IANUS
Diritto e Finanza
UNIVERSITÀ DI SIENA 1240
Quaderni
https://www.rivistaianus.it
ISSN: 1974-9805
Quaderni - 2020

MORATORIA SUI CONTRATTI DI FINANZIAMENTO E SEGNALAZIONI ALLA CENTRALE DEI RISCHI NELL'EMERGENZA COVID-19

Maria Elena Salerno

MORATORIA SUI CONTRATTI DI FINANZIAMENTO E SEGNALAZIONI ALLA CENTRALE DEI RISCHI NELL'EMERGENZA COVID-19

Maria Elena Salerno

Ricercatrice di Diritto dell'economia,
Università degli Studi di Siena

Il d.l. del 17 marzo 2020, n. 18 (*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*, pubblicato in G.U., 17/03/2020, n. 70), convertito con modificazioni dalla l., 24 aprile 2020, n. 27 (in G.U. 29/04/2020, n. 110), cd decreto "Cura Italia", contiene nel suo Titolo III (artt. 49-59) misure di sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario.

Come di sovente accade nell'emanazione di legislazioni emergenziali[1] anche il decreto "Cura Italia" ricorre a misure di *forbearance* dirette a fronteggiare i dissesti economico/finanziari conseguenti all'attuale pandemia. Per quanto di nostro interesse, la *forbearance* riguarda le "moratorie" - "congelamento", "proroga", "sospensione" dei rimborsi - sui contratti di finanziamento già in essere a favore delle famiglie (art. 54), da un lato, e delle imprese (art. 56), dall'altro. Nel primo caso, trattasi di mutui destinati all'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale del mutuatario (c.d. "prima casa"), con riferimento ai quali la procedura di "tolleranza" fa perno su uno strumento preesistente, il Fondo di solidarietà "Gasparrini", il cui intervento si sostanzia nel pagamento di una quota degli interessi dovuti durante il periodo di moratoria. Nel secondo caso, il riconoscimento all'impresa finanziata del diritto di richiedere, a certe condizioni, la sospensione del contratto di finanziamento si realizza grazie a un'estensione automatica della speciale garanzia pubblica costituita dal Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (istituito con l'art. 2, c. 100, lett. a), della l. n. 662/1996).

Trattasi di misure a carattere temporaneo ed eccezionale che si inseriscono nel più ampio contesto derogatorio definito dalla Commissione Europea nel *«Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current*

[1] Cfr. L.S. LENTINI, *Moratoria dei finanziamenti bancari e criteri di maturazione degli interessi «di sospensione» nel decreto "Cura Italia": una prima lettura*, in *Rivista di Diritto bancario*, 2020, II, sez. I, 235 e ss.

Covid-19 outbreak»[2]. Analizziamo separatamente i due blocchi di norme che definiscono i rispettivi ambiti di applicazione, soggettivi e oggettivi.

Con riferimento al comparto delle persone fisiche (famiglie e lavoratori), ricordiamo preliminarmente che il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa, c.d. "fondo Gasparrini", è stato istituito, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la legge n. 244 del 24/12/2007 che attribuisce (art. 2, c. 475 e ss.)[3], il diritto potestativo, per i titolari di un mutuo fino a 250.000 euro contratto per l'acquisto della prima casa, di beneficiare della sospensione, per non più di due volte in un periodo massimo di 18 mesi, del pagamento delle rate al verificarsi di situazioni di temporanea difficoltà, individuate nella cessazione del rapporto di lavoro subordinato, nella cessazione dei rapporti di lavoro "atipici" e nella morte o riconoscimento di handicap grave del titolare del mutuo. La funzione del Fondo si estrinseca nell'erogazione all'intermediario del 50% degli interessi che maturano nel periodo della sospensione[4]; erogazione diretta a indennizzare la perdita a cui l'intermediario è esposto in ragione del venir meno della disponibilità del capitale mutuato per la durata del periodo.

Nell'ambito della legislazione emanata durante l'emergenza covid-19, sulla disciplina del Fondo, a tal fine rifinanziato con 400 milioni di euro, ha inciso, dapprima l'art. 26 del d.l. n. 9 del 2 marzo 2020 (*Estensione del fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa,* pubblicato in G.U., 02/03/2020, n. 53) e, successivamente in misura più significativa, l'art. 54 del decreto "Cura Italia".

Più nello specifico, l'art. 26, del d.l. n. 9/2020, estende l'ambito di applicazione oggettivo dell'intervento del Fondo di Solidarietà anche alle situazioni di difficoltà economica temporanea connesse alla *«sospensione dal lavoro o riduzione dell'orario di lavoro per un periodo di almeno trenta giorni»*. La previsione di cui all'art. 54 del d.l n. 18/2020 incide, invece, sull'ambito di applicazione soggettivo delle normativa del 2007 inerente al Fondo includendo tra i potenziali beneficiari della garanzia pubblica anche i lavoratori autonomi e i liberi professionisti nella consapevolezza che anche questa categoria di soggetti, a causa della chiusura forzata delle attività commerciali e professionali per l'emergenza sanitaria, potrebbero trovarsi nella difficoltà di rimborsare le rate del mutuo contratto per l'acquisto dell'abitazione principale. Tuttavia, l'accesso di quest'ultima categoria ai benefici del Fondo viene subordinato alla sussistenza di due condizioni costituite dalla 1) presentazione di un'autodichiarazione in merito 2) alla riduzione *«in un trimestre successivo al 21 febbraio 2020 ovvero nel minor lasso di*

[2] Cfr. la Comunicazione CE, n. 2020/1863, al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2020_091_I_0001), in particolare sez. 3.4.

[3] Trattasi di un Fondo gestito da Consap s.p.a, societa *in house* interamente partecipata dal MEF.

[4] Per approfondimenti sulla funzione e sulle condizioni di accesso alla garanzia del Fondo si rinvia al link del MEF: http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/interventi_finanziari/misure_casa/fondo_mutui/

tempo intercorrente tra la data della domanda e la predetta data, [...] del proprio fatturato, superiore al 33% del fatturato dell'ultimo trimestre 2019».

La legge demanda l'adozione delle disposizioni necessarie per la sua attuazione a un apposito decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze, che ha provveduto con il decreto del 25 marzo del 2020 (*Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa, ai sensi dell'articolo 54 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18*, pubblicato in G.U., 28/03/2020, n. 82).

Il decreto del ministro contribuisce alla definizione di aspetti connessi al ruolo di banche e intermediari nella valutazione delle richieste di moratoria, fermo restando che queste, in virtù del coinvolgimento del Fondo Gasparrini, non potranno che riguardare la categoria dei mutui prima casa, a prescindere dalla forma fondiaria o ipotecaria dei medesimi[5]. In particolare, di là dalla specificazione dei soggetti inquadrabili come lavoratori autonomi e liberi professionisti ai sensi della normativa in esame, il decreto, confermando il carattere eccezionale e transitorio di quest'ultima, estende la possibilità di reiterare (anche più di due volte) la sospensione delle rate dei mutui, anche per periodi non continuativi, entro i limiti della dotazione del Fondo ma, in ogni caso, entro la durata massima complessiva non superiore a 18 mesi.

Infine, ai fini dell'intervento del Fondo di Solidarietà nel rimborso degli interessi compensativi nella misura pari al 50% degli interessi maturati sul debito residuo durante il periodo di sospensione, gli intermediari sono tenuti ad applicare il tasso di interesse contrattuale vigente al momento della presentazione della richiesta di moratoria delle rate del mutuo. Quest'ultima previsione è percepita dal mondo bancario come migliorativa rispetto all'operatività ordinaria, là dove *«il Fondo [è] tenuto a coprire solo la quota di interessi rappresentata dal tasso di riferimento, tipicamente l'IRS a 10 anni, che attualmente presenta valori prossimi allo zero»*[6].

Nulla si dice in merito a un ipotetico addebito della quota residua degli interessi maturati che la *ratio* della disciplina, consistente nella previsione di una forma di solidarietà sociale a favore di soggetti in difficoltà economiche, indurrebbe ad escludere che questo possa essere posto a carico del mutuatario e a ritenere che il rimborso del Fondo esaurisca quanto dovuto all'intermediario[7]. Tuttavia, onde eliminare il rischio, percepito come altamente probabile dagli

[5] Sul punto, v. A. DEBERNARDI - F. CATTANEO, *Emergenza Covid 19: le misure adottate di impatto per banche e clienti*, in *Dirittobancario.it*, aprile 2020, 6.

[6] Cfr. P. ANGELINI - G. GOBBI, *Iniziative della Task Force per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria*, Audizione dinanzi alla Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, 15 aprile 2020, 8. Disponibile al link https://www.bancaditalia.it/media/notizia/audizione-di-paolo-angelini-e-giorgio-gobbi-dinanzi-alla-commissione-parlamentare-di-inchiesta-sul-sistema-bancario-e-finanziario/

[7] D'altro canto questa è la conclusione cui era giunta parte della giurisprudenza e della dottrina con riguardo alla normativa del Fondo di solidarietà prima del decreto "Cura Italia". Per riferimenti si veda L.S. LENTINI, *Moratoria dei finanziamenti bancari e criteri di maturazione degli interessi «di sospensione» nel decreto "Cura Italia": una prima lettura*, cit., 249 s.

esperti di mutui alle famiglie, che l'intermediario, stante il silenzio della legge, si ritenga legittimato a richiedere al beneficiario della moratoria, al termine del periodo della medesima, la restante parte degli interessi maturati sulle rate sospese[8], sarebbe forse opportuno un espresso intervento legislativo sul punto [9].

Altra questione su cui gli esperti del settore, basandosi sull'esperienza, mettono in guardia le famiglie nell'avvalersi del diritto di moratoria previsto dalla legge emergenziale concerne la conseguente preclusione della possibilità di surrogare il mutuo non solo, come è giusto che sia, durante il periodo di sospensione, ma anche in futuro, atteso che diverse banche in passato hanno negato la surroga a mutuatari che in precedenza avevano fatto ricorso al Fondo di solidarietà per la sospensione della rate.

Quanto alle misure di sostegno finanziario a favore delle persone giuridiche, di queste si occupa l'art. 56 del decreto "Cura Italia". Più precisamente, nell'ambito di applicazione soggettivo della norma rientrano le micro, piccole e medie imprese[10] a cui si aggiungono, come precisato dal MEF il 17 marzo 2020[11], i professionisti e le ditte individuali operanti sul territorio italiano e appartenenti qualsivoglia settore.

Le misure di *forbearance* previste assumono la forma di moratorie sui debiti contratti dai soggetti menzionati verso il sistema creditizio in genere, ossia banche, intermediari finanziari e altri soggetti abilitati alla concessione di credito in Italia. Nel dettaglio, si prevede la possibilità di richiedere:

1) il "congelamento" delle linee a breve termine a revoca (aperture di credito e anticipazioni su crediti esistenti alla data del 29 febbraio 2020 o, se superiori, a quella di pubblicazione del presente decreto) fino al 30 settembre 2020;

2) la "proroga" contrattuale al 30 settembre 2020 delle linee di credito non rateali a breve scadenza (precedente al 30 settembre 2020);

3) la "sospensione" del pagamento, sia per la quota capitale sia per la quota interessi (rimanendo nella potestà delle imprese la richiesta di sospensione solo della quota capitale), delle rate dei mutui e degli altri finanziamenti a rimborso rateale e dei canoni di *leasing* in scadenza prima del 30 settembre 2020[12]. Conseguentemente, il piano di ammortamento delle rate o dei canoni oggetto di

[8] È di questa opinione M.R. MAUGERI, *L'emergenza Covid-19 e la sospensione dei mutui per l'acquisto della prima casa*, in *Giustiziacivile.com*, 22 aprile 2020, 8.

[9] Cfr. L.S. LENTINI, *Moratoria dei finanziamenti bancari e criteri di maturazione degli interessi «di sospensione» nel decreto "Cura Italia": una prima lettura*, cit., 250.

[10] Il c. 5 dell'art. 56 fa riferimento alla definizione di microimprese e piccole e medie imprese contenuta nella Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003. Trattasi, quindi, delle imprese con meno di 250 dipendenti e con un fatturato inferiore ai 50 milioni di euro, oppure il cui totale di bilancio non superi i 43 milioni di euro.

[11] V. http://www.mef.gov.it/covid-19/Sostegno-alla-liquidita-delle-famiglie-e-delle-imprese/

[12] Il MEF, nelle FAQ del 22 marzo 2020 (http://www.mef.gov.it/focus/Sostegno-alla-liquidita-delle-PMI-cosa-ce-da-sapere/), ha specificato che il periodo di sospensione comprende anche la rata in scadenza il 30 settembre 2020.

sospensione, unitamente agli elementi accessori[13] e senza alcuna formalità, è dilazionato secondo modalità che assicurino l'assenza di nuovi o maggiori oneri per entrambe le parti[14].

Il legislatore individua i presupposti oggettivi che legittimano l'accesso alle moratorie. Innanzitutto, possono beneficiare delle misure di moratoria solo le imprese che, all'entrata in vigore del decreto, non presentino esposizioni c.d. deteriorate, ossia classificate a *sofferenza* o *inadempienza probabile* o *scadute e/o sconfinanti* ai sensi della normativa di vigilanza[15]. In secondo luogo, il potenziale beneficiario, nella comunicazione all'intermediario inerente al finanziamento su cui si richiede la moratoria, è tenuto ad autocertificare la sussistenza delle seguenti condizioni: a) di aver subito in via temporanea carenze di liquidità a causa dell'emergenza COVID; b) di possedere la qualifica di PMI; c) di essere consapevole delle conseguenze civili e penali delle autodichiarazioni di cui ai punti precedenti.

Una volta ricevuta l'istanza, l'intermediario è tenuto ad effettuare una verifica in ordine alla sussistenza dei suddetti requisiti, senza tuttavia accertarne la veridicità né effettuare, in deroga alla disciplina ordinaria del Fondo, effettuare una valutazione del merito creditizio del richiedente (cfr. art. 49, c. 4, d.l. n. 18/2020). In altre parole, l'automaticità della richiesta di moratoria rimane ancorata esclusivamente alle condizioni imposte dalla legge e segnatamente alla "qualità" dell'esposizione debitoria oggetto della richiesta[16].

Le garanzie che accompagnano le misure di sostegno previste dall'art. 56 sono quelle previste dal Fondo di garanzia per le PMI[17], che in ogni caso assumono carattere sussidiario rispetto all'escussione di eventuali altre garanzie fornite originariamente dall'impresa finanziata. La garanzia non è totale, ma pari al 33%

---

[13] Intendendosi per tali tutti i contratti connessi al contratto di finanziamento, tra cui, in particolare, garanzie e assicurazione, come precisato dal MEF in risposta alle FAQ del 22 marzo 2020.

[14] Ricordiamo che, prima del decreto "Cura Italia", una prima risposta all'esigenza di liquidità sotto il profilo della sospensione del finanziamento era stata fornita dall'Accordo siglato dall'ABI con le associazioni rappresentative delle imprese il 6 marzo 2020. Per il contenuto dell'Accordo v. A. DEBERNARDI - F. CATTANEO, *Emergenza Covid 19: le misure adottate di impatto per banche e clienti*, cit., 13 ss. Per ulteriori approfondimenti si rivnia al sito web dell'ABI alla pagina https://www.abi.it/Pagine/news/Operativa-la-moratoria.aspx.

[15] Cfr. Circolare Banca d'Italia n. 272/2008 e successivi aggiornamenti su https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/circolari/c272/index.html.

[16] Sulla base dei criteri indicati nelle le linee guida dell'Autorità bancaria europea (EBA), emanate il 2 aprile 2020 e disponibili al link https://eba.europa.eu/eba-publishes-guidelines-treatment-public-and-private-moratoria-light-covid-19-measures.

[17] Istituito con l'art. 2, c. 100 lett. a) della l. n. 662/1996. Il decreto "Cura Italia", per la durata di nove mesi dalla sua entrata in vigore, introduce deroghe alla sua disciplina e ulteriori deroghe sono previste nell'art. 13 del decreto liquidità fino al 31 dicembre 2020. Per il contenuto delle deroghe si rinvia a: A. DEBERNARDI - F. CATTANEO, *Emergenza Covid 19: le misure adottate di impatto per banche e clienti*, cit., 10 ss.; . G. AMATO – D. CAMPO, *Le misure a sostegno delle imprese nel Decreto Cura Italia e nel Decreto Liquidità*, in *Dirittobancario.it*, maggio 2020, 7 ss.

dei soli maggiori utilizzi delle aperture di credito rispetto a quanto già utilizzato alla data del 17 marzo 2020, ovvero dei prestiti e finanziamenti con scadenza fino al 30 settembre 2020, ovvero dei canoni/ratei con scadenza tra il 17 marzo e il 30 settembre 2020. Di conseguenza, se per le proroghe la garanzia riguarda un terzo dell'intero prestito, per le aperture di credito la percentuale riguarderà esclusivamente la maggior esposizione dell'impresa rispetto alla data del 17 marzo 2020.

Per quanto riguarda, infine, le modalità di escussione della garanzia, la disposizione consente agli intermediari di farne richiesta se siano state avviate, nel termine di diciotto mesi successivi alla scadenza prevista delle misure di sostegno, procedure esecutive per effetto dell'inadempimento alle obbligazioni oggetto di congelamento, proroga o sospensione di cui al comma. L'importo garantito dovrà essere versato per metà entro novanta giorni dalla formulazione della richiesta al Fondo e, per la residua metà, entro centottanta giorni dall'esaurimento delle procedure esecutive.

Numerose sono le critiche e gli avvertimenti all'utilizzo delle misure di moratoria previste dalla legislazione emergenziale a favore delle piccole e medie imprese. C'è chi ne sottolinea l'inadeguatezza a fronteggiare una situazione di estrema difficoltà finanziaria per le imprese, in particolare per l'esiguità dell'importo garantito dal Fondo[18] soprattutto nella parte in cui questo è calcolato su «*un indebitamento transitorio e sotto forma di incremento delle esposizioni sulle aperture di credito (incremento che difficilmente l'azienda è incline ad assumere in momenti di assoluta incertezza)*»[19]. Sempre con riferimento all'operatività della garanzia del Fondo, si evidenzia il rischio che le previste modalità di escussione potrebbero incentivare gli intermediari ad attivare velocemente le procedure esecutive nei confronti delle imprese qualora queste non adempiano con la dovuta puntualità alle proprie obbligazioni, con conseguenti aggravi sia per il merito creditizio che per la credibilità commerciale delle medesime[20]. Ed è con riferimento a quest'ultimo punto che dal mondo bancario arrivano una serie di ammonimenti. La deroga alla verifica dei presupposti, segnatamente del merito creditizio delle imprese beneficiarie delle moratorie, alla base dell'operatività della garanzia del

---

[18] Cfr. G. GOBBI – F. PALAZZO – A. SEGURA, *Le misure di sostegno finanziario alle imprese post- covid-19 e le loro implicazioni di medio termine*, 18 aprile 2020, 2, disponibile sul sito web della banca d'Italia al link https://www.bancaditalia.it/media/notizia/le-misure-di-sostegno-finanziario-alle-imprese-post-covid-19-e-le-loro-implicazioni-di-medio-termine/. Gli Autori sottolineano che nelle principali economie avanzate (per esempio Stati Uniti, Germania, Francia, Italia, Spagna) le garanzie coprono almeno l'80 per cento dell'importo del prestito. Per un confronto tra legislazione emergenziale e statunitense in materia di garanzia pubblica sui prestiti, v. A. TONIOLO, *Covid-19: garanzia pubblica sui prestiti bancari alle pmi e conversione in finanziamenti a fondo perduto. Un confronto tra Italia e US*, in *Dirittobancario.it*, maggio 2020, 1 ss.

[19] Cfr. G. AMATO – D. CAMPO, *Le misure a sostegno delle imprese nel Decreto Cura Italia e nel Decreto Liquidità*, cit., 5.

[20] Cfr. G. AMATO – D. CAMPO, *Le misure a sostegno delle imprese nel Decreto Cura Italia e nel Decreto Liquidità*, cit., 5.

Fondo ha, infatti, una valenza temporale limitata, per cui «*alla scadenza di un prestito erogato grazie alla possibilità di avvalersi della garanzia pubblica, la banca avrà minore convenienza a rinnovarlo se la nuova erogazione non godrà più di questo beneficio*»[21] e l'impresa sia considerata eccessivamente rischiosa. Da ciò deriva la sollecitazione all'adozione di ulteriori interventi di politica economica a carico dello Stato volti a incentivare il sistema creditizio a rinnovare i prestiti verso imprese che, con tutta probabilità, alla scadenza temporale della garanzia pubblica prevista dal decreto "Cura Italia" non avranno ancora e completamente ripristinato la propria situazione finanziaria.

Ciò non ostante, dalle informazioni raccolte nel contesto dei lavori della *Task Force* costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dalla Banca d'Italia, l'Associazione Bancaria Italiana e dal Mediocredito Centrale (MCC) per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità adottate con il d.l. 18/2020[22], al 20 maggio 2020 si contano 2,3 milioni di domande di adesione alle moratorie sui prestiti per un valore di 240 miliardi[23].

Chiaramente il riconoscimento di diritti di moratoria alle imprese da parte del sistema creditizio non poteva non avere risvolti derogatori anche sulla disciplina applicabile alle segnalazioni alla Centrale dei rischi nel periodo di durata della legislazione emergenziale. Giova a tal fine richiamarne brevemente il contenuto.

La disciplina del servizio di centralizzazione dei rischi creditizi gestito dalla Banca d'Italia è contenuta nel decreto del MEF (emanato in via di urgenza, quale presidente del Cicr) dell'11 luglio 2012 (che sostituisce la precedente delibera CICR del 29 marzo 1994), adottato sulla base del disposto degli artt. 53, c. 1, lett. b) e 67, c. 1, lett. b), del t.u.b. A quest'ultimo si accompagnano le norme attuative della Banca d'Italia contenute nella versione aggiornata della Circolare n. 139/1991 (con il 13° Aggiornamento del 4 marzo 2010 e con il 14° Aggiornamento del 29 aprile 2011) e attualmente in fase di revisione[24]. Intervengono sulla medesima materia ulteriori

---

[21] G. Gobbi – F. Palazzo – A. Segura, *Le misure di sostegno finanziario alle imprese post- covid-19 e le loro implicazioni di medio termine*, cit., 2.

[22] V. https://www.bancaditalia.it/media/comunicati/documenti/2020-01/cs_BI_ABI_MEF_MEC.pdf

[23] V. http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2020/documenti/comunicato_00105.pdf.

[24] Si veda il Documento per la consultazione del novembre 2019 su https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2019/proposta-mod-139-19-aggto/Documento_consultazione_Circ_139_19_aggto.pdf. Le modifiche proposte dall'organo di vigilanza e poste in consultazione riguardano le modalità di accesso ai dati della Centrale dei rischi da parte dei soggetti segnalati. In particolare, vengono precisate le finalità del servizio di accesso ai dati della Centrale dei rischi offerto dalla Banca d'Italia e, nel caso di richiesta di accesso ai dati della Centrale dei rischi (o di deleghe al ritiro) da parte di persone giuridiche per il tramite di un soggetto delegato-rappresentante volontario, si prevede che i dati vengano consegnati alla persona giuridica delegante entro il termine di 90 giorni; nel caso, invece, di richieste di accesso presentate in proprio dalle persone giuridiche, la consegna dei dati avverrà entro lo stesso termine previsto per le persone fisiche (30 giorni). Tali previsioni tengono conto della disponibilità di una nuova funzionalità di accesso via web ai dati della Centrale dei rischi, che rende estremamente semplice e veloce la richiesta e l'acquisizione delle informazioni richieste; esse rispondono inoltre alla duplice esigenza di (1) tutelare la riservatezza dei dati della Centrale dei

norme di rango primario che incidono sulle modalità di svolgimento dell'attività tanto delle centrali rischi private quanto di quella pubblica. Ci riferiamo, innanzitutto, all'art. 125 del t.u.b., novellato dal d.lgs. 13 agosto 2010 n. 141 di attuazione della Direttiva sul credito al consumo, e alla normativa sulla "Cancellazione delle segnalazioni di mancato pagamento" dettata dall'art. 8- *bis* del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 e poi riformulata con il d.l. 13 agosto 2011, n. 38.

Attraverso i citati interventi normativi l'obbligo di segnalazione alla Centrale dei rischi della Banca d'Italia, quale oggetto specifico della nostra attenzione, si è arricchito di nuovi contenuti tecnici: sotto il profilo soggettivo, il dovere informativo è stato esteso anche agli intermediari finanziari che svolgono in via prevalente attività creditizia (alle banche iscritte all'albo di cui all'art. 13 t.u.b., si aggiungono le società cessionarie di crediti di cui all'art. 3, l. 30 aprile 1999, n. 130, nonché gli intermediari individuati dalla Banca d'Italia in ragione dell'esigenza di contenimento del rischio di credito); sotto il profilo oggettivo, la nuova disciplina, dopo aver azzerato la soglia di rilevazione per i crediti in sofferenza, prevede che siano censite ulteriori e nuove operazioni, tra le quali anche operazioni su derivati finanziari.

In sostanza, il sistema informativo pubblico dei rischi di matrice creditizia si fonda sull'obbligo, posto a carico degli intermediari partecipanti, di segnalare mensilmente i rapporti di credito nei confronti della clientela, in funzione delle singole categorie di censimento ed importo. La violazione di tale obbligo comporta, infatti, l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie *ex* art. 144 t.u.b. La delicatezza delle informazioni rilasciate dagli intermediari ha inoltre imposto un severo regime con riferimento alla diffusione delle notizie, nell'ottica della necessaria protezione dell'interessato. In questa prospettiva anche gli artt. 117-119 del codice sulla protezione dei dati personali (di cui al d.lgs n. 196 del 30 giugno 2003, detto anche "Codice *privacy*") concorrono a regolare il fenomeno.

L'assetto normativo consolidatosi nel tempo, come sottolineato in dottrina[25], si basa sull'idea che *«l'attività di centralizzazione dei dati attinenti ai rapporti di credito non si esaurisca sul piano del rapporto tra l'intermediario segnalante e il gestore della centrale rischi [...] ma si caratterizzi quale attività che inerisce al rapporto tra banca e cliente, quanto meno per quanto concerne la fase di trasmissione dei flussi informativi ad opera dell'intermediario»*.

Ciò si evince, innanzitutto, dalla progressiva intensificazione a livello regolamentare del grado di tutela dei soggetti coinvolti nella centralizzazione delle informazioni: basti pensare che nella disciplina originaria della materia di cui alla delibera del Cicr del 1994, il solo interesse preso in considerazione era quello pubblico della stabilità del sistema, al punto che il segreto di ufficio con

---

rischi, grazie alla consegna degli stessi sempre e soltanto alla persona giuridica in qualità di soggetto diretto interessato, e (2) innalzare i livelli di efficienza del servizio di accesso ai dati della Centrale dei rischi offerto dalla Banca d'Italia alla collettività.

[25] Cfr. C. FRIGENI, *Segnalazione presso le centrali rischi creditizie e tutela dell'interessato: profili evolutivi*, in *Banca borsa tit. cred*., 2013, p. 365 ss., in part. p. 371.

riguardo ai dati trasmessi alla Centrale dei rischi era ritenuto opponibile anche nei confronti degli stessi affidati. Solo in un secondo momento, è emersa l'esigenza di salvaguardare altresì l'interesse dei soggetti segnalati a non subire pregiudizi derivanti dall'attività di segnalazione svolta sia da enti privati sia dalla Centrale rischi di Banca d'Italia. In particolare, nell'attuale disciplina regolamentare, a fronte del potere della Banca d'Italia e degli intermediari segnalanti di procedere alla raccolta e alla reciproca trasmissione delle informazioni senza il consenso dell'interessato si riconosce quest'ultimo il diritto alla riservatezza delle informazioni nonché al relativo utilizzo da parte degli intermediari nel rispetto dei principi generali in tema di trattamento dei dati. A ciò si aggiungono le norme in materia di contenuto e di modalità delle segnalazioni che contribuiscono a definire la legittimità del comportamento degli intermediari nel contesto di centralizzazione dei rischi creditizi. In particolare, ci riferiamo, quanto al contenuto della segnalazione, agli obblighi a carico dell'intermediario di provvedere a comunicare alle Centrale rischi entro tre giorni l'avvenuta regolarizzazione di un pagamento (cfr, art. 8-*bis* del d.l. 13 maggio 2011, n. 70) nonché di dare conto dell'eventuale controversia promossa dal cliente, qualificando la relativa segnalazione come "contestata". Quanto alle modalità di trasmissione delle informazioni, si sottolinea l'obbligo degli intermediari di dare (preventiva) comunicazione al cliente della prima segnalazione pregiudizievole trasmessa a suo carico ad una centrale rischi (cfr. circolare banca d'Italia n. 139/1991).

In secondo luogo, il fatto che l'attuale sistema consideri l'attività di centralizzazione delle informazioni sui crediti intrinseca al rapporto banca-cliente si evince dalla considerazione che la maggior parte delle disposizioni assoggettino l'intermediario al rispetto dei medesimi principi di buona fede e correttezza *ex* artt. 1715, 1374, 1375 c.c., che presidiano, secondo un orientamento giurisprudenziale oramai consolidato[26], lo svolgimento di siffatto rapporto, là dove tra segnalato e gestore della centrale dei rischi – sia essa pubblica o privata – non si determina alcuna relazione giuridicamente rilevante, assumendo la centrale dei *rischi sic et simpliciter* la veste di mero gestore dell'archivio e, in quanto tale, priva del potere di sindacare il merito delle segnalazioni compiute dagli intermediari.

Ciò detto, pur nella consapevolezza che la Centrale dei rischi della Banca d'Italia rappresenti un sistema informativo in cui le banche e le società registrano

[26] Orientamento che tende a valutare in relazione a tali principi di diritto comune il complessivo comportamento tenuto dall'operatore creditizio nei confronti del cliente, con la conseguenza che la segnalazione illegittimamente operata faccia sorgere in capo all'intermediario non solo una responsabilità di natura aquiliana, ma altresì una responsabilità contrattuale, avente origine proprio nell'inadempimento del dovere di solidarietà contrattuale o di quello di buona fede e correttezza. Si veda, per tutte, Cass. Civ. 24 maggio 2010, n. 12626, in *Danno e resp*., 2011, 285 ss., con nota di TROVATO, *Illegittima segnalazione alla Centrale Rischi e prova del danno alla reputazione economica, relative a giudizi di responsabilità contro l'intermediario*; in *Obbl. e contr*., 2011, 735 ss., con nota di GRASSELLI, *Errata segnalazione in "Centrale rischi" e risarcimento dei danni*; in *Resp. civ*., 2011, 272 ss., con nota di GORGONI, *Misure di contenimento del rischio del credito e tutela della reputazione*.

le "storie creditizie" (crediti e garanzie concessi) dei propri clienti, sia quelli che non sono in regola con i pagamenti sia quelli che lo sono, e, quindi, non costituisca una sorta di *black list*, non c'è dubbio che tale sistema possa trasformarsi in una fonte di effetti particolarmente pregiudizievoli a carico del cliente, che, divenuto inaffidabile di fronte all'intero sistema creditizio in seguito ad una segnalazione "a sofferenza", si vedrebbe assoggettato a richieste di rientro dagli affidamenti da parte di tutti gli intermediari con cui intrattiene rapporti contrattuali e/o avrebbe notevoli difficoltà nella ricerca di nuovi finanziamenti[27].

Tale preoccupazione è stata manifestata alla Banca d'Italia dai potenziali beneficiari delle moratorie previste dall'attuale normativa emergenziale[28]. La Banca d'Italia ha risposto con la Comunicazione del 23 marzo del 2020 contenente *Precisazioni in materia di segnalazioni alla Centrale dei rischi*, a cui ha fatto seguito il comunicato stampa del 18 aprile 2020[29]; comunicazione con cui l'organo di vigilanza interviene sulle moratorie straordinarie relative alle esposizioni debitorie nei confronti delle banche *ex* art. 56, c. 2, del decreto "*Cura Italia*". In proposito, l'organo di vigilanza ha adottato una soluzione di compresso decidendo, con riguardo misure di moratoria previste dalla legge e per l'intero periodo di efficacia delle stesse, di non sospendere le relative segnalazioni alla Centrale dei rischi ma richiedendo agli intermediari di «*tenere conto di queste previsioni ai fini delle segnalazioni*». Nell'ottica dell'organo di vigilanza, infatti, l'assenza totale di segnalazioni nel periodo di emergenza, con conseguente sospensione o chiusura della Centrale dei rischi, impedendo alle banche e alle società finanziarie di avere informazioni aggiornate sui comportamenti dei clienti rispetto ai debiti contratti, avrebbe potuto addirittura tradursi in un'ulteriore fonte di difficoltà economiche per imprese e famiglie rendendo gli intermediari creditizi e finanziari meno propensi a concedere finanziamenti o inducendo gli stessi a erogarli a condizioni meno favorevoli.

Nel dettaglio, ai sensi delle disposizioni regolamentari, per coloro che beneficiano delle "moratorie" previste dal decreto "Cura Italia" e da altre analoghe previsioni di legge, accordi o protocolli d'intesa, nelle segnalazioni dell'inerente posizione debitoria alla Centrale dei rischi gli intermediari:

- con riferimento alle ipotesi di "congelamento" dei contratti di finanziamento a revoca e di proroga di quelli a scadenza, dovranno tenere conto dell'impossibilità di revocare in tutto o in parte i finanziamenti in discorso o della

[27] Numerosissime sono le controversie tra cliente e intermediario che vertono sulla questione della illegittima segnalazione a sofferenza. Per una rassegna delle pronunce giurisprudenziali in materia, si rinvia ai relativi commenti nei numeri di Giur. banc., Giuffré, Milano. Per gli interventi dell'ABF e dell'ACF si rinvia ai siti ufficiali: https://www.arbitrobancariofinanziario.it/ e https://www.acf.consob.it/.

[28] V. il link https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2020/domande-centrale-rischi/index.html che raccoglie le domande frequenti sulla Centrale dei rischi rivolte alla Banca d'Italia relative al periodo dell'emergenza da Covid-19.

[29] V, https://www.bancaditalia.it/media/comunicati/documenti/2020-01/CS-18.04.2020-D.L.Cura-Italia-Precisazioni-segnalazioni-CR.pdf.

proroga del contratto e, pertanto, non dovranno ridurre l'importo dell'accordato segnalato alla Centrale dei rischi;

- nel caso di sospensione delle rate o dei canoni di rimborso dei contratti di finanziamento, dovranno tenere conto della temporanea inesigibilità dei crediti in discorso, sia in quota capitale che in sorte interessi e, coerentemente, per l'intero periodo di efficacia della sospensione, dovranno interrompere il computo dei giorni di persistenza di eventuali inadempimenti già in essere.

In altre parole, come chiarito nel comunicato stampa del 18 aprile 2020, l'autorità di vigilanza impedisce agli intermediari di segnalare, da una parte, gli sconfinamenti accordati a imprese beneficiarie delle misure di moratoria che prevedono l'irrevocabilità e la proroga della scadenza dei finanziamenti non rateali, e, dall'altra le rate scadute in quanto sospese, nel caso di finanziamenti accordati a imprese beneficiarie della sospensione del pagamento delle rate di mutui e di altri finanziamenti a rimborso rateale.

In particolare, in Centrale dei rischi il cliente non potrà essere classificato a sofferenza dal momento in cui la moratoria gli è stata concessa né essere qualificato in virtù della richiesta di moratoria come un "cattivo pagatore". Chiaramente, la previsione legislativa in base alla quale della sospensione nel pagamento delle rate potranno beneficiare solo i clienti *in bonis* - cioè quei clienti che alla data della richiesta non hanno segnalazioni di inadempienze negli obblighi contrattuali rispetto a prestiti ricevuti - implica che il diretto interessato non ha diritto alla cancellazione di un'eventuale propria posizione a sofferenza se questa è stata iscritta in un momento antecedente alla concessione della moratoria.

Il diritto di informativa dei privati in merito al contenuto e alle modalità delle segnalazioni al servizio di centralizzazioni dei rischi è garantito dall'accesso gratuito ai dati segnalati o tramite la piattaforma Servizi *online d*isponibile sul sito *internet* della Banca d'Italia[30] oppure attraverso la presentazione di richiesta a una delle filiali della Banca d'Italia (tramite PEC, posta ordinaria e, in periodi normali, anche recandosi presso gli sportelli). L'acquisizione dei dati personali disponibili nella Centrale dei rischi consente al beneficiario della moratoria di chiedere la correzione delle informazioni presenti se sbagliate e segnatamente delle erronee segnalazioni "a sofferenza" della posizione debitoria derivanti dall'applicazione delle misure di *forbearance* consentite dalla legislazione emergenziale. Ai fini della correzione il privato può rivolgersi direttamente all'intermediario segnalante o presentare un esposto alla Banca d'Italia (anche in questo caso lo si può fare tramite i Servizi *online*).

(26-05-2020)

[30] V. https://servizionline.bancaditalia.it/accessoDati. Se si è muniti di identità digitale (SPID o CNS) la risposta è fornita di norma in pochi minuti.