guardare alla pratica. È necessario, in particolare, verificare se e come gli obblighi evocati da parte dei commentatori dell'Art. 34 siano effettivamente riconosciuti tanto dalle corti quanto nella pratica sociale delle relazioni tra operatori economici e banche. Solo ad esito di questa verifica è possibile trarre conclusioni (pur non definitive) sul ruolo effettivo della disposizione analizzata nell'orientare l'evoluzione del diritto bancario in Cina.

3.1. *La giurisprudenza sull'Art. 34.*

La tabella che segue presenta, sinteticamente, tre decisioni di altrettante corti cinesi che hanno citato l'Art. 34 o il suo contenuto. Le sentenze presentate sono state selezionate a partire da una ricerca sulla

⁸⁷ XI TAO, *La lista negativa*, cit.

⁸⁸ WANG YUYU (王煜宇), *我国金融监管制度供给过剩的 法经济学分析* (*Analisi dell'eccesso di offerta nell'ambito del sistema di supervisione finanziaria in Cina dalla prospettiva della law and economics*), in *Modern Law Science*, 2014, 26(5), 61-69.

⁸⁹ *Ibid.*

giurisprudenza degli ultimi quindici anni⁹⁰. La scrematura delle pur non numerose decisioni reperite si è resa necessaria in quanto in diverse delle sentenze trovate non si è riscontrata una specifica attenzione della corte nell'analisi del contenuto dell'Art. 34. In altri termini, la disposizione era semplicemente citata, insieme ad altre contenute nella medesima legge, a fondamento del generalissimo obbligo, per gli istituti di credito e per le parti di contratti bancari, di rispettare la legge⁹¹.

Si è pertanto voluto dare enfasi alle parole di quei giudici che, pur da prospettive e con esiti molto differenti, come vedremo, hanno interpretato la disposizione di cui all'Art. 34.

A livello sistemico, tuttavia, una prima conclusione da trarre è proprio la relativa scarsità di applicazioni di questo articolo, con tutta probabilità dovuta al suo tono programmatico ed alle implicazioni politiche.

Estremi della decisione	Materia del contendere	Riferimenti all'Art. 34	Esito
Suprema Corte del Popolo, 28 giugno 2019, decisione civile no. 22	Validità di un contratto di finanziamento stipulato tra impresa ed istituto di credito – controversia tra l'impresa e la banca.	Ai sensi dell'Art. 34 della legge sulle banche commerciali; dell'Art. 3 delle Misure provvisorie per l'amministrazione dei finanziamenti relativi al capitale circolante, emanate dalla China Banking Regulatory Commission (12	Conferma della decisione appellata: contratto nullo ai sensi dell'Art. 52 della Legge sui contratti del 1999 – contrarietà agli interessi nazionali e pubblici.

⁹⁰ La ricerca ha fatto uso principalmente delle banche dati «*China Law & Reference* (威科先行·法律信息库)» e «*China Judgments Online* (中国裁判文书网)» (in *open access* al link: <https://wenshu.court.gov.cn/> – ultimo accesso: 11 luglio 2021).

⁹¹ V. ad es. Corte Intermedia del Popolo di Wuhan, Provincia dello Hubei, 25 Novembre 2014, decisione civile no. 00872; Corte Intermedia del Popolo di Nantong, Provincia del Jiangsu, 8 Ottobre 2018, decisione civile no. 2608.

		febbraio 2010, no. 1/2010); della Comunicazione dell'Ufficio Generale della CBRC sul rafforzamento del sistema di supervisione del credito (9 giugno 2009) e delle Opinioni guida della CBRC sui servizi bancari per l'economia reale (no. 9/2013) i crediti erogati dalle banche commerciali possono essere utilizzati per le esigenze di operatività del beneficiario e per investimenti nell'economia reale, non invece per ripianare o costituire garanzie per altre passività.	
Corte del Popolo del Distretto di Xixiantang, Città di Nanning, Regione Autonoma del Guangxi, 12 dicembre 2019, decisione	Illeciti finanziari – produzione di documenti falsi a sostegno di una richiesta di credito ad una banca.	La disposizione di cui all'Art. 34, nel prevedere che l'esercizio del credito segua le politiche industriali nazionali, indica che l'attività creditizia delle banche commerciali svolge un ruolo importante per il macro-	Condanna degli imputati sulla base delle leggi penali applicabili.

penale no. 676		controllo dell'economia sulla base delle regole di mercato. La condotta degli imputati ha danneggiato l'ordine gestionale del sistema finanziario.	
Corte Intermedia del Popolo della Città di Xuzhou, Provincia del Jiangsu, 16 settembre 2009, decisione civile no. 0526	Conduzione di attività creditizia in assenza delle autorizzazioni previste – controversia tra un esercente attività creditizia per mezzo di un'impresa individuale operante nel settore immobiliare (C. J.) ed un soggetto privato persona fisica (X. Y.), finanziatore, a più riprese, dell'impresa individuale.	La corte di prima istanza (confermata dalla decisione d'appello) ha connesso il dettato dell'Art. 34 alla natura peculiare dell'industria finanziaria in Cina. La subordinazione dell'attività creditizia alle politiche pubbliche giustifica la previsione di speciali autorizzazioni per l'esercizio, in forma professionale, dell'attività di concessione di finanziamenti. Pertanto, la condotta di entrambe le parti si qualifica come illecita, in quanto esse hanno in via continuativa esercitato attività creditizia senza le dovute autorizzazione,	Conferma della decisione di primo grado – condanna di C. J. al pagamento delle somme dovute a X. Y. Le condotte illecite di C. J. e X. Y. relative all'esercizio di attività creditizia in assenza delle apposite autorizzazioni non rientrano nella competenza della corte e devono essere scrutinate dai dipartimenti competenti.

		danneggiando così l'ordine del mercato.	
--	--	--	--

Ad onta della succitata scarsità, le decisioni selezionate si caratterizzano anzitutto per la varietà, tanto nel tipo di controversia quanto nel grado delle corti che le hanno rese. Su tre decisioni, due concernono controversie civilistiche ed una è decisione penale. Ancora, una decisione è resa dalla Suprema Corte del Popolo, una da una corte intermedia (a livello municipale) in secondo grado ed una da una corte locale (distrettuale) in primo grado.

Nessuna delle tre sentenze utilizza l'Art. 34 quale base giuridica della decisione. La conclusione non deve sorprendere: l'inattitudine dell'Art. 34 a fondare obblighi specifici per i soggetti dell'ordinamento, evocata dalla dottrina, si traduce nella difficoltà, per il giudice, di intervenire sull'assetto dei rapporti giuridici tra i consociati in base ad essa. Ecco che allora l'Art. 34 diviene, nel ragionamento delle corti, una premessa logica da connettere alle norme specifiche, queste sì, poste a fondamento della decisione: per la Corte Intermedia di Xuzhou queste norme sono quelle, contenute anche nella Legge Bancaria, in materia di autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia; per la Corte distrettuale di Xixiantang sono le norme di diritto penale dell'economia; per la Suprema Corte del Popolo sono le norme generali del diritto dei contratti.

Stante la valenza sistemica ed ermeneutica dell'Art. 34, le differenze nel ragionamento delle corti in prospettiva diacronica consentono di fondare più solidamente una teoria giuridica, pur embrionale, dell'Art. 34.

Osserviamo la decisione più risalente, quella della Corte Intermedia di Xuzhou. Qui, l'Art. 34, e quindi la connessione tra attività creditizia e politiche industriali pubbliche, viene concepita come declinazione della specialità del mercato del credito e delle attività finanziarie, tali da giustificare la presenza di regole specifiche. Il significato dell'Art. 34 viene di fatto ridotto a generalissima giustificazione dell'esistenza di un diritto particolare dei mercati bancari e finanziari, secondo un argomento noto a tutti i manuali di diritto economico cinese⁹². L'osservazione più significativa che questa più risalente decisione può

⁹² ZHANG SHOUWEN, *op. cit.*, 325 ss.

implicare è proprio la riconferma della natura fondamentalmente pubblicistica della regolazione dell'attività creditizia, ribadita indirettamente dal tenore dello stesso Art. 34.

Da questo punto di vista il diritto bancario cinese, ma anche, più in generale, tutto il diritto economico cinese, manifesta la sua ferma appartenenza alla sfera del diritto pubblico, anche e soprattutto in funzione della prevalenza dell'elemento di coordinamento e supervisione rispetto a quello, ampiamente conosciuto in occidente, della specialità delle regole contrattuali⁹³.

Di carattere generale è pure il riferimento all'Art. 34 operato dalla Corte distrettuale di Xixiantang nell'ambito di un procedimento penale a carico di una serie di soggetti accusati di aver prodotto, secondo un preordinato disegno criminoso, documentazione falsa a sostegno di una richiesta di credito ad una banca. Qui, la corte enfatizza il ruolo dell'attività creditizia nell'ambito del coordinamento degli andamenti macro-economici della nazione. Allo stesso tempo, però, la corte intende l'Art. 34 in via funzionale all'implementazione delle regole del mercato nell'attività creditizia. L'Art. 34 viene quindi inteso come principio di carattere generale, al punto da poter essere utilmente richiamato in un procedimento penale, a sostegno di una *rule of law* economica fondata in parte sul rispetto delle regole del mercato ed in parte sull'attività di coordinamento da parte delle autorità.

Di tutt'altro tenore teorico-pratico, e di tutt'altra rilevanza per l'analisi, è l'arresto della Suprema Corte del Popolo del 28 giugno 2019. Qui, rileva anzitutto la fattispecie: l'Art. 34 viene richiamato nel contesto di un giudizio sulla validità di un contratto di finanziamento.

La decisione di secondo grado, all'esame della Suprema Corte del Popolo, aveva dichiarato nullo un contratto di finanziamento sulla base dell'utilizzo che l'impresa aveva fatto delle risorse erogate (i.e. ripianamento di altri debiti previamente contratti).

La Suprema Corte del Popolo, nel confermare questa decisione, delinea un quadro sistematico dei rapporti tra Art. 34, disposizioni regolamentari in materia di amministrazione del settore creditizio e diritto dei contratti. In particolare, la previsione generale di cui all'Art.

⁹³ *Ibid.* Sulla declinazione privatistica della regolazione dei mercati a mezzo contrattuale nel diritto italiano ed occidentale v. C. FERRARI, *I contratti dei mercati regolati*, Torino, 2018.

34 (i.e. subordinazione dell'attività creditizia alle politiche industriali nazionali) trova specificazione in una serie di fonti secondarie a carattere regolatorio, le quali stabiliscono una connessione tra il credito erogato dalle banche commerciali e gli investimenti nell'economia reale del paese, a fini di sviluppo. Tali disposizioni, che pure potrebbero evocare un'idea programmatico-esortativa, vengono giudicate dalla Corte come un meccanismo di eterodirezione dei contratti di credito, funzionalmente collegato, appunto, all'Art. 34. In questa prospettiva, il contratto di finanziamento è valido anche sulla base del suo scopo concreto. I crediti non impiegati a beneficio dello sviluppo dell'economia reale non sono giustificati dall'ordinamento.

Lo specifico riferimento normativo utilizzato dalla Suprema Corte del Popolo – così come dalla decisione appellata – per dichiarare la nullità del contratto è l'Art. 52 della Legge sui Contratti del 1999 (ora abrogata), il quale comprendeva, tra le cause di nullità del contratto, la contrarietà tanto agli interessi nazionali (国家利益 – *guojia liyi*) quanto agli interessi pubblici (公共利益 – *gonggong liyi*)⁹⁴. Nell'ambiguità e complessità di queste nozioni si celava il riferimento da un lato ad un complesso di valori sociali organizzanti la vita della comunità e per questo giudicati prevalenti; dall'altro lato ad una visione di sviluppo socio-economico interpretata e perpetrata dalla *leadership* politica della nazione⁹⁵. Un importante autore aveva evocato, sulla base di queste ipotesi contenute nell'Art. 52, un generale concetto di ordine pubblico economico⁹⁶.

Queste ipotesi di nullità contrattuali sono divenute pertanto, nel ragionamento della Suprema Corte del Popolo, un facile grimaldello

⁹⁴ Sulla Legge dei Contratti del 1999, i suoi contenuti specifici ed il suo posizionamento nello sviluppo diacronico del diritto civile cinese v. E. TOTI, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico. Tra legge e dottrina*, Roma, 2020.

⁹⁵ GONG LIXIA (巩丽霞), 刍议合同法中的“国家利益” (*Discussione sugli “Interessi nazionali” nel diritto dei contratti*), in *shangye shidai*, 2006, 23, 57-58; RAN KEPING (冉克平), 论“公共利益”的概念及其民法上的价值 (*Sul concetto di “pubblico interesse” ed il suo valore nel diritto civile*), in *Wuhan University Journal*, 2009, 62(3), 334-338; G. SABATINO, *Il nesso giuridico tra piano e contratto nel diritto della Repubblica Popolare Cinese*, in *DPCE Online*, 2020, 3, 3225-3253.

⁹⁶ HAN SHIYUAN (韩世远), 合同法总论 (*Introduzione al diritto dei contratti*), Pechino, 2018, 216-217.

logico per far scaturire obblighi giuridici e giustiziabili dalla disposizione dell'Art. 34 e dalle fonti secondarie ad esso riconducibili.

Il significato della decisione, specie se comparato ai più tenui approcci ricavabili dalle altre sentenze analizzate, deve essere però necessariamente testato a fronte della già citata abrogazione della Legge sui Contratti del 1999 e dell'entrata in vigore, dal 1 gennaio 2021, del Codice Civile. Nel testo del codice, la fattispecie della nullità per violazione di interessi pubblici e/o nazionali scompare, mentre sopravvive, nel libro sulle disposizioni generali, la previsione della nullità degli atti giuridici contrari all'ordine pubblico (公序 – *gong xu*) o al buon costume, o in violazione di leggi o regolamenti amministrativi⁹⁷. Come già ricordato, le disposizioni specifiche sul contratto di credito non fanno cenno a contenuti riconducibili all'Art. 34 della Legge Bancaria.

Pertanto, l'unica disposizione di riferimento viene necessariamente ad essere l'Art. 534, che demanda alle autorità di regolazione del mercato (e alle altre autorità competenti) l'esercizio della supervisione e la determinazione delle sanzioni per i casi in cui un contratto sia stato posto in essere in danno dell'interesse pubblico o nazionale.

Si tratta, come evidente, di una regola dal contenuto vago e che, soprattutto, non chiama in causa il giudice, accentrando invece il controllo sulle dinamiche contrattuali in capo alle autorità amministrative.

Parrebbe difficile, pertanto, replicare una decisione come quella presa dalla Suprema Corte del Popolo nel 2019, dal momento che il libro sui contratti del codice civile non offre sufficienti appigli per consentire al giudice di dichiarare nullo il contratto di finanziamento in contrasto con le politiche industriali nazionali. A ben vedere, tuttavia, non si tratta di un arretramento della dimensione politica del credito, ma anzi di un suo rafforzamento. L'implementazione delle politiche industriali attraverso l'esercizio del credito può infatti avvalersi di due differenti canali, entrambi legittimati dal codice. Da un lato, quello derivante dalla lettura sistematica dell'Art. 34 della Legge Bancaria, dei regolamenti settoriali di supervisione delle politiche creditizie e delle regole generali in materia di nullità degli atti giuridici per violazione di leggi o regolamenti amministrativi (o ancora violazione dell'ordine

⁹⁷ Art. 143.

pubblico economico). Dall'altro, quello predisposto dall'Art. 524 del codice, che esclude il giudice dalla supervisione ma disegna al tempo stesso un'ampia discrezionalità a beneficio delle autorità di regolazione del mercato, al fine di sanzionare contratti ritenuti incompatibili con gli interessi della nazione⁹⁸.

L'interpretazione dell'Art. 34 data dalla Suprema Corte del Popolo, al di là delle norme civilistiche "di accompagnamento", viene ulteriormente supportata dalle evoluzioni del diritto cinese.

3.1.1. Art. 34 e diritto dei contratti. Note di comparazione.

L'arresto della Suprema Corte del Popolo del 2019 è rilevante non solo per l'interpretazione "forte" data all'Art. 34 della Legge Bancaria, ma anche per l'intelaiatura sistematica che produce in relazione al diritto dei contratti.

Come già osservato alla luce delle elaborazioni della dottrina cinese, ricondurre la violazione dell'Art. 34 ad un'ipotesi di nullità del contratto di finanziamento per violazione dell'interesse nazionale e/o pubblico significa evocare un'idea di ordine pubblico economico invero non ignota alla tradizione giuridica occidentale, specie nelle declinazioni dell'interventismo statale espresso mediante il controllo pubblico nel credito nei decenni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale⁹⁹.

⁹⁸ Si tratta, del resto, di una disposizione che è stata ritenuta dalla civilistica come integrativa di un sistema di *governance* teso al bilanciamento tra interventismo statale ed autonomia contrattuale, proprio nell'ottica dell'equilibrio tra diverse categorie di interessi. V. sul punto WANG LIMING (王利明), 正确适用民法典应处理好三种关系 (*Tre relazioni critiche per la corretta applicazione del codice civile*), in *Modern Law Science*, 2020, 42(6), 3-16. Lo stesso A. mette in evidenza come la supervisione funzionale alla protezione degli interessi nazionali sia intrinsecamente connessa alla conservazione degli equilibri macro-economici, così rievocando l'apparato concettuale già posto dalle corti al servizio dell'Art. 34 della legge sulle banche commerciali.

⁹⁹ La nozione di ordine pubblico economico, nel diritto dell'Europa occidentale, è principalmente di derivazione francese e compare già negli anni 1930 con accezione eminentemente "protettiva", tesa alla tutela dei contraenti deboli nel mercato (G. RIPERT, *L'ordre économique et la liberté contractuelle*, in *Mél. Gén. y*, Parigi, 1934, t. 2). È nel secondo dopoguerra che si afferma, invece, una ulteriore concezione, più "dirigistica", dell'ordine pubblico economico, tesa a legittimare la conformazione dei rapporti negoziali tra privati sulla base di esigenze di sviluppo fatte proprie dalla

In quei decenni il diritto civile italiano aveva progressivamente strutturato la figura, ancor oggi ben nota, del mutuo di scopo, concepito quale deviazione rispetto allo schema degli Artt. 1813 ss. del codice civile in virtù della presenza di una specifica obbligazione in capo al finanziato, oltre a quella restitutoria e alla corresponsione degli interessi: il conseguimento dello specifico scopo per il quale il finanziamento è stato concesso¹⁰⁰.

Tale scopo viene di conseguenza necessariamente in gioco sotto il profilo causale.

Altrimenti relegato entro la sfera dei motivi, il particolare obbiettivo economico perseguito dal finanziato integra, nel mutuo di scopo, la causa del contratto, implicando così la nullità *ex* Art. 1418 co. 2 del codice civile, del finanziamento utilizzato, in concreto, per operazioni diverse da quelle che lo avevano giustificato¹⁰¹.

Una più incisiva connotazione pubblicistica si ritrova poi nel c.d. mutuo di scopo legale, ossia nella fattispecie in cui la clausola di destinazione del finanziamento, integrante la causa del negozio, è stabilita a priori dalla legge, come, ad esempio, nella disciplina dei c.d. crediti speciali o agevolati¹⁰². Sotto il profilo istituzionale, l'erogazione di tali crediti, specie in passato, da parte di banche in mano pubblica o addirittura di istituti specializzati di diritto pubblico qualificava la banca stessa quale portatrice dell'interesse pubblico perseguito dall'operazione.

volontà politica della nazione. Sulla nozione v. *ex multis* G. FARJAT, *L'ordre public économique*, Parigi, 1963; R. SAVATIER, *Métamorphose économique et sociale du droit civil d'aujourd'hui: l'ordre public économique*, Parigi, 1965; G. QUADRI, *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1980, 51.

¹⁰⁰ L. BALESTRA, *Il mutuo di scopo tra «arricchimento» degli interessi perseguiti e deviazioni dal modello codicistico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, 4, 1133 ss.; S. MAZZAMUTO, voce «Mutuo di scopo», in *Enc. Giur.*, Roma, 1990, 1 ss.; M. RISPOLI FARINA, voce «Mutuo di scopo», in *Digesto/civ.*, XI, Torino, 1994, 558 ss.; V. ALLEGRI, *Credito di scopo e finanziamento bancario delle imprese*, Milano, 1984.

¹⁰¹ G. GIAMPICCOLO, voce «Mutuo (diritto privato)», in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, 1977. Cfr., in giurisprudenza, Cass. 10 giugno 1981 n. 3752, la cui fattispecie ricalca molto da vicino quella analizzata dalla Suprema Corte del Popolo nel 2019, ossia un finanziamento “coperto” da una clausola legale di destinazione utilizzato, tuttavia, per estinguere debiti precedentemente contratti. Sempre in giurisprudenza cfr. anche Cass. 19 ottobre 2017, n. 24699.

¹⁰² L. BALESTRA, *op. cit.*

In una prospettiva di politica economica comparata, va rilevato in effetti che la programmazione dell'attività creditizia secondo il controllo pubblico degli istituti di credito (anche ove soggetti al diritto privato) ha rappresentato, e ancora rappresenta, una delle espressioni strategiche dell'interventismo economico come modello di sviluppo¹⁰³. La soluzione adottata del socialismo di mercato cinese non contraddice questo argomento.

Allo stesso tempo, però, lo sforzo di comparazione giuridica deve prendere atto delle divergenze nelle evoluzioni dei modelli di coordinamento pubblico dell'attività negoziale, qui osservata dal punto di vista del credito bancario.

Il sistema costruito dall'Art. 34 e dal diritto dei contratti cinese, infatti, deriva da un progressivo allentamento del paradigma del contratto economico risalente al periodo dell'economia totalmente pianificata. L'apertura al mercato in un contesto di continuità politico-ideologico con il passato – confermata dalla permanenza del dettato costituzionale, pur modificato più volte, del 1982 – fa evolvere, ma non scalfisce la gerarchia tra interessi pubblici/nazionali e privati. Il contratto di diritto cinese riflette, in linea di principio, la prevalenza dei primi sui secondi¹⁰⁴.

La subordinazione dell'autonomia negoziale alle *policies* pubbliche è ulteriormente enfatizzata allorché uno o più soggetti coinvolti siano imprese delle quali lo Stato possieda parte dei capitali¹⁰⁵. Ai sensi della Legge sui capitali pubblici delle imprese (企业国有资产法 – *qiye guoyou zichan fa*) infatti, gli investimenti dei suddetti operatori

¹⁰³ Per una panoramica anche storica sul fenomeno v. T. OATLEY, *International Political Economy*, New York, 2019, *passim*; K. SHERIF, M. BORISH, A. GROSS, *State-owned Banks in the Transition : Origins, Evolution, and Policy Responses*, Washington DC, 2003; P. SAPIENZA, *The effects of government ownership on bank lending*, in *Journal of Financial Economics*, 2004, 72(2), 357-384; T. MAROIS, *State-owned banks and development: Dispelling mainstream myths*, MSP Occasional Paper, 2013, 21, disponibile al sito https://www.municipalservicesproject.org/sites/municipalservicesproject.org/files/publications/OccasionalPaper21_Marois_State-owned_Banks_and_Development_Dec2013_0.pdf

¹⁰⁴ GONG LIXIA, *op. cit.*; HAO JIANG, *Freedom of Contract under State Supervision*, in *George Mason Journal of International Commercial Law*, 2016, 7(3), 202-254.

¹⁰⁵ HAO JIANG, *op. cit.*

economici vanno effettuati in conformità alle politiche industriali della nazione¹⁰⁶.

Il finanziamento di scopo, nel diritto cinese, non ha pertanto necessità di agganciarsi all'analisi della causa (原因 – *yuanyin*) contrattuale, profilo peraltro poco valorizzato tanto dal diritto positivo quanto dalla dottrina¹⁰⁷.

Invero, nella decisione della Suprema Corte del Popolo del 28 giugno 2019, la parte appellante (i.e. l'istituto di credito) aveva evocato una distinzione tra motivi (动机 – *dongji*) del contratto e suo scopo (目的 – *mudi*), quest'ultimo il solo rilevante per la legge. Tuttavia, la corte (e pure le parti) non pare considerare lo scopo del contratto alla stregua di un elemento tecnico-giuridico direttamente qualificante la fattispecie, quanto piuttosto una nozione generalissima e non tecnica, riferibile, in concreto, solo al problema della compatibilità tra contratti ed interessi nazionali e pubblici *ex* Art. 52 della legge sui contratti.

La necessaria conformità degli atti giuridici agli interessi nazionali e pubblici è pertanto sufficiente a fondare una teoria “dirigistica” del contratto¹⁰⁸. Quest'ultima, tuttavia, operando in un contesto di mercato, non può più utilmente declinarsi in figure di contratto “pianificato”; può invece sfruttare al meglio le capacità dinamiche di clausole aperte come appunto l'Art. 34. Le condizionalità che, nel caso concreto, vincolano i finanziamenti a specifici utilizzi non sono così predeterminate da leggi speciali, ma sono invece demandate a fonti regolamentari di settore, a documenti di pianificazione e politica industriale, a linee guida aggiornate e modificate frequentemente. È l'intreccio fra disposizioni legislative aperte e singoli atti di programmazione a consentire, in

¹⁰⁶ Art. 36.

¹⁰⁷ È sulla scorta della tradizione giuridica tedesca che il diritto civile cinese non annovera la causa tra i requisiti del negozio giuridico. Sul punto v. FENG JIEYU (冯洁语), 论原因在合同效力中的功能 (*Sulla funzione della causa nella validità dei contratti*), in *huadong zhengfa daxue xuebao*, 2016, 2, 94-107.

¹⁰⁸ Proprio questo approccio “dirigistico” è del resto l'obiettivo delle critiche di gran parte della civilistica italiana più recente, tesa a confutare il paradigma bettiano della causa quale funzione socio-economica del negozio, vista quale residuo di approcci paternalistici poco conformi alle moderne evoluzioni dell'economia di mercato, anche sull'onda dell'integrazione europea. Cfr. V. ROPPO, *Il contratto*, in G. IUDICA, P. ZATTI (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Milano, 2011, 343-346.

effetti, la canalizzazione del credito verso i settori dell'economia di volta in volta privilegiati.

Emerge, da questa prospettiva, la netta differenza con la figura nostrana del mutuo di scopo legale, che invece si appoggia su interventi legislativi speciali, laddove invece una generale subordinazione del contratto agli atti di programmazione è, sin da tempi risalenti, rifiutata¹⁰⁹.

La divergenza appare ancora più netta alla luce del nuovo Codice Civile. L'Art. 534 predispone infatti, pur solo nelle sue fattezze generali, un meccanismo di controllo pubblicistico dei contratti, con la conseguenza, come visto, di restringere i canali giudiziali di scrutinio delle dinamiche negoziali in conformità agli interessi nazionali. Le ipotesi di finanziamenti "di scopo" *ex* Art. 34 della Legge Bancaria saranno pertanto, con tutta probabilità, supervisionate anzitutto a livello amministrativo, da parte dei dipartimenti (locali e centrali) competenti, i quali si incaricheranno altresì di irrogare le opportune sanzioni, fra cui la nullità.

Quello prefigurato dal nuovo codice è, insomma, un sistema che, accentrando il controllo sul piano amministrativo, tende ad aggirare le asperità logiche della valutazione giudiziale di conformità del contratto – nel nostro caso di finanziamento – agli scopi dettati dalla legge.

3.2. *Un'analisi sul campo.*

Un ulteriore sviluppo dell'analisi empirica sulla dimensione politica dell'esercizio del credito nel in Cina può utilmente affidarsi non più all'analisi dei formanti più tradizionali, ma alla raccolta di informazioni "sul campo" attinenti ad operazioni di finanziamento che coinvolgono banche ed operatori economici.

La finalità metodologica perseguita con questo approccio è, a ben vedere, proprio quella di evidenziare la sovrapposizione tra norme giuridiche formalizzate e relazioni istituzionali tra operatori del mercato.

¹⁰⁹ Sul punto v. G. FERRI, *Programmazione e autonomia individuale nel diritto privato italiano*, in *Dir. economia*, 1966, 16 ss.; L. MENGONI, *Programmazione e diritto*, in *Ius*, 1966, 1 ss.; P. BARCELLONA, *Intervento statale e autonomia privata nella disciplina dei rapporti economici*, Milano, 1969.

L'esempio che si vuole proporre deriva da una serie di interviste realizzate, nel giugno del 2018, ai dirigenti di una cooperativa agricola della contea di Pingjiang (平江) nella provincia dello Hunan (湖南) a proposito di un'operazione di finanziamento conclusa con la sezione locale di un istituto di credito¹¹⁰.

Anzitutto, va tenuto in conto che la cooperativa, di piccole dimensioni, è costituita da individui residenti in un villaggio ed opera su fondi di proprietà del villaggio stesso, il cui diritto di gestione è stato trasferito dal villaggio alla cooperativa stessa. Si tratta del basilare meccanismo di funzionamento della proprietà collettiva nel diritto cinese¹¹¹.

Le autorità locali – principalmente a livello di contea – hanno stabilito da diverso tempo di investire sullo sviluppo economico del villaggio, puntando sia ad un ammodernamento delle tecniche produttive che ad una diversificazione delle colture.

Sulla base di questa volontà politica di sviluppo, le banche locali (a capitale pubblico) hanno implementato tipologie di finanziamenti agevolati a beneficio, tra gli altri, delle cooperative agricole. In particolare, nel caso oggetto delle interviste realizzate, la cooperativa ha concluso con l'istituto di credito un contratto di finanziamento a lungo termine per gli scopi suddetti, senza dover corrispondere, per i primi tre anni, alcun interesse sul capitale ricevuto.

Lo scopo perseguito dal finanziamento è, in questo caso, principalmente lo sviluppo di colture non cerealicole (quindi, diverse

¹¹⁰ Le interviste sono state realizzate in un momento in cui l'A. era *visiting scholar* presso la Zhongnan University of Economics and Law di Wuhan (dicembre 2017-luglio 2019), nonché assistente alla ricerca del Dipartimento di Diritto Civile e Commerciale, con borsa della Facoltà di Giurisprudenza della medesima università.

¹¹¹ Quello della proprietà collettiva (集体所有权 – *jiti suoyouquan*) è un istituto tipico del diritto civile cinese, dalla grande complessità e che meriterebbe, pertanto, ben più spazio di quello che qui gli si può riservare. Per un inquadramento generale della nozione, anche in rapporto al diverso istituto della proprietà statale, v. XI ZHIGUO (席志国), *中国物权法论 (Diritto cinese della proprietà)*, Pechino, 2016, 172 ss.; LIU YUHAN, *On the Legal System of Collectively-Owned Land Development Right*, in *Land Law*, 2016, 6, 30 ss.; LI JUN, *L'utilizzo collettivo e la proprietà collettiva terriera nell'esperienza cinese*, in *Bullettino dell'istituto di diritto romano "Vittorio Scialoja"*, 2016, 6, 309-330.

dal riso) e destinate alla vendita all'ingrosso sul mercato locale e non all'autoconsumo¹¹².

Il complesso di norme positive applicabili alla fattispecie appena descritta rendono, secondo l'Art. 34 e tutti gli altri documenti locali di *policy* relativi allo sviluppo del settore in oggetto, la validità del contratto di finanziamento strettamente legata al perseguimento dello scopo previsto. Nel caso specifico, vi è di più: il vincolo funzionale può sussistere infatti non solo nel contratto di finanziamento, ma anche nell'accordo di trasferimento del diritto di gestione del fondo da parte del villaggio a beneficio della cooperativa. Lo strumento contrattuale viene allora a riflettere un vincolo di pianificazione dell'attività economica che emerge anche a livello di diritti proprietari.

L'esempio proposto, ovviamente, ha delle peculiarità, legate soprattutto al contesto rurale, dove l'istituto della proprietà collettiva è particolarmente vivace e dove la dialettica fra cooperativa, villaggio, contea e banca è in qualche modo favorita dalla limitatezza del contesto socio-geografico¹¹³.

Purtuttavia, siamo di fronte ad un'ipotesi in cui il disposto dell'Art. 34, senza essere richiamato nei contratti o essere enunciato da alcun giudice, fa leva sui reticoli relazionali di *background* per informare l'avvio e la gestione di iniziative economiche private, specie nelle fasi iniziali, più bisognose di "promozione".

¹¹² La diversificazione delle colture corrisponde, sul piano fondiario, ad una divisione delle particelle di terreno date in concessione. Ad una serie di piccole particelle affidate alle famiglie dei membri della cooperativa e dedicate alla coltura del riso, corrispondono fondi di maggiori dimensioni adibiti a colture diverse, da vendere all'ingrosso.

¹¹³ La "limitatezza" non deve essere intesa in senso strettamente dimensionale. Il villaggio in esame, pur contando solo circa duemila abitanti, s'estende per chilometri ai bordi di un'ampia valle. La stessa contea di Pingjiang s'estende su oltre quattromila chilometri quadrati e conta più di un milione di abitanti. Nonostante questi numeri, da leggere alla luce della geografia e demografia cinesi, la presenza di innumerevoli cittadine di dimensioni medio piccole (che ospitano sezioni locali di diverse banche) fa sì che gli scambi città-campagna passino attraverso tanti canali "intermedi". Così, gli abitanti del villaggio hanno quale punto di riferimento "urbano" una cittadina di qualche migliaio di abitanti a poco più di un'ora di distanza (parte della strada è sterrata) e conoscono perfettamente le autorità (statali e di partito) e i dipendenti delle banche locali che ivi lavorano.

4. *Conclusione. La banca nella costituzione economica cinese della nuova era.*

Il socialismo di mercato cinese conta oggi su una presenza dominante e trainante dell'economia privata. La volontà di pianificazione dello sviluppo da parte dei pubblici poteri deve pertanto necessariamente affidarsi in misura crescente alle capacità di coordinare ed orientare gli investimenti privati. Ne consegue che il settore del credito acquisisce una rilevanza strategica ancor più pesante di quella, già forte, goduta in passato.

I meccanismi operativi della pianificazione “dinamica” rinata a partire dal nuovo millennio fanno dell'erogazione del credito (e del credito agevolato) uno strumento principe di implementazione dei piani e delle *policies* di sviluppo.

Le caratteristiche strutturali del diritto bancario cinese si allineano con facilità a questo scopo.

L'Art. 34 della Legge Bancaria, preso da solo, può apparire una clausola programmatica “aperta”. Si tratta in realtà di una classica norma a tenore strumentale, pensata per consentire ai pubblici poteri un controllo sulle operazioni di finanziamento calibrato differentemente caso per caso. È, in altri termini, una norma di legalità socialista, di *rule by law*, che utilizza il diritto quale viatico di controllo politico¹¹⁴.

La dimensione dirigistica del diritto bancario implica altresì, nella Cina di oggi, la piena consapevolezza delle criticità strutturali del capitalismo di stato bancario. L'attenzione della *leadership* cinese verso gli standard internazionali, da ultimo quelli di Basilea III, riflette una costante allerta nei confronti dell'effettiva solidità patrimoniale delle banche cinesi. La legislazione interna, come visto, evidenzia lo sforzo di ridurre l'esposizione degli istituti di credito agli NPLs.

Queste due linee di regolazione – quella dirigistica e quella prudenziale – danno giocoforza adito a potenziali conflitti che riflettono altresì la dialettica tra il nuovo diritto socialista derivato dal substrato del diritto dell'economia pianificata ed il diritto di matrice occidentale ed internazionale, teso a rafforzare, anche a livello di immagine, la posizione cinese entro la comunità economica internazionale.

¹¹⁴ Sulla nozione di *rule by law* v. I. CASTELLUCCI, *Rule of Law and Legal Complexity*, cit.

Nella “nuova era” del socialismo con caratteristiche cinesi, il legislatore appare pienamente consapevole della difficile convivenza tra le succitate dimensioni del diritto bancario, eppure è intento a perfezionarle entrambe. L’opzione scelta, perlomeno alla luce dei formanti espliciti, è quella della progressiva centralizzazione del controllo sul piano amministrativo, utilizzando quindi la funzione regolatrice per colpire difformità di disciplina a livello locale e proteggere la solidità delle banche in mano pubblico; dall’altro lato, la funzione dirigitica, veicolata, ad esempio, dall’Art. 34 della Legge Bancaria, valorizza la connessione tra contratti di finanziamento e strategie di sviluppo, inserite in una complessa struttura gerarchica che garantisce la conformità degli obiettivi locali a quelli fissati dal governo di Pechino¹¹⁵.

Le innovazioni apportate dal nuovo Codice civile in punto di contratti in violazione degli interessi pubblici e nazionali paiono del resto confermare l’idea di allargare lo spazio di discrezionalità delle autorità di regolazione.

Il punto critico del sistema, evidentemente, è nell’interazione tra i formanti “superficiali” e quelli più profondi, legati a contesti relazionali locali e potenzialmente confliggenti con le tendenze centralizzatrici della legge.

L’equilibrio non facile eppur funzionante tra elementi apparentemente contraddittori non è solo, come già ampiamente notato, un tratto tipico delle moderne evoluzioni del diritto cinese, ma un importante stimolo metodologico. L’esempio del diritto bancario cinese pone infatti continue domande sul rapporto tra l’evoluzione dei modelli giuridici e la contemporanea evoluzione delle strutture di politica economica perseguite dai poteri nazionali, sovranazionali ed internazionali¹¹⁶. La possibilità di spiegare i caratteri peculiari di un sistema, ed anche le sue apparenti contraddizioni, a partire dalle

¹¹⁵ Si tratta, come già accennato, di una dinamica osservabile non solo in merito alla regolazione bancaria, ma più in generale con riferimento all’evoluzione dei rapporti tra potere politico ed economia privata, su cui v. G. SABATINO, *Il Partito Comunista Cinese e l’Economia Privata*, cit.

¹¹⁶ Sul problema v. A. SOMMA, *Scienza giuridica, politica ed economia nell’uniformazione del diritto privato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, 1, disponibile in <http://www.osservatoriosullefonti.it>; E. PICOZZA, V. RICCIUTO, *Diritto dell’economia*, Torino, 2017, 48 ss.

capacità di adattamento del diritto al programma di sviluppo perseguito dal potere politico è un quesito metodologico che merita di essere approfondito nell'ambito degli studi di diritto comparato dell'economia. Soprattutto, la possibilità (e l'opportunità) di proporre classificazioni sistemologiche fondate sulle divergenze fra i modelli di capitalismo (capitalismo neoliberista, capitalismo di stato, ecc.) può aprire, pur con tutti i *caveat* del caso, nuovi spazi per la comparazione, specie in settori altamente dinamici e fluidi rispetto alle categorie tradizionali del diritto privato¹¹⁷.

¹¹⁷ A. SOMMA, *Scienza giuridica, politica ed economia*, cit.; v. anche ID., *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 2019, *passim*; F. CAPRIGLIONE, *Ordine giuridico e processo economico nell'analisi di law and economics*, in M. PELLEGRINI, *op. cit.*, 1-23.