



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

# INTERMEDIARI FINANZIARI *EX* ART. 106 TUB E SISTEMA CENTRALIZZATO DEI RISCHI

di Carmine Ruggiero

## ABSTRACT

*The article deals with financial intermediaries pursuant to Article 106 of the t.u.b., in the light of recent regulatory changes, as well as, most recently, in the light of the updated version of the t.u.b. to the legislative decree March 4, 2014, No. 53 extending the analysis to the centralized system of the Central Credit Register. The intent of the survey is to provide a discussion on the main relevant legislation relevant to the financial asset.*

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi – 2. Le attribuzioni e le competenze della Banca d'Italia sugli intermediari *ex* art. 106 – 3. Intermediari Finanziari ed obbligo di partecipazione alla Centrale rischi – 4. Centrale rischi e quadro normativo di riferimento – 5. La funzione della Centrale rischi – 6. Esposizioni creditizie e sistema di monitoraggio – 7. Riforma della Centrale dei rischi e partecipazione al sistema – 8. Sistema di raccolta delle informazioni e tutela della *privacy* – 9. Danni da errata segnalazione delle informazioni su posizioni creditorie.

## 1. Cenni introduttivi

Nel corso degli ultimi anni la disciplina dei soggetti che operano nel settore finanziario è stata oggetto di diversi interventi normativi, in uno scenario economico variegato e composito nel panorama dei mercati, caratterizzato da una molteplicità di soggetti: *holding*, intermediari finanziari, confidi, agenti in attività finanziaria, mediatori creditizi<sup>1</sup>.

Se, infatti, una prima serie di modifiche ed integrazioni alla disciplina relativa ai soggetti operanti nel settore finanziario si è avuta con la delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2008/48/CE, è solo con la successiva entrata in vigore del decreto legislativo 13

---

<sup>1</sup> Per un'ampia analisi degli intermediari finanziari mi sia consentito rinviare a C. Ruggiero, *Le società finanziarie*, Milano, 2010; si veda inoltre M. Rispoli, *Note introduttive ai titoli V, V-bis e V-ter del Testo Unico Bancario*, in C. Costa (a cura di), *Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Torino, 2013, pp. 1095 ss.; G.L. Greco, *Gli intermediari finanziari nel testo unico bancario*, Pisa, 2006. Sul nuovo regime di vigilanza cfr. L. Scipione, *Commento sub articoli 108, 109 e 110*, in C. Costa (a cura di), *Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Torino, 2013, pp. 1149 ss.

agosto 2010 n. 141, così come modificato dai successivi interventi legislativi, che la disciplina riguardante i soggetti operanti nel settore finanziario, contenuta all'interno del Titolo V del Testo Unico Bancario (decreto legislativo 1 settembre 1993 n. 385, di seguito semplicemente TUB) è stata profondamente modificata.

Il decreto in questione ha ridisegnato interamente i confini operativi degli intermediari finanziari, producendo il rilevante effetto di porre fine alla sussistente distinzione tra soggetti iscritti all'Elenco Generale (*ex art. 106*) e soggetti iscritti all'elenco speciale (*ex art. 107*). Entrambi gli elenchi saranno, poi, negli interventi normativi successivi, sostituiti da un Albo unico degli Intermediari Finanziari che esercitano nei confronti del pubblico attività di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, la cui tenuta è affidata alla Banca d'Italia.

La formulazione del Titolo V che si viene in tal modo a delineare prevede, per la “nuova” tipologia di intermediario finanziario di cui all'art. 106, una tendenza ad assimilare gli standard di organizzazione, gestione e controllo a quelli già previsti per i soggetti vigilati<sup>2</sup>.

Obiettivo di chi scrive è dunque quello di fornire un'idea immediata di come lo scenario generale sia mutato alle luce delle recenti modifiche normative, nonché, da ultimo, alla luce della versione aggiornata del TUB al decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 53.

## **2. Le attribuzioni e le competenze della Banca d'Italia sugli intermediari *ex art. 106***

È ben nota la circostanza dell'intervenuta soppressione nel gennaio 2008 dell'UIC, con attribuzione delle medesime funzioni alla Banca d'Italia, che succede in tutti i diritti e rapporti giuridici di cui l'UIC è titolare (d.lgs. 231/2007).

L'attività di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo internazionale viene svolta, in piena autonomia e indipendenza, dall'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) istituita presso la Banca d'Italia. Le altre funzioni istituzionali dell'Ufficio sono invece svolte dalle corrispondenti strutture della Banca d'Italia.

Già a seguito della modifica dell'art. 106, c. 5, TUB, ad opera dell'art. 22 del d.lgs. 4.8.1999 n. 342, spettava all'UIC e non più al Ministro del tesoro “indicare le modalità di iscrizione nell'elenco generale” degli intermediari. Avvenuta l'iscrizione, l'Ufficio ne dava comunicazione alla Banca d'Italia e alla Consob. Per procedere all'iscrizione, l'UIC doveva accertare la ricorrenza dei requisiti, legislativi e regolamentari, all'uopo previsti.

---

<sup>2</sup> La Banca d'Italia emanerà “[...] disposizioni di carattere generale aventi a oggetto l'adeguatezza patrimoniale, il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni, l'organizzazione amministrativa e contabile e i controlli interni, nonché l'informativa da rendere al pubblico sulle predette materie. [...]” (Art. 108, c. 1, TUB).

Dal momento che si parla di iscrizione e non di autorizzazione, si può considerare precluso alle autorità di vigilanza ogni potere discrezionale. Dal confronto tra i requisiti previsti per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria o di intermediazione mobiliare e quelli richiesti per l'iscrizione, legittimante l'intermediario *ex* Titolo V TUB all'esercizio dell'attività, si evince che soltanto per l'esercizio delle prime è necessaria la presentazione alle autorità (Banca d'Italia e Consob) di un programma concernente l'attività iniziale.

Il momento in cui la discrezionalità delle suddette autorità ha modo di esplicitarsi in misura maggiore, se non addirittura in maniera esclusiva, rispetto alla disamina degli altri presupposti necessari per il rilascio dell'autorizzazione, è quello in cui valutano l'accertamento della ricorrenza di una sana e prudente gestione. Probabilmente, proprio la mancanza di tale presupposto ha indotto il legislatore a usare il termine "iscrizione" in luogo di "autorizzazione".

Alla stessa considerazione si può giungere nel fare riferimento alla norma contenuta nell'art. 107, c. 6, dove il riferimento all'autorizzazione, pur trovando la sua giustificazione nella circostanza che alcuni degli intermediari ivi indicati svolgono delle attività, quali le prestazioni di servizi di investimento, identica a quella che possono svolgere altre categorie di soggetti, per i quali è necessaria l'autorizzazione, è pur sempre successivo all'iscrizione degli intermediari nell'elenco speciale. Per queste ragioni, l'autorizzazione è un provvedimento necessario in relazione all'attività che si intende svolgere.

L'applicazione della normativa, contenuta nell'art. 20 TUB per le banche, anche all'art. 110 per gli intermediari finanziari è avvenuta prima dell'emanazione del testo unico, dal momento che analoga risultava la funzione di intermediazione finanziaria svolta dagli istituti di credito e dagli intermediari, e ciò ha permesso di colmare una lacuna rispetto alla normativa bancaria.

La genericità della espressione "chiunque" utilizzata per designare i destinatari dell'obbligo, consente alla Banca d'Italia *ex* art. 20 TUB, di chiedere anche ai soggetti, non sottoposti alla vigilanza, ma che risultano comunque interessati, le informazioni necessarie per verificare l'osservanza del disposto dell'art. 110 TUB.

Così come per le banche è previsto l'obbligo per gli intermediari 106 e 107 di fornire le informazioni di cui all'art. 21 TUB, relative all'indicazione nominativa dei soci, nonché quelle riguardanti l'esistenza di sindacati di voto.

In realtà, occorre evidenziare che sono gli intermediari, o meglio, coloro che ne hanno il controllo, ad avere interesse ad eseguire siffatte comunicazioni, quando alla partecipazione si

accompagna l'operatività dell'intermediario verso il soggetto partecipante, se la misura della partecipazione è tale da ritenere l'attività finanziaria svolta all'interno di un gruppo e non nei confronti del pubblico. In tal modo, l'intermediario potrà essere iscritto nella sezione prevista dall'art. 113 TUB, ed essere assoggettato a minori obblighi rispetto a quelli degli iscritti nell'elenco generale.

### **3. Intermediari Finanziari ed obbligo di partecipazione alla Centrale rischi.**

Il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 663/2012 - assunto a seguito del riordino della disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario da parte del d.lgs. n. 141/2010, stabilisce all'art. 2 che partecipano alla Centrale dei rischi le banche e le società cessionarie di crediti, nonché quelle categorie di soggetti che la Banca d'Italia può individuare proprio in virtù dei poteri ad essa attribuiti ed in relazione ai quali può emanare disposizioni per il contenimento del rischio di credito<sup>3</sup>.

In applicazione del suddetto art. 2, lett. b) del decreto ministeriale la Banca d'Italia, con apposito provvedimento ha individuato gli intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'art. 106 TUB quale categoria di soggetti tenuta a partecipare alla Centrale dei rischi.

Occorre, innanzitutto, precisare che la Centrale dei rischi, quale sistema informativo sull'indebitamento della clientela delle banche e degli intermediari finanziari e sull'andamento delle relazioni creditizie, ha un ruolo essenziale in un mercato in cui le informazioni sul rischio del credito assumono un rilievo crescente e l'obiettivo di rafforzare la vigilanza e assicurare affidabilità e correttezza degli operatori, viene perseguito anche attraverso la possibilità riconosciuta agli intermediari di consultare le informazioni di cui dispone la Centrale rischi.

Il sistema è gestito dalla stessa autorità di vigilanza per fornire agli intermediari partecipanti un'informativa che sia il più possibile di aiuto nella valutazione del credito della clientela e nell'analisi e gestione del rischio legato al credito stesso. Una migliore capacità di analisi e gestione del rischio di credito a livello del singolo intermediario, contribuisce indirettamente a migliorare la qualità degli impieghi degli intermediari partecipanti e, non da ultimo, ad

---

<sup>3</sup> Necessita preliminarmente citare in ante-fatto le opere monografiche esistenti in materia: AA.VV., *Centrale dei Rischi, Profili civilistici*, in A. Sciarrone Alibrandi (a cura di), Milano, 2005; Rossi, *La Centrale Rischi*, Banca e Impresa, 2012; F. Leonci e S. Peola, *Nuova Centrale dei Rischi*, Milano, 2012; AA.VV., *La centrale dei rischi nella gestione del credito: esperienze e prospettive*, in *Quaderni istituzionali della Banca d'Italia*, Aprile 2002. Si veda, inoltre, R. Scalcone, *La disciplina della centrale dei rischi: normativa di rilevanza sistemica e tutela dei diritti del segnalato anche alla luce delle decisioni dell'Arbitrato Bancario e Finanziario*, in Rivista di studi giuridici IANUS, 8, 2013.

accrescere la stabilità del sistema bancario.

In quest'ottica, il ruolo di questo sistema centralizzato del rischio non può e non deve essere inteso quale semplice strumento di raccolta e di smistamento delle informazioni, ma soprattutto, quale fondamentale strumento per la gestione di un rischio chiave cui sono esposti gli operatori attivi nell'esercizio del credito.

Le banche e gli intermediari finanziari onerati sono, dunque, tenuti a fornire alla Banca d'Italia aggiornamenti periodici delle informazioni comunicate per obbligo di legge<sup>4</sup>, e possono, altresì, utilizzare le informazioni acquisite dalla Centrale dei rischi per finalità di ordine processuale, e sempre che il giudizio riguardi il rapporto di credito intrattenuto con la clientela<sup>5</sup>.

In sostanza, la Centrale dei rischi si caratterizza per un'ampia banca dati gestita dalla Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, nella quale sono conservate informazioni sulla solvibilità dei clienti, siano essi soggetti privati, pubblici ovvero anche altre banche o intermediari finanziari<sup>6</sup>.

Tra i soggetti partecipanti alla Centrale dei rischi vi sono tutti gli intermediari finanziari di cui all'art. 106 del TUB; è venuto meno, infatti, sia il principio, ancora vigente, dell'esclusività nell'attività di "concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma", sia l'esonero degli intermediari per i quali l'attività di credito al consumo rappresenti più del 50 per cento dell'attività di finanziamento<sup>7</sup>.

Uno sguardo attento merita il profilo dei benefici e dei costi connessi con la partecipazione degli intermediari *ex art.* 106 TUB al sistema centralizzato dei rischi.

4 È previsto, infatti, che, con cadenza mensile, gli intermediari siano tenuti a comunicare alla vigilanza le informazioni sugli affidamenti concessi alla loro clientela e ricevano, con la stessa scadenza temporale, informazioni sulla posizione debitoria verso il sistema creditizio dei nominativi segnalati e dei soggetti collegati. Gli intermediari possono, inoltre, ulteriormente interrogare la Centrale dei rischi per chiedere informazioni su soggetti non attualmente clienti e pertanto non da loro segnalati, a condizione che le richieste siano avanzate per finalità connesse con l'assunzione e la gestione del rischio di credito.

5 Per l'illecita segnalazione alla Centrale Rischi si vedano le diverse decisioni dei Collegi di Napoli, Roma e Milano dell'Arbitrato Bancario Finanziario.

6 La natura di banca dati della stessa Centrale dei rischi è tuttavia foriera di rilevanti implicazioni dal punto di vista della tutela della privacy dei soggetti le cui informazioni sono raccolte presso la banca dati; l'esigenza di tutela della privacy, tuttavia, deve essere temperata con riferimento alla speciale funzione svolta dalla Centrale dei rischi, la quale direttamente contribuisce al monitoraggio e alla verifica e gestione di potenziali aree che possono essere maggiormente vulnerabili e fonte di rischio sistemico.

7 Tuttavia gli operatori che presentino una quota segnalabile in Centrale dei rischi pari o inferiore al 20 per cento del totale dei finanziamenti per cassa e di firma da loro concessi hanno facoltà di non partecipare alla Centrale dei rischi. La quota segnalabile è calcolata applicando al fido accordato i limiti di censimento previsti dalla normativa emanata dalla Banca d'Italia sul funzionamento del servizio di centralizzazione dei rischi. La sussistenza di tale condizione dovrà essere verificata dagli intermediari stessi sulla base degli ultimi due bilanci approvati.

Con riferimento al profilo dei benefici, non vi è dubbio che una corretta gestione del rischio di credito attraverso efficienti procedure di selezione e un costante monitoraggio degli affidati, rappresentano certamente gli elementi cruciali per la stabilità degli intermediari: i servizi informativi della Centrale dei rischi sono, infatti, orientati proprio nel senso di soddisfare queste esigenze informative e gli stessi dati in possesso della Centrale dei rischi si rivelano importanti per la loro completezza e l'articolazione piuttosto ampia delle informazioni messe a disposizione.

In sostanza, per gli intermediari finanziari il servizio rappresenta un'importante strumento per la valutazione del merito creditizio dei potenziali clienti e per il monitoraggio degli affidati. I soggetti partecipanti, nello svolgimento della loro attività, altro non potranno che trarre beneficio dall'ampio patrimonio informativo contenuto negli archivi della Centrale dei rischi.

Per quanto concerne, invece, i costi, occorre tenere presenti sia i costi d'impianto, rappresentati prevalentemente dalla predisposizione delle procedure di estrazione e di elaborazione dei dati, sia quelli di natura ricorrente. Quest'ultimi sono connessi con le attività di gestione (costi di personale e di carattere amministrativo) nonché con i costi relativi alla manutenzione delle procedure. Trattasi di interventi che per loro natura, soprattutto per le realtà aziendali di minore dimensione, presentano una forte incidenza, un onere non trascurabile e di grande rilievo. È comunque, prevista per gli Intermediari la possibilità di limitare i costi facendo ricorso a centri esterni di elaborazione dati.

Nell'individuazione delle possibili alternative regolamentari, si potrebbe anche ipotizzare l'assoggettamento di tutti gli intermediari finanziari al sistema centralizzato dei rischi, escludendo, dunque, la possibilità di chiedere esoneri rispetto alla previsione normativa di assoggettamento. Si tratta, tuttavia, di una alternativa che nella realtà dei mercati andrebbe certamente a penalizzare, risultando eccessivamente onerosa, tutte quelle tipologie di intermediari la cui attività non è oggetto di rilevazione, e questo nonostante i benefici che si andrebbero a generare in termini di efficacia per il servizio di centralizzazione dei rischi<sup>8</sup>.

Rispetto alle tematiche affrontate occorre in ogni caso precisare che la stessa Banca d'Italia ha posto in pubblica consultazione la bozza del Provvedimento relativo all' "obbligo di partecipazione degli intermediari finanziari al servizio di centralizzazione dei rischi gestito dalla Banca d'Italia" di attuazione delle disposizioni contenute nel Decreto del Ministero

---

<sup>8</sup> I costi incrementali a carico della Banca d'Italia appaiono nel complesso contenuti; le modifiche del perimetro dei segnalanti si tradurranno prevalentemente in compiti aggiuntivi per il personale coinvolto nell'acquisizione, nel controllo e nell'elaborazione delle segnalazioni.

dell'economia e delle finanze dell'11 luglio 2012, n. 663; al contempo si è proceduto anche ad una valutazione dell'analisi d'impatto.

#### **4. Centrale rischi e quadro normativo di riferimento**

Sotto la vigenza della c.d. "legge bancaria" del 1936 il fondamento normativo della Centrale rischi lo si ritrovava nell'art. 32, c. 1, lett. *b*), della stessa legge: l'articolo attribuiva all'autorità di vigilanza il potere di adottare i provvedimenti necessari *per evitare gli aggravamenti di rischi derivanti dal cumulo dei fidi*.

Una volta che si è proceduto all'abrogazione della legge bancaria, è possibile ricondurre la disciplina della Centrale rischi agli artt. 51, 53, 67 e 107 del TUB.

L'art. 53, c. 1, lett. *b*) del TUB, attribuisce, innanzitutto, alla Banca d'Italia il potere di emanare le disposizioni generali aventi ad oggetto il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni. Naturalmente per gli intermediari bancari e finanziari, il rischio di credito, da intendersi come rischio di variazione della solvibilità di un debitore, è sicuramente quello di maggiore incidenza rispetto ad eventuali ulteriori rischi cui gli stessi possono essere esposti.

Inoltre, in virtù dell'art. 51 del TUB, viene posto a carico delle banche l'obbligo di trasmettere alla vigilanza tutte le informazioni da questa richieste, nonché ogni altro atto o documento eventualmente richiesto.

Il CICR ha adottato, poi, diverse delibere strumentali all'istituzione ed alla disciplina del servizio reso dalla Centrale, dettando i principi applicabili in materia<sup>9</sup>.

Successivamente, la Banca d'Italia ha esteso con il provvedimento del 10 agosto 1995 alle società finanziarie l'obbligo di partecipare al servizio di centralizzazione dei rischi.

Ed infine, completano il quadro normativo disciplinante il funzionamento della Centrale dei rischi le Istruzioni per gli intermediari creditizi adottate dalla Banca d'Italia, e precisamente la Circolare n. 139 dell'11 febbraio 1991, ormai arrivata al 14° aggiornamento in vigore dal 29 aprile 2011.

#### **5. La funzione della Centrale rischi**

La Centrale dei rischi si presenta, pertanto, come un sistema informativo di fondamentale importanza nella gestione del rischio di credito degli intermediari bancari e finanziari.

---

<sup>9</sup> Si v. la delibera del CICR del 16 maggio 1962 e la delibera del 29 marzo 1994, *ex artt.* 53, 67 e 107 del TUB, con cui il CICR stesso ha disciplinato il servizio di centralizzazione dei rischi creditizi gestito dalla Banca d'Italia, dettando i principi generali della materia. Tale disciplina si applica alle banche autorizzate in Italia all'esercizio dell'attività creditizia e agli intermediari finanziari.

È entrata in funzione nel 1964 e rappresenta certamente in Italia il primo esempio di sistema informativo del rischio di credito.

A voler dare uno sguardo più approfondito a quelle che sono le funzionalità proprie di questo sistema, occorre innanzitutto precisare che il sistema raccoglie mensilmente dai soggetti partecipanti una certa quantità di dati aggiornati sui finanziamenti erogati a ciascun cliente o gruppo e sullo status degli stessi. Ad un flusso informativo verso la Centrale, corrisponde in egual misura un flusso – cd. flusso di ritorno personalizzato – verso gli intermediari, contenente il dato aggregato degli affidamenti concessi a tutti i clienti segnalati dall'intermediario.

Ed è proprio dalla valutazione complessiva degli affidamenti segnalati e, dunque, dai flussi di informazione in entrata ed in uscita, che è possibile per una banca od un intermediario valutare la posizione di rischio di un cliente.

La Centrale produce, inoltre, un c.d. flusso di ritorno statistico – ossia un flusso di dati statistici complessivi sul mercato del credito – di rilevante utilità, che sono rappresentativi della rischiosità, concentrazione e dimensione degli affidamenti. Nel corso degli ultimi anni, poi, questo flusso di ritorno statistico è stato ulteriormente potenziato, sino a contenere oggi importanti dati sui tassi di decadimento, di mortalità e di rimborso dei finanziamenti.

E sempre la Centrale fornisce anche un servizio c.d. di prima informazione, ossia un report contenente tutte le informazioni di dettaglio sugli affidamenti erogati a potenziali nuovi clienti, ossia a soggetti che non siano stati già oggetto di segnalazione da parte dell'intermediario: tutte queste informazioni potranno essere utilizzate nell'ambito delle istruttorie creditizie<sup>10</sup>.

La possibilità di accedere a informazioni dettagliate sul rischio di credito complessivo rispetto a un dato cliente, determina certamente delle scelte di finanziamento più consapevoli da parte delle banche e degli intermediari finanziari che riescono ad avere, in tal modo, un quadro più chiaro ed esaustivo degli affidamenti concessi ad un singolo cliente o gruppo da parte del sistema bancario italiano. E naturalmente, la possibilità di avere una visione d'insieme completa, consente ai singoli intermediari un impiego ancor più efficiente delle loro risorse e una migliore qualità del portafoglio crediti dei propri clienti.

La Centrale rischi, nelle funzioni ad essa assegnate, risponde inoltre ad una fondamentale

---

<sup>10</sup> La possibilità di avere accesso alle esposizioni consolidate di ciascun cliente è elemento di fondamentale importanza per la gestione del rischio di credito. Difatti gli intermediari bancari e finanziari non possono verificare appieno l'affidabilità di un debitore se non hanno accesso a informazioni dettagliate e consolidate sull'indebitamento complessivo di un soggetto o gruppo nei confronti del sistema bancario.

esigenza di semplificazione documentale, nel senso di facilitare la raccolta di informazioni con riferimento a tutti gli affidamenti eventualmente rilasciati a favore di un dato soggetto economico: ed infatti, le informazioni inviate alla Centrale, ovvero quelle acquisite da attività di interrogazione della stessa Centrale nell'ambito di un'istruttoria relativa alla concessione di un credito, vengono convogliate in un'unica fonte; circostanza quest'ultima che facilita il lavoro di ricerca e verifica delle informazioni soprattutto con riferimento ai clienti meno problematici e la cui situazione non determina la necessità di ulteriori specifici approfondimenti.

Ci si è posti, tuttavia, il problema di come garantire agli intermediari di avere accesso ad informazioni dettagliate sull'indebitamento complessivo di un soggetto o gruppo, tenuto conto che nessun singolo intermediario ha incentivi sufficienti a comunicare agli altri l'esatta consistenza del debito altrui<sup>11</sup>.

Va da sé che la mancanza d'informazioni sulla situazione complessiva di esposizione debitoria di un dato soggetto verso il sistema bancario finisce per incidere negativamente sulla capacità degli operatori di accedere al credito, rendendo la misurazione del rischio di credito difficile se non addirittura impossibile.

Per la risoluzione degli indicati problemi, si è provveduto alla creazione di un modello di database centralizzato a cui gli intermediari partecipano e al contempo contribuiscono in virtù di obbligo legale.

Se, dunque, gli intermediari si trovano nella situazione di poter accedere ad informazioni chiare e complete, e ciò in virtù della loro partecipazione al database creato, per i soggetti che chiedono di accedere al credito, i dati contenuti nella Centrale rappresentano – soprattutto in presenza dei clienti più meritevoli – un vero e proprio biglietto da visita, una documentazione decisiva per le imprese, in grado di consentire loro di ottenere un agevole ed immediato accesso al credito, possibilmente anche a condizioni economiche più vantaggiose.

Affinché le informazioni contenute presso la banca dati possano assurgere a “biglietto da visita”, è necessario che ciascuna impresa svolga costantemente un attento monitoraggio circa le risultanze della banca dati, verificando con cadenza periodica che i fatti in essa registrati siano sempre corretti, e l'assenza di eventuali inesattezze.

Allargando, poi, il discorso verso una dimensione meno soggettiva, abbiamo che la

---

<sup>11</sup> Gli intermediari bancari e finanziari, infatti, non possono verificare appieno l'affidabilità di un debitore se non hanno accesso alle sue esposizioni verso il singolo cliente, e questo sia a causa degli obblighi di riservatezza che coprono le informazioni della clientela, sia per non divulgare a banche concorrenti le proprie strategie industriali.

condivisione delle informazioni sugli affidamenti e sul rischio di credito tra le banche e gli intermediari finanziari consente al sistema creditizio di migliorare i livelli di concorrenza, efficienza e stabilità, determinando, altresì, l'impiego di una maggiore razionalità nelle scelte di finanziamento, così da limitare il più possibile il ricorso all'indebitamento da parte dei privati ed, in ogni caso, garantire la completezza delle informazioni rispetto alle esposizioni di determinati soggetti dinanzi al sistema bancario e finanziario.

Occorre, infine, precisare come il sistema di raccolta e condivisione delle informazioni inerenti il rischio di credito, svolga una funzione decisiva dal punto di vista della vigilanza: ed infatti, l'organo di vigilanza si trova nella disponibilità di dati sempre aggiornati sull'indebitamento e su tutti gli affidamenti concessi dagli intermediari italiani rispetto ai soggetti economici<sup>12</sup>.

In definitiva, la Centrale rappresenta sotto il profilo della vigilanza, una preziosissima fonte di informazioni dettagliata sull'andamento del credito nel paese, e, dunque, un fondamentale strumento di vigilanza oltre che di monitoraggio dell'andamento dell'economia nazionale.

## **6. Esposizioni creditizie e sistema di monitoraggio**

Come si è detto dinanzi, al fine di garantire l'efficienza e la solidità del sistema creditizio, quando si parla di erogazione del credito, è di fondamentale importanza che quest'ultimo venga erogato in modo razionale, evitando una sproporzionata agevolazione di operatori sul mercato che non sono nella reale condizione di restituire il credito.

Diventa, dunque, necessario impedire a determinati soggetti di incrementare eccessivamente la propria esposizione creditoria – magari attraverso l'utilizzo di diversi veicoli societari – e al contempo rendere trasparente l'esposizione dei singoli debitori (e dei gruppi) nei confronti del sistema bancario. È proprio rispetto a tali problematiche che è stata creata una banca dati centralizzata chiamata a misurare le esposizioni dei soggetti affidati rispetto al sistema creditizio.

La Centrale risulta essere, pertanto, uno strumento di fondamentale importanza, sia per

---

<sup>12</sup> Questi dati, oltre a dare un quadro preciso e sufficientemente dettagliato dello stato macroeconomico del Paese, forniscono spesso gli elementi per interventi che potrebbero rivelarsi opportuni rispetto a specifici intermediari, oltre che riferiti a dati clienti. Questo sistema rende naturalmente più agevole la situazione di eventuali accumuli di rischio ovvero l'erogazione di finanziamenti concessi da vari soggetti allo stesso debitore o a debitori tra loro collegati, affidamenti che non sarebbero altrimenti evidenti in fase di concessione del credito, se non con un dettagliato sistema di dati, né per gli altri intermediari, né per l'organismo di vigilanza. Non a caso nel sistema centralizzato di rischio vengono incamerate e consolidate anche informazioni su diverse tipologie di derivati, proprio per consentire alla Vigilanza e agli operatori di mercato, di venire a conoscenza della complessiva esposizione del sistema rispetto ai soggetti attivi nel mercato.

l'efficace gestione del credito a livello del singolo intermediario, sia a tutela di esigenze di stabilità dell'intero sistema finanziario (c.d. esigenze sistemiche): la concessione, infatti, di credito con eccessiva facilità a debitori che si dovessero rivelare incapaci di ripagare i prestiti ottenuti, potrebbe indirettamente determinare un accumulo di rischio con conseguenti implicazioni sistemiche sull'intero sistema finanziario<sup>13</sup>.

Orbene, il legislatore italiano – a differenza di quanto accaduto negli Stati Uniti – si è mostrato, sin dall'inizio, consapevole del possibile ruolo da assegnare alla Centrale, sia quale strumento di gestione di rischi, sia in funzione di aiuto prezioso per le attività di vigilanza; non a caso il servizio è stato istituito proprio per dare alle banche ma anche alla vigilanza, uno strumento che risultasse il più possibile coerente con l'obiettivo – *ex* art. 53 TUB, di contenimento del rischio.

La Centrale rischi, ad ogni modo, pur rappresentando nel nostro Paese lo strumento informativo più completo a disposizione degli intermediari bancari e finanziari, non costituisce certamente l'unico database per la raccolta dei dati relativi alle esposizioni creditizie: ed infatti, possono svilupparsi servizi specifici di natura privata che, in competizione con lo strumento pubblico, mirano ad offrire un servizio migliore rispetto a ciò che si ottiene dal servizio pubblico<sup>14</sup>.

In Italia sono sorti diversi database privati (detti anche “S.I.C.” o centrali rischi private), che si trovano a convivere con la Centrale e offrono servizi informativi diversificati e non coincidenti con quelli forniti dalla Centrale stessa.

Essi sono disciplinati solo ed esclusivamente dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), oltre che dal Codice di deontologia e di

---

13 La crisi, infatti, che a partire dal 2008 sta scuotendo i mercati finanziari, ha avuto origine proprio da un accumulo di rischio originatosi nel settore dei mutui detti *sub prime*: l'eccessiva facilità con la quale era concesso negli USA il credito a soggetti privi di reali capacità di ripagare i prestiti concessi, facendosi affidamento solo sulle stime inflazionate e sovrastimate degli immobili, ha finito per esporre il sistema bancario USA a rischi eccessivi. Tali rischi, hanno finito indirettamente per esporre agli stessi rischi sistemici l'intero mercato globale. I problemi sono nati dalla circostanza che negli USA mancava, difatti, uno strumento di rilevazione capillare e dettagliato degli affidamenti concessi, così come le autorità di vigilanza non erano competenti a vigilare i soggetti erogatori dei mutui stessi.

14 Accanto alla Centrale rischi avente natura prevalente di servizio pubblico, esistono altre banche dati di natura privatistica che raccolgono e concentrano informazioni relative all'erogazione dei finanziamenti da parte delle banche e degli intermediari finanziari, oltre che dati rilevanti caratterizzanti il cliente ed il suo comportamento rispetto agli affidamenti concessi. Difatti, per una corretta valutazione del merito di credito dei clienti, gli intermediari hanno bisogno e utilizzano informazioni sempre più specifiche e dettagliate sul comportamento e sul contegno dei debitori affidati, andando oltre le i dati esistenti forniti dalla Centrale. Da un punto di vista di strategia regolamentare e legislativa, l'impiego dei codici di deontologia e autodisciplina, rappresenta sempre un primo passo regolamentare, un primo tentativo del legislatore di spronare forme di autodisciplina degli operatori di settore. Solo di fronte alla conclamata incapacità di un settore di autoregolarsi, interviene il legislatore per dettare regole del gioco cogenti.

buona condotta per i sistemi informativi gestiti da soggetti privati in tema di crediti al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti<sup>15</sup>: naturalmente, stante la delicatezza della materia, legata anche agli effetti che le risultanze di questi database possono produrre rispetto all'accesso al credito da parte dei soggetti privati, il legislatore, nell'ambito della citata normativa sulla *Privacy*, ha obbligato tali database privati a dotarsi di un codice deontologico di autodisciplina cui debbono attenersi nello svolgimento delle loro funzioni.

L'impiego dei codici di deontologia e autodisciplina, rappresenta certamente un primo tentativo del legislatore di incentivare l'uso di forme di autodisciplina degli operatori di settore, con un suo diretto intervento in tutti quei casi in cui un sistema mostra di essere incapace di darsi regole certe e precise<sup>16</sup>.

Nel caso della Centrale, vi è, poi, una prevalenza dell'elemento pubblicistico, necessario per la gestione del rischio nel sistema creditizio. Questa prevalenza dell'elemento pubblicistico deriva anche dal fatto che la Centrale è lo strumento che consente all'autorità di vigilanza l'acquisizione diretta di tutti i dati relativi all'esercizio del credito, al monitoraggio degli affidamenti: di conseguenza, i soggetti vigilati sono obbligati a contribuire alle informazioni sui fidi e sulla clientela, senza alcuna discrezionalità al riguardo.

Se è vero quanto detto circa l'elemento pubblicistico della Centrale, è altrettanto vero che queste funzioni pubblicistiche convivono con funzioni anche privatistiche. Le informazioni raccolte, infatti, possono avere un diverso grado di dettaglio, così come le richieste di informazione possono riguardare anche soggetti non attualmente segnalati<sup>17</sup>.

E se da un lato gli intermediari devono contribuire con i loro dati alla formazione del database della Centrale, non hanno tuttavia l'obbligo di interrogare il database prima dell'erogazione del credito: questo dipende anche dalla circostanza che le informazioni

15 Tra i principali S.I.C. attivi in Italia possono essere citati: il Consorzio per la tutela del credito, consorzio senza fini di lucro e gestore di un servizio di informazioni creditizie di tipo solo negativo; l'EURISC, archivio informatico che contiene i dati sui finanziamenti richiesti ed erogati a privati e imprese da parte di banche e società finanziarie; il sistema gestito dal CERVED Group, che elabora sistemi di *scoring* e *rating* e raccoglie informazioni su imprese e individui; la *Experian Information Services*, che raccoglie informazioni su imprese e consumatori; ed ancora la Assilea Servizi che gestisce la Banca Dati Centrale rischi del *Leasing*.

16 La contribuzione di informazioni a queste banche dati private è facoltativa e l'accuratezza delle informazioni raccolte, oltre che il livello di dettaglio delle stesse, è disciplinato a livello contrattuale dai contratti di servizio e di adesione ai S.I.C. specifici; in tale contesto la normativa sulla privacy individua poi i fondamentali diritti del soggetto le cui informazioni vengono raccolte (diritto all'informatica sul trattamento, rettifica, cancellazione, etc.).

17 Il servizio di estrazione di dati di soggetti non segnalati non è, ancora, fornito a titolo gratuito dalla Banca d'Italia. Vengono, infatti, addebitati, a titolo di rimborso spese, i costi sostenuti per evadere le richieste avanzate dagli intermediari. Per la determinazione delle tariffe vengono prese in considerazione solo le spese effettivamente sostenute anche in relazione al livello di dettaglio e alla profondità storica delle informazioni richieste e fornite.

presenti nel database sono soggette a continui e periodici aggiornamenti, e, dunque, i dati della Centrale non sono esaustivi e non possono da soli essere sufficienti nella gestione di un'istruttoria creditizia.

Di qui la necessità per gli intermediari di fare ricorso ai dati maggiormente dettagliati presenti nei database dei S.I.C., da leggere in aggiunta ai dati forniti dalla Centrale ovvero richiedere che sia il cliente stesso a fornire i dati che la Centrale può rilasciare, contenenti non solo le esposizioni aggregate, bensì anche le singole esposizioni segnalate verso i vari intermediari<sup>18</sup>.

Come precisato dinanzi, l'aspetto pubblicistico che caratterizza il servizio offerto dalla Centrale, pur non potendo prescindere dall'ulteriore esigenza di tutela della *privacy* dei soggetti privati i cui dati vengono raccolti nell'archivio della Centrale, tuttavia necessita di un contemperamento con l'ulteriore esigenza volta a garantire la stabilità e il corretto funzionamento del sistema bancario e finanziario, che rappresentano un bene collettivo di rango superiore rispetto alla tutela della *privacy* del singolo soggetto.

Queste le ragioni, dunque, che determinano l'applicazione dell'art. 8, c. 2, lett. d) del Codice della *Privacy* al database gestito dalla Centrale: l'articolo in questione dichiara inapplicabili ai database gestiti da un soggetto pubblico i diritti sanciti dal Codice stesso in materia di database privatistici<sup>19</sup>.

È la Banca d'Italia, poi, che ha predisposto una serie di fogli informativi in cui vengono indicate nel dettaglio tipologia, modalità e finalità del trattamento sui dati personali e sono, inoltre, disciplinati specificamente i casi in cui è consentito agli intermediari interrogare la Centrale e come debbano essere trattate le informazioni che la Centrale trasmette.

I dati della Centrale sono, comunque, consultabili dagli intermediari, solo relativamente a periodi temporali precisi – ultimi 24 o 36 mesi – e diversi a seconda della tipologia di informazioni richieste<sup>20</sup>.

---

18 In definitiva, il sistema informativo di base proprio della Centrale, offerto a titolo di servizio pubblico, convive e lascia piena libertà ai privati di organizzare e gestire sistemi informativi maggiormente dettagliati e di facile utilizzazione.

19 Art. 8. Esercizio dei diritti (...) 2. I diritti di cui all'articolo 7 non possono essere esercitati con richiesta al titolare o al responsabile o con ricorso ai sensi dell'articolo 145, se i trattamenti di dati personali sono effettuati: [...] d) da un soggetto pubblico, diverso dagli enti pubblici economici, in base ad espressa disposizione di legge, per esclusive finalità inerenti alla politica monetaria e valutaria, al sistema dei pagamenti, al controllo degli intermediari e dei mercati creditizi e finanziari, nonché alla tutela della loro stabilità.

20 In conseguenza dell'evoluzione subita dal settore creditizio e finanziario, l'ABI dopo aver esaminato l'ipotesi di realizzare un sistema di rilevazione degli affidamenti d'importo minore, con delibera del 1999 ha individuato il possibile gestore di tale banca dati nella Società Interbancaria per l'Automazione S.p.A. (S.I.A.). Successivamente il CICR, con delibera del 3 maggio 1999 ha istituito il sistema centralizzato per la rilevazione dei rischi di

## 7. Riforma delle Centrale dei rischi e partecipazione al sistema

Nel corso di questi anni sono stati apportati numerosi aggiornamenti alla banca dati della Centrale, che di fatto hanno semplificato le informazioni raccolte, i formati *software* supportati, e così via. Il tutto al fine di migliorare l'accessibilità e l'attendibilità delle informazioni raccolte dalla Centrale<sup>21</sup>.

Nel 2010, accanto alle modifiche relative alla parte *software*, sono state apportate anche molteplici modifiche alla disciplina della Centrale mediante, ad esempio l'introduzione dell'obbligo di informare il cliente segnalato a sofferenza, nonché l'obbligo per gli intermediari di informare sempre il cliente delle risultanze della Centrale rischi; nel 2011 si è proceduto poi ad estendere l'obbligo d'informativa anche ai debitori coobbligati, e sono stati introdotti come dati negativi sulle varie posizioni debitorie, anche le informazioni sulle ristrutturazioni di debiti e sugli inadempimenti preesistenti (ad es. crediti scaduti, sconfinamenti).

Come detto in più occasioni, la partecipazione al sistema di rilevazione e segnalazione dei rischi è obbligatoria per le banche e per gli intermediari finanziari di cui all'art. 106 e ss. TUB, i quali esercitano in via esclusiva o prevalente – per attività prevalente va intesa l'attività che rappresenta oltre il 50% degli elementi dell'attivo – l'attività di finanziamento sotto qualsiasi forma, comprensiva dei beni concessi in locazione finanziaria.

Nell'ambito del sistema, la segnalazione pertanto è un atto obbligatorio per l'intermediario, che è tenuto a fornire con cadenza mensile tutte le informazioni inerenti i rapporti di credito e di garanzia che il sistema creditizio intrattiene con la propria clientela.

I soggetti iscritti nel sistema centralizzato hanno naturalmente il diritto di visionare tutte le informazioni in esso contenute, facendone espressamente richiesta all'autorità di vigilanza<sup>22</sup>.

---

importo contenuto. La Banca d'Italia ha mantenuto, invece, il compito di emanare le istruzioni di carattere generale necessarie per l'attuazione della delibera del CICR ed i poteri di verifica del rispetto delle disposizioni. Pertanto, sentito anche il Garante per la protezione dei dati personali per gli aspetti relativi al trattamento di tali dati, secondo quanto previsto dalla ripetuta delibera CICR, la Banca d'Italia ha emanato le relative istruzioni.

21 La Centrale, infatti, ha incominciato a utilizzare formati software più facili ed ampiamente supportati, ed ha altresì semplificato ampiamente l'uso di sigle e codici, rendendo la lettura delle risultanze estratte dal database più accessibile e di immediata comprensione.

22 Con una modifica apportata alle Istruzioni di Vigilanza con la Circolare n. 139 dell'11 febbraio 1991, è stato introdotto anche l'obbligo, a carico delle banche e degli intermediari finanziari, di informare tempestivamente e per iscritto il cliente (e gli eventuali coobbligati, quali garanti, soci illimitatamente responsabili, etc.) la prima volta che si verifica una segnalazione 'a sofferenza'. Tale obbligo, che non è certamente una richiesta di consenso all'interessato per il trattamento dei suoi dati, consente a quest'ultimo di essere informato della variazione in senso peggiorativo delle informazioni che lo riguardano presso la Centrale dei rischi, anche alla luce delle possibili conseguenze dannose che possono derivare dalla segnalazione.

Gli intermediari sono, inoltre, tenuti a fornire all'interessato, qualora ne faccia richiesta, le informazioni relative alla sua posizione di rischio; l'obbligo di fornire tale informativa scatta, inoltre, *ex art.* 125 TUB, in quelle ipotesi in cui il cliente sia un consumatore la cui domanda di credito sia stata eventualmente rifiutata a causa delle risultanze della Centrale rischi: in tali casi, dunque, la banca non è tenuta – o quanto meno dovrebbe essere tenuta – a dover informare automaticamente il cliente, mediante consegna di copia delle risultanze della Centrale, senza aspettare una espressa richiesta dell'interessato.

#### **8. Sistema di raccolta delle informazioni e tutela della *privacy***

Orbene, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, si comprende come la disciplina delle informazioni contenute e raccolte nella Centrale rischi, non può prescindere dalla tutela dei soggetti a cui le informazioni raccolte fanno riferimento, e dalla normativa collegata in materia di protezione dei dati personali. Stesso discorso vale anche per i sistemi di informativi, il cui evolversi in virtù di molteplici interventi normativi, non può non essere temperato con l'esigenza di protezione dei soggetti i cui dati personali sono oggetto di raccolta e diffusione; e questa protezione deve esserci anche quando i dati raccolti riguardino informazioni di natura patrimoniale ed economica, che all'atto della loro immissione nel sistema informativo della Centrale, acquisiscono il carattere di "dati personali".

In quanto tali i dati contenuti e distribuiti dalla Centrale dei rischi, sono dati coperti da riservatezza nei confronti di qualsiasi persona estranea all'amministrazione dei rischi: da ciò discende il conseguente obbligo di rispettare tutti gli obblighi previsti dalle disposizioni del d.lgs. n. 196 del 30 giugno 2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

Tuttavia, il testo della normativa permette di cogliere l'esonero per gli intermediari dall'obbligo di acquisire il consenso esplicito degli interessati prima dell'invio dei dati alla Centrale dei rischi: è proprio l'art. 24, c. 1, lett. *a)* del Codice che consente, infatti, ai privati e agli enti pubblici economici di prescindere dal consenso dell'interessato per la comunicazione a terzi di dati personali quando il trattamento è *necessario per adempiere ad un obbligo previsto dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria*.

Per completezza di informazione occorre, comunque, precisare che quasi tutte le norme del TUB che si occupano della raccolta e del trattamento delle informazioni personali, hanno tutte carattere generale, mancando un'imposizione specifica riguardo la trasmissione e la raccolta dei dati personali alla Centrale. Quest'ultima, infatti, opera sulla base di una delibera

del CICR, adottata su proposta dell'autorità di vigilanza, che ha istituito il sistema di raccolta e trattamento dei dati personali, creando, in tal modo, un sistema di centralizzazione dei rischi che consenta alle banche una gestione più efficiente e consapevole degli affidamenti ed accresca al contempo la stabilità del sistema bancario<sup>23</sup>.

Ritornando al discorso della protezione dei dati personali contenuti nel Codice, va precisato che anche la Banca d'Italia, quale ente pubblico non economico, può prescindere dal consenso degli interessati nell'effettuare il trattamento: è lo stesso art. 23, c. 1, del Codice, a prevedere che l'obbligo di acquisire il preventivo consenso scritto da parte del titolare dei dati personali, sia applicabile solo ai privati e agli enti pubblici economici. Da qui la conseguente esenzione per l'attività di trattamento svolta da Banca d'Italia, nella sua qualità di depositaria del sistema di raccolta e di elaborazione delle informazioni contenute nel database della Centrale, dall'obbligo di richiedere il consenso al titolare<sup>24</sup>.

In definitiva anche alla Banca d'Italia andranno ad applicarsi le disposizioni e le regole generali previste per i titolari di trattamento, contenute negli artt. 18-22 del Codice della *Privacy*.

In ultimo, si ritiene che possa essere applicata alla disciplina della Centrale la previsione normativa contenuta nell'art. 119 del Codice per la tutela dei dati personali. L'articolo prevede che *con il codice di deontologia e di buona condotta di cui all'art. 118 sono altresì individuati termini armonizzati di conservazione dei dati personali contenuti, in particolare, in banche di dati, registri ed elenchi tenuti da soggetti pubblici e privati, riferiti al comportamento debitorio dell'interessato nei casi diversi da quelli disciplinati nel codice di cui all'art. 117, tenendo conto della specificità dei trattamenti nei diversi ambiti*.

Il riferimento esplicito ai soggetti pubblici permette, dunque, di ritenere applicabile il Codice di deontologia e di buona condotta per i sistemi informativi gestiti da soggetti privati in materia di crediti al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti, anche alla Centrale dei rischi della Banca d'Italia, nonché all'Archivio informatizzato degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento e al Registro dei protesti.

23 La delibera è, poi, affiancata dalle Istruzioni di Vigilanza della Banca d'Italia, che, sebbene prive di contenuto normativo, individuano nel dettaglio gli obblighi e le regole di funzionamento del sistema della Centrale per i soggetti vigilati, ossia le banche, e per gli intermediari finanziari. Solo in un secondo momento alla delibera in questione è stata riconosciuta natura regolamentare: in tal modo è stato risolto il problema dell'assenza di norme di legge o regolamentari che rendessero esplicitamente obbligatoria la trasmissione, la raccolta ed il trattamento delle informazioni personali.

24 La Banca d'Italia tratta i dati della Centrale dei rischi in base alle disposizioni di legge, esercitando un potere generale di raccolta delle informazioni dagli intermediari e per finalità di controllo degli intermediari e dei mercati; inoltre, elabora i dati eseguendo il trattamento, senza bisogno di consenso scritto e comunica i dati stessi ai partecipanti al sistema, senza che questi debbano essere stati preventivamente autorizzati.

## 9. Danni da errata segnalazione delle informazioni su posizioni creditorie

Nella sua attività di rilevazione delle informazioni sull'ammontare degli affidamenti concessi ai clienti, la Centrale dei rischi ha il compito di raccogliere in maniera continuativa ogni cambiamento che possa verificarsi nella situazione debitoria della clientela, così da tracciare il passaggio dei crediti "a sofferenza" e fissare un piano per la loro ristrutturazione.

A loro volta, agli intermediari spetta il compito di segnalare in modo sollecito, una volta che gli organi aziendali hanno accertato lo stato di sofferenza del cliente o approvato la ristrutturazione del credito, eventuali modifiche di status<sup>25</sup>.

A riguardo le Istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia precisano che l'intermediario, ai fini della valutazione della complessiva situazione finanziaria del cliente, non può fare riferimento ad un mero ritardo di quest'ultimo nel pagamento di un debito: affinché il cambiamento di *status* di un'esposizione la si possa registrare come "a sofferenza", occorre una valutazione complessiva della situazione, non un'analisi basata su di un singolo episodio; non può la contestazione del credito essere di per sé condizione sufficiente per considerare in sofferenza un determinato soggetto.

Un'ulteriore punto delle Istruzioni di vigilanza prevede, inoltre, che in caso di rapporti cointestati, affinché si abbia una segnalazione in sofferenza tutti i cointestatari devono versare in stato di insolvenza<sup>26</sup>.

La segnalazione di una posizione di rischio tra le sofferenze non sarà più dovuta e andrà, pertanto, in tutta una serie di circostanze:

- cessazione dello stato di insolvenza;
- rimborso del credito da parte del debitore o di terzi, anche a seguito di accordo transattivo liberatorio, di concordato preventivo o di concordato fallimentare;
- cessione del credito a soggetti terzi;
- delibera degli organi competenti di irrecuperabilità dell'intero credito ovvero rinuncia ad

<sup>25</sup> In base al disposto delle Istruzioni di Vigilanza, nella categoria di censimento delle sofferenze va ricondotta l'intera esposizione per cassa nei confronti di soggetti che versino in stato d'insolvenza, anche non accertato giudizialmente, o in situazioni sostanzialmente equiparabili, e ciò indipendentemente dalle eventuali previsioni di perdita formulate dall'azienda. Sempre in virtù di quanto dettato dalle Istruzioni di Vigilanza, si prescinde, poi, anche dall'esistenza di eventuali garanzie (sia reali o personali) poste a presidio di detti crediti.

<sup>26</sup> In ogni caso, indipendentemente dalle modalità di contabilizzazione adottate dagli intermediari, i crediti in sofferenza devono essere segnalati per un ammontare pari agli importi erogati inizialmente. Detto ammontare è comprensivo del capitale, degli interessi contabilizzati e delle spese sostenute per il recupero dei crediti. Il passaggio a perdita dei crediti implica un ulteriore cambiamento di status degli stessi che non possono rimanere registrati in 'sofferenza'.

avviare o proseguire gli atti di recupero;

- prescrizione del credito.

Da quanto precede è possibile trarne la considerazione che, ai fini della segnalazione alla Centrale dei rischi di un credito “a sofferenza” non sono sufficienti le risultanze dell’analisi dei singoli rapporti in corso di svolgimento tra la banca segnalante ed il cliente, ma occorre una valutazione della complessiva situazione patrimoniale di quest’ultimo.

La condizione d’insolvenza, cui le Istruzioni di vigilanza fanno riferimento, per costituire il presupposto di una segnalazione, è da intendersi certamente in un’accezione meno rigida rispetto a quella di insolvenza fallimentare, sebbene deve trattarsi di una situazione di grave difficoltà economica – e non transitoria – in cui viene a trovarsi il patrimonio complessivo del debitore.

Orbene, è proprio rispetto al concetto di “sofferenza” che più si è soffermata l’attenzione di dottrina e giurisprudenza, soprattutto per le conseguenze gravi che l’appostazione a sofferenza comporta per il soggetto segnalato.

Ed infatti, la segnalazione di un credito come “sofferenza” rappresenta per gli altri partecipanti al sistema informativo un campanello d’allarme e per il soggetto segnalato rappresenta, invece, l’impossibilità ad accedere al credito oltre al discredito che si genera nel sistema bancario stesso.

Se è vero che la segnalazione al sistema non vincola i partecipanti nella loro scelta di concedere nuovi affidamenti, l’esperienza conferma esattamente il contrario, ossia che, di fronte alla segnalazione di “sofferenza”, le banche siano più propense a negare l’accesso al credito al soggetto segnalato. Questo atteggiamento di diffidenza ed il rifiuto di erogare il credito, qualora indebitamente posto in essere dalla banca o dall’intermediario, va ad innescare una vera e propria crisi di liquidità per il soggetto segnalato, con tutte le conseguenze e le ripercussioni che naturalmente una tale crisi può comportare nell’attività posta in essere dal richiedente il credito.

Appare, dunque, alla luce di tali premesse, fondamentale l’esatta attribuzione del significato da attribuire al termine “sofferenza” e l’individuazione di quelle circostanze che determinano lo stato d’insolvenza, rappresentando il presupposto della segnalazione.

Un orientamento dottrinario minoritario, partendo dalla disciplina della Banca d’Italia che prevede il venir meno dell’obbligo d’informazione da parte dei partecipanti al sistema centralizzato di rischio in caso di rimborso o cessione del credito, ha ritenuto che la

segnalazione medesima non implica da parte della banca o dell'intermediario, o almeno non necessariamente, una valutazione complessiva della condizione economico-finanziaria del cliente o della consistenza del suo patrimonio complessivamente considerato: di questo vi sarebbe conferma nella eccessiva gravosità per l'intermediario di svolgere un'analisi globale delle condizioni economiche e finanziarie del cliente.

A differenti conclusioni giungono, invece, come si è anticipato, la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie: quest'ultime sono, infatti, orientate nel senso di ritenere che il giudizio in ordine alla "sofferenza" deve risultare da un esame ben più ampio, tale da riguardare la complessiva situazione economico-finanziaria del soggetto affidato. Questo l'orientamento cui ha aderito anche la Suprema Corte in alcune sue recenti decisioni<sup>27</sup>.

In linea con questo orientamento, non potrà ritenersi corretta una segnalazione fondata soltanto sul presupposto dell'inadempimento o del mero ritardo nel pagamento del credito; sarà, piuttosto, necessario, ai fini del giudizio sulla legittimità della segnalazione, un esame approfondito non solo del singolo rapporto di credito intrattenuto con l'istituto di credito, bensì una valutazione dettagliata dell'intera situazione economica e patrimoniale del debitore che deve essere tenuta nella debita considerazione.

Sul punto è intervenuta esplicitamente la Corte di Cassazione<sup>28</sup>, che ha statuito come, per valutare la legittimità dell'iscrizione di un debitore e di un debito "a sofferenza" nella Centrale dei rischi, occorra valutare se ci si trovi di fronte a soggetti in stato di insolvenza o in situazioni sostanzialmente equiparabili.

La Cassazione ha identificato le situazioni equiparabili all'insolvenza come quelle che comportano una situazione di grave e reiterata difficoltà economica del debitore, escludendosi

27 Nonostante l'ampiezza del termine "sofferenza", quindi, l'opinione dominante di dottrina e giurisprudenza, un minimo comune denominatore può essere individuato nelle singole fattispecie normative nel riferimento ad un giudizio di inconsistenza patrimoniale del cliente segnalato. In ragione di tali premesse non può ritenersi legittima una segnalazione che si fondi sull'analisi esclusiva del singolo rapporto creditizio: la comunicazione alla Centrale dei rischi dovrà invece scaturire da un giudizio globale sullo stato economico del soggetto che faccia presagire gravi ripercussioni nella generalità dei rapporti di credito. (Sul punto, cfr. Cass., 1 aprile 2009, n. 7958 e Cass., 12 ottobre 2007, n. 21428)

28 "La segnalazione di una posizione "in sofferenza" presso la Centrale rischi della Banca d'Italia, secondo le istruzioni del predetto istituto e le direttive del CICR, richiede una valutazione, da parte dell'intermediario, riferibile alla complessiva situazione finanziaria del cliente, e non può quindi scaturire dal mero ritardo nel pagamento del debito o dal volontario inadempimento, ma deve essere determinata dal riscontro di una situazione patrimoniale deficitaria, caratterizzata da una grave e non transitoria difficoltà economica equiparabile, anche se non coincidente, con la condizione d'insolvenza" (Cass. civ. Sez. I, 01/04/2009, n. 7958).

Ed ancora precisa la Corte: "Premesso che anche la Banca d'Italia è soggetta al rispetto delle norme in tema di trattamento dei dati personali ed alla disciplina comune in tema di responsabilità civile, l'appostazione a sofferenza del credito, lungi dal poter discendere dalla sola analisi dello specifico o degli specifici rapporti in corso di svolgimento tra la singola banca segnalante ed il cliente, implica invece una valutazione della complessiva situazione patrimoniale di quest'ultimo, ovvero del debitore di cui alla diagnosi di "sofferenza".

che i semplici ritardi nell'adempimento, intesi come meri indizi, possano considerarsi sufficienti a determinare l'iscrizione della "sofferenza" presso la Centrale dei rischi<sup>29</sup>.

È evidente, dunque, in assenza di disposizioni che esplicitano i presupposti della segnalazione "a sofferenza", e considerati i gravi pregiudizi che la segnalazione può causare al soggetto segnalato, che alle banche e agli intermediari finanziari spetta il compito di valutare attentamente e con scrupolo tutti i dati a disposizione prima di effettuare la comunicazione alla Centrale dei rischi<sup>30</sup>.

Si richiede, in sostanza, alla banca, nello svolgimento di un giudizio prognostico, di usare il massimo rigore nella selezione e nell'apprezzamento dei dati, secondo criteri di ragionevolezza, trasparenza, linearità e univocità.

Si è detto dinanzi che l'importanza di un giudizio prognostico attento e rigoroso si fonda sulle conseguenze in termini di danni rilevanti che un errore di comunicazione alla Centrale può causare<sup>31</sup>.

Ed infatti la lesione alla sfera giuridica del debitore, arrecata per effetto dell'illegittima segnalazione, può essere di notevole gravità, dal momento che comporta la possibile esclusione del segnalato dal credito bancario o comunque la difficoltà, che in molti casi diventa vera e propria impossibilità, di accedervi.

29 Sempre nella sentenza della Suprema Corte n. 7958/2009, si afferma che non è sicuramente sufficiente la mera valutazione sul singolo rapporto tra intermediario e cliente, ma vi è necessità di svolgere una complessiva valutazione della situazione del cliente medesimo, che coinvolga tutte le altre situazioni economicamente rilevanti. Quindi è necessario che il soggetto segnalante creditore valuti la complessiva situazione economico finanziaria del cliente e non la singola situazione relativa al rapporto di credito in essere.

30 La procedura di segnalazione è, infatti, poco garantista per i soggetti segnalati. Sia nella fase istruttoria che al momento della trasmissione dei dati non è previsto alcun contraddittorio con il cliente il quale, generalmente, viene a conoscenza dell'avvenuta appostazione "a sofferenza" solo nel momento in cui altri istituti di credito gli comunicano il recesso dagli affidamenti già concessi o rifiutano di concedergli nuove linee di credito. In contrapposizione con quanto accade nella realtà, alcune pronunce di merito hanno affermato il dovere della banca di instaurare un contraddittorio con il cliente prima di procedere alla segnalazione con la Centrale rischi: in sostanza la banca deve procedere ad una attenta valutazione della complessiva situazione finanziaria del cliente prima di effettuare la segnalazione a sofferenza; nell'effettuare tale valutazione l'istituto bancario sarebbe tenuto, qualora la situazione lo richieda, ad instaurare il contraddittorio con il cliente, specie nei casi in cui la sua situazione finanziaria appaia complessa. (Tribunale Bari-Monopoli, 19 maggio 2011, in <http://www.ilcaso.it/giurisprudenza/archivio/4687.php>)

31 Non sono mancate le pronunce della giurisprudenza di merito, che si è trovata in più occasioni a pronunciarsi sul danno da illegittima segnalazione alla Centrale dei rischi, andando a precisare come la segnalazione, conferendo pubblicità interbancaria ad un non reale protrarsi dell'insolvenza del debitore, può dare luogo ad un indubitabile discredito patrimoniale causato al cliente, da solo idoneo a provocare un danno anche della reputazione imprenditoriale del segnalato. (cfr. Tribunale Lecce, sentenza 03.11.2005 n.46)

Sempre la giurisprudenza di merito ha precisato che l'illegittima segnalazione, infatti, provoca un danno all'attività imprenditoriale che deve essere provato, mentre la lesione della reputazione personale esime il soggetto leso dall'onere di fornire in concreto la prova del danno in quanto questo viene considerato in *re ipsa*. (Tribunale Lecce, sez. I civile, sentenza 05.08.2008 n. 1496; Tribunale Bari, sez. Monopoli, ordinanza 19.05.2011; Tribunale Venezia, sentenza 17.06.2009 n. 1701)

Pertanto, la responsabilità dell'intermediario finanziario e della banca finisce per assumere i tratti sia di una responsabilità extracontrattuale da fatto illecito, sia di responsabilità contrattuale per violazione delle norme di comportamento della banca o intermediario finanziario nei confronti del cliente, determinandosi, in tal caso, un danno che legittima le pretese risarcitorie del cliente.

In un sistema come quello della Centrale, che fornisce a tutti i partecipanti la possibilità di valutare i rischi dell'affidamento richiesto, l'eventuale segnalazione di una posizione a sofferenza, con connessa rilevante difficoltà di andare a verificare le effettive cause, comporta un danno immediato alla reputazione del cliente con effetto a catena di mancati affidamenti o, peggio, la revoca immediata dei prestiti già concessi<sup>32</sup>.

Sulle problematiche inerenti i danni non patrimoniali è intervenuta anche la Cassazione con una recente sentenza (Cass. 12626/2010), la quale ha statuito che "l'illegittima segnalazione, in quanto lesiva della reputazione e dell'immagine, nonché idonea ad ingenerare una presunzione di scarsa affidabilità, costituisce già di per sé comportamento pregiudizievole per l'attività economica di un'impresa".

Diversamente da quanto accade per i danni lesivi della reputazione, il danno patrimoniale nei casi di errata segnalazione alla Centrale dei rischi è invece assai difficile da far valere, a causa delle complessità all'onere probatorio: le banche, infatti, generalmente non rilasciano alcuna attestazione di diniego dell'affidamento e dunque diventa assai difficile stabilire il nesso di causalità tra la segnalazione "a sofferenza", la chiusura di altre linee di credito e la revoca di finanziamenti concessi da parte di altri operatori finanziari.

A fronte, quindi, della difficoltà per l'imprenditore di offrire la prova del nesso eziologico tra la revoca dei fidi esistenti e la segnalazione a sofferenza, è intervenuto il TUB che all'art. 125, recentemente modificato, ha posto l'obbligo in capo alla banca di informare il consumatore del risultato della consultazione della banca dati quando il prestito venga negato

---

32 Il danno che si viene a creare sotto il profilo morale, è un danno in *re ipsa* e legittima il soggetto che lo ha subito a far valere un diritto al risarcimento, senza che su di lui incomba l'onere di fornire la prova dell'esistenza del danno.

Questo l'orientamento che è stato seguito da una parte della giurisprudenza di merito (cfr. *ex multis* Cass. civ., sent. del 19.01.2001 n. 4881; Cass. civ. sent. del 05.11.1998 n. 1103). In una di tali pronunce si afferma che "l'accertamento di una lesione della onorabilità della persona determina in *re ipsa* anche l'accertamento di un danno risarcibile, da liquidarsi equitativamente indipendentemente dalla prova di un concreto nocumento agli interessi commerciali e patrimoniali del soggetto leso" (Trib. Milano, 19 febbraio 2001).

proprio a causa delle informazioni in esso presenti<sup>33</sup>.

Accanto all'art. 125, esistono, ad ogni modo, altre norme che obbligano la banca o l'intermediario finanziario ad informare il cliente delle ragioni che hanno determinato la mancata erogazione del finanziamento: si pensi, ad esempio, alle disposizioni attuative del TUB emanate dalla Banca d'Italia, e precisamente alla Comunicazione di Banca d'Italia del 22.10.2007 e al Provvedimento della Banca d'Italia del 29.7.2009 ("Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari")<sup>34</sup>. In particolare, nella Comunicazione del 2007 in merito alle conseguenze della mancata concessione di un finanziamento si afferma che "laddove si decida di non accettare una richiesta di finanziamento, è necessario che l'intermediario fornisca riscontro con sollecitudine al cliente; nell'occasione, anche al fine di salvaguardare la relazione con il cliente, andrà verificata la possibilità di fornire indicazioni generali sulle valutazioni che hanno indotto a non accogliere la richiesta di credito".

Viene, dunque, confermato il principio di cui si è fatta menzione in precedenza in base al quale, ai fini dell'apposizione a 'sofferenza' di un credito, l'intermediario sia tenuto a svolgere un'indagine complessiva, non potendo limitarsi a prendere atto del mero inadempimento del debitore ovvero della volontà espressa dal debitore di non voler adempiere.

A riguardo si è anche detto che la stessa giurisprudenza di legittimità è tornata più volte a chiarire la nozione di insolvenza, attribuendole una portata decisamente più ampia rispetto al concetto di insolvenza di cui all'art. 5 l.fall.: in una accezione più ampia, dunque, per dichiarare un soggetto insolvente occorrerà fare riferimento ad una valutazione complessivamente negativa sulla situazione patrimoniale dell'azienda, caratterizzata da una grave e non transitoria difficoltà economica, senza fare riferimento ad una situazione di incapienza o di definitiva irrecuperabilità<sup>35</sup>.

Se a questo si aggiunge che il trattamento dei dati personali, a norma del Codice della privacy, viene indicata quale attività pericolosa, con la conseguenza che si incorrerà nel regime probatorio di cui all'art. 2050 c.c. se non si fornisce la prova di aver utilizzato, nello

33 "Se il rifiuto della domanda di credito si basa sulle informazioni presenti in una banca dati, il finanziatore informa il consumatore immediatamente e gratuitamente del risultato della consultazione e degli estremi della banca dati" (art. art. 125, c. 2, T.U.B.).

34 Nel Provvedimento del 2009 si dispone che, in sede di reclamo, "gli intermediari adottano procedure per la trattazione dei reclami che garantiscano ai clienti risposte sollecite ed esaurienti" e si specifica che le risposte della banca contengono almeno la precisazione dettagliata ed esauriente delle ragioni di rigetto del reclamo stesso.

35 La valutazione dell'intermediario sembra richiamare, per molti versi, la nozione di "stato di crisi" propria del concordato preventivo, nella quale oltre a rientrare lo stato di insolvenza, si ritrovano anche le situazioni di "rischio di insolvenza" o "sbilancio patrimoniale" o sovra indebitamento, oltre alla fattispecie di riduzione del patrimonio netto al di sotto del minimo legale (quest'ultima situazione, pur non essendo ancora sbilancio patrimoniale, può costituire una causa di scioglimento della società).

svolgimento di tale attività pericolosa, tutte le misure idonee a prevenire il danno.

Naturalmente questo non fa che aggravare nettamente la posizione della banca o dell'intermediario finanziario, che si ritrovano a dover fornire la prova di aver adottato ogni opportuna precauzione e la dovuta diligenza nel trasmettere alla Centrale rischi le segnalazioni di insolvenza e le informazioni pregiudizievoli riferite ad un determinato soggetto.

L'obbligo, poi, introdotto dal nuovo art. 125 TUB, di informare in modo dettagliato il cliente nel caso in cui il credito non venga concesso a causa delle risultanze della banca dati, e, dunque, di fornire le ragioni comportanti il mancato affidamento, non fa altro che agevolare per il soggetto richiedente credito la prova di aver subito un danno da parte della banca segnalante (cfr. Cass. civ., 01.04.2009, n. 7958; Cass. civ., 24.05.2010, n. 12626).