

6^a Commissione del Senato della Repubblica
(Finanze e Tesoro)

Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1712
“Disposizioni in materia di utilizzo ed
erogazione del rapporto di conto corrente”

Testimonianza del Capo del Dipartimento
Tutela della clientela ed educazione finanziaria della Banca d'Italia

Magda Bianco

Senato della Repubblica
Roma, 7 luglio 2020

Sintesi

Il DDL esaminato persegue diverse finalità meritevoli di particolare attenzione; tra queste, assume preminente rilievo l'obiettivo dell'inclusione finanziaria, tema sul quale la Banca d'Italia ha in questi anni investito molto, anche a livello internazionale.

Nel testo vengono forniti alcuni dati sul livello di integrazione finanziaria nel nostro paese, che mostrano alcune esigenze di inclusione, relative peraltro a fasce limitate della popolazione e delle attività produttive. L'inclusione finanziaria costituisce il presupposto fondamentale per la partecipazione alla normale vita sociale e produce effetti vantaggiosi non solo per i singoli ma anche per l'economia e la società. Lo spirito sotteso all'iniziativa legislativa è, dunque, condivisibile; egualmente, si conviene sulla scelta di perseguirlo attraverso uno strumento normativo che individui la soluzione più idonea a soddisfare le esigenze sociali e economiche connesse all'integrazione finanziaria.

Le norme declinate nel DLL appaiono, tuttavia, meritevoli di ulteriori approfondimenti. La soluzione concretamente individuata nel disciplinare l'apertura e la chiusura del conto corrente bancario rischia, infatti, di non riuscire a perseguire pienamente le importanti finalità che si prefigge.

Emerge l'opportunità di rendere gli obiettivi proposti pienamente coerenti con gli altri interessi pubblici tutelati dall'ordinamento, anche europeo, attraverso un testo che risulti armonizzato nel vigente tessuto normativo.

L'inclusione finanziaria va, infatti, realizzata e salvaguardata al pari di altre finalità poste a presidio della solidità dell'intermediario, della stabilità del sistema finanziario, della lotta al riciclaggio e della concorrenza.

A fine di favorire una lettura integrata tra i diversi istituti giuridici che connotano il mercato bancario, si suggerisce di esplorare una soluzione normativa alternativa, che condivide lo spirito del DDL, facendolo proprio in modo da bilanciarlo e conciliarlo all'interno delle specifiche regole dell'ordinamento.

Si propone, in sintesi, di non intervenire sullo schema del conto corrente bancario (sul quale le evidenze degli esposti presentati alla Banca d'Italia e dei ricorsi formulati all'Arbitro Bancario Finanziario mostrano un basso livello di litigiosità tra intermediari e clienti) e di riflettere sulla istituzione di una diversa forma di conto, che dia la possibilità a tutti i soggetti oggi esclusi dal sistema finanziario di accedere ai servizi di pagamento; ciò, ampliando la portata di un istituto già vigente, come il conto di pagamento di base, ovvero costituendone uno nuovo, egualmente ben circoscritto e tale comunque da preservare alcuni principi essenziali del nostro ordinamento.

Signor Presidente, Onorevoli Senatrici e Senatori,

desidero ringraziare la Commissione Sesta Finanze e Tesoro del Senato per avere invitato la Banca d'Italia a questa audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1712, recante "Disposizioni in materia di utilizzo ed erogazione del rapporto di conto corrente".

L'intervento normativo affronta temi che presentano diversi profili di interesse per la Banca d'Italia, per le possibili implicazioni che può avere sui clienti e sul sistema finanziario italiano.

Dopo aver richiamato contenuto e motivazioni del disegno di legge (DDL), ci si sofferma sull'obiettivo di inclusione finanziaria che intende perseguire.

Si sottolinea l'importanza di questa finalità sul piano sociale e economico nonché l'utilità dello strumento normativo per conseguirla, pur nella consapevolezza che l'integrazione finanziaria va necessariamente bilanciata con gli altri interessi sanciti dai principi fondamentali del nostro ordinamento.

In questa prospettiva, dopo aver messo in luce alcuni possibili profili di attenzione, sono suggeriti spazi per eventuali soluzioni alternative sul piano normativo che, compatibilmente con i vincoli giuridici che connotano i rapporti creditizi, siano comunque idonee a favorire l'accesso di tutti gli individui e gli operatori economici al sistema finanziario almeno per finalità di pagamento.

1. La proposta del DDL: contenuto e motivazioni

Il DDL si compone di un solo articolo, declinato in due commi, che incidono, rispettivamente, sul codice del consumo (cod. cons.) e sul codice civile (c.c.).

Il primo comma prevede l'abrogazione dell'art. 33, comma 3, lett. *a*), cod. cons. che, in deroga alla presunzione di vessatorietà delle clausole che disciplinano il recesso senza preavviso da un contratto a tempo indeterminato tra un professionista e il cliente consumatore (comma 2, lett. *h*), salva la presenza di una giusta causa), ammette, per i soli rapporti relativi ai servizi finanziari, la possibilità per il primo di recedere senza preavviso in caso

di giustificato motivo¹, ferma restando un'immediata comunicazione al secondo.

L'abrogazione farebbe sì che la clausola che prevede il diritto di recesso delle banche nei contratti a tempo indeterminato sia soggetta alla presunzione legale di vessatorietà, analogamente a quanto avviene per i rapporti non finanziari. Il professionista, quale è la banca, potrebbe sciogliersi dal vincolo contrattuale solo in presenza di una giusta causa.

Il secondo comma introduce nel c.c. l'art. 1857-*bis*, rubricato "Apertura e chiusura di un rapporto di conto corrente", che prescrive in capo alla banca, da un lato, un obbligo di apertura di un conto corrente e, dall'altro, l'impossibilità di recedere dal contratto prima della scadenza del termine, in presenza di un saldo attivo.

Secondo la relazione di accompagnamento del DDL, la proposta troverebbe fondamento: in una gestione non sempre corretta da parte delle banche delle informazioni segnalitiche relative al cliente, che sarebbero talora effettuate pur in presenza di un regolare andamento del rapporto, determinandone la chiusura anticipata e con successive barriere nell'apertura di nuovi conti ove trasferire le somme a credito; nelle difficoltà riscontrate dal cliente a cui sia stato chiuso il conto in attivo nel recuperare le somme ivi giacenti, in quanto restituite con assegno circolare e, quindi, con una modalità che presuppone la disponibilità di un altro conto ove poterlo versare; in un uso distorto da parte delle banche del diritto di recesso dal contratto (di apertura di credito) per "giusta causa" (se si tratta di rapporto a tempo determinato) o *ad nutum* (per quello a tempo indeterminato); nell'esigenza di assicurare la continuità del rapporto bancario per ragioni di inclusione finanziaria; nella necessità per i clienti di disporre di un conto ove poter far accreditare gli stipendi e regolare le transazioni finanziarie, anche in relazione alle misure legislative adottate in tema di tracciabilità dei pagamenti e di contrasto al riciclaggio.

¹ Come chiarito dal Ministero dello Sviluppo Economico con la Circolare n. 5574/2007, a proposito dell'esercizio dello *ius variandi* nei contratti bancari, la nozione di "giustificato motivo" va intesa "nel senso di ricomprendere gli eventi di comprovabile effetto sul rapporto bancario. Tali eventi possono essere sia quelli che afferiscono alla sfera del cliente (ad esempio, il mutamento del grado di affidabilità dello stesso in termini di rischio di credito) sia quelli che consistono in variazioni di condizioni economiche generali che possono riflettersi in un aumento dei costi operativi degli intermediari (ad esempio, tassi di interesse, inflazione ecc.). Peraltro, il cliente deve essere informato circa il giustificato motivo alla base della modifica unilaterale, in maniera sufficientemente precisa e tale da consentire una valutazione circa la congruità della variazione rispetto alla motivazione che ne è alla base".

2. Le finalità da perseguire: un *focus* sull'inclusione finanziaria

Il DDL mira a perseguire alcune finalità meritevoli di adeguata e immediata tutela. Tra queste, si richiama innanzitutto il contenimento nell'uso del contante che, riducendo l'anonimato negli scambi e accrescendo la tracciabilità delle operazioni, favorisce la prevenzione e il controllo dell'economia sommersa, rafforzando nel contempo la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo².

In un contesto sempre più connotato dal progresso tecnologico e dall'innovazione digitale, poi, la disponibilità di un conto obbligatorio che consenta alla potenziale clientela di accedere a servizi e di utilizzare prodotti di pagamento evoluti e sicuri potrebbe porre le basi per la realizzazione di un sistema finanziario più competitivo, affidabile ed efficiente.

Tra gli obiettivi perseguiti dal DDL assume però preminente rilievo quello del superamento delle disuguaglianze e delle disparità nell'offerta e nell'utilizzo dei servizi finanziari, per lo più riconducibili a fattori sociali, economici e culturali.

La Banca d'Italia è impegnata sul fronte dell'inclusione finanziaria nonché sui fronti del contrasto al riciclaggio e della promozione di strumenti di pagamento alternativi al contante.

L'obiettivo di inclusione viene perseguito, in ambito nazionale e internazionale, mediante l'azione di supervisione, il supporto fornito alle altre autorità, la promozione della finanza etica e solidale, le iniziative di educazione finanziaria. Su queste ultime l'impegno è cresciuto in misura rilevante negli ultimi mesi, specie tramite il portale "Economiapertutti", per favorire la conoscenza delle misure di sostegno, evidenziare le cautele necessarie per l'utilizzo di alcuni strumenti di pagamento e finanziari, rafforzare in generale le competenze finanziarie utili ad accrescere la resilienza di individui e imprese.

² Come anche evidenziato dall'Unità di informazione finanziaria, è forte la correlazione tra uso del contante ed economia sommersa, poiché il contante "è unanimemente considerato un importante fattore di rischio sotto il profilo del riciclaggio"; esso rappresenta "uno dei principali strumenti di pagamento attraverso il quale l'economia informale, sommersa e illegale, riesce a veicolare i propri profitti nell'economia legale"; Luglio 2019 - Quaderni dell'antiriciclaggio n. 13. *L'uso di contante e il riciclaggio: un'analisi del caso italiano su dati disaggregati*, di Michele Giammatteo. Cfr. anche Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria 2015.

In determinate condizioni, la scelta di ricorrere ad un veicolo normativo può concorrere efficacemente a realizzare l'integrazione delle persone, fisiche o giuridiche, nel circuito finanziario.

L'esigenza di inclusione assume ormai carattere prioritario, per superare le situazioni di marginalità e di disagio che la Commissione Europea, sin dal 2008, aveva qualificato come inabilità all'accesso e all'utilizzo dei servizi finanziari di base, in quanto essenziali per lo svolgimento di una normale vita sociale nella società di appartenenza³.

Dare cittadinanza finanziaria, infatti, può presentare vantaggi non solo per gli individui, ma anche per la società e il mercato. Come osservato dai paesi del Gruppo dei Venti (G20) all'indomani della crisi globale dello scorso decennio, l'inclusione finanziaria può costituire un'occasione di stimolo della crescita e di riduzione della povertà e della disuguaglianza, contribuendo alla stabilità e al ripristino della fiducia nel sistema bancario e finanziario. L'auspicio diviene ancora più centrale nell'attuale momento di profonda difficoltà legata all'emergenza sanitaria da Covid-19, in cui il superamento delle barriere finanziarie è condizione essenziale per la realizzazione della piena inclusione sociale.

L'attualità della motivazione dell'inclusione finanziaria trova in parte conferma in diverse evidenze.

2.1 Alcuni dati sulla popolazione non bancarizzata

In Italia, i soggetti che dichiarano di non avere rapporti finanziari con alcun intermediario (cd. non bancarizzati) rappresentano una quota limitata della popolazione.

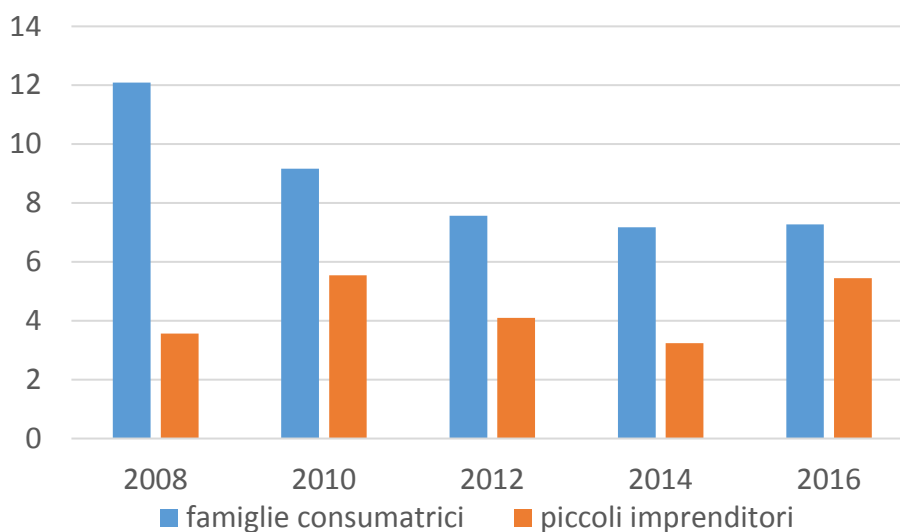
Sulla base degli ultimi dati disponibili dell'*Indagine sui bilanci delle famiglie italiane* condotta dalla Banca d'Italia⁴, dall'avvio della crisi finanziaria globale la quota delle famiglie consumatrici non bancarizzate si è ridotta dal 12 a poco oltre il 7 per cento del totale nel 2016 (fig. 1; è una percentuale simile a quella osservata negli Stati Uniti).

³ Per una rassegna sulle possibili cause di esclusione finanziaria, cfr. Commissione Europea (2008), *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Inclusion, Social Policy Aspects of Migration, Streamlining of Social Policies*.

⁴ Gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2016.

Soggetti non bancarizzati

(valori percentuali, 2016)



Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane.

Tra le famiglie consumatrici appartenenti al quarto di reddito equivalente⁵ più basso e tra quelle con un basso livello di istruzione⁶ la quota dei nuclei non bancarizzati è più elevata e pari al 22 e al 10 per cento circa, rispettivamente; la quasi totalità dei nuclei familiari con reddito nel quarto più elevato o il cui capofamiglia è laureato ha rapporti con almeno un intermediario finanziario. Nel Mezzogiorno la quota delle famiglie consumatrici non bancarizzate è pari al 13 per cento del totale, meno della metà rispetto al 2008 (fig. 2).

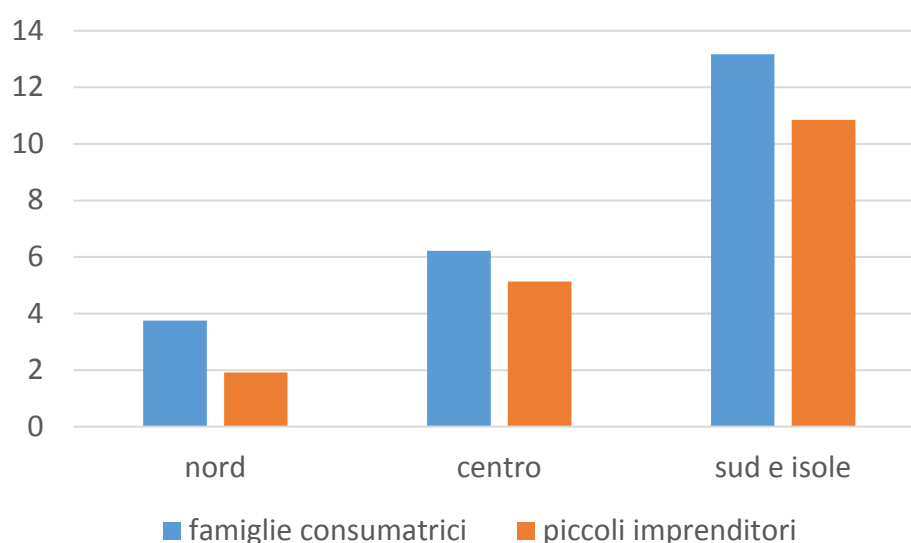
Tra le famiglie consumatrici che hanno una relazione con un intermediario finanziario (*banked*), più del 90 per cento ha dichiarato di possedere un conto corrente (bancario o postale)⁷; di queste, quasi una su quattro ha anche la possibilità di utilizzare lo scoperto.

⁵ Il reddito equivalente è ottenuto dividendo il reddito familiare per un coefficiente che tiene conto del numero di componenti.

⁶ Sono considerati nuclei familiari con un basso livello di istruzione quelli il cui capofamiglia non ha nessun titolo di studio o ha conseguito la licenza elementare o la licenza media inferiore.

⁷ I soggetti che non hanno un conto corrente con almeno un intermediario finanziario posseggono depositi e libretti a risparmio bancari o postali.

Soggetti non bancarizzati per area geografica
(valori percentuali, 2016)



Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane.

Tra i piccoli imprenditori⁸, la quota di soggetti non bancarizzati, pari al 5,4 per cento del totale, è rimasta nel tempo su livelli contenuti e sempre inferiori a quelli delle famiglie consumatrici; la percentuale è più elevata nei settori del commercio e della ristorazione e nelle regioni del Sud. Indicazioni analoghe emergono anche con riferimento alle società di capitali: sulla base dei dati relativi ai bilanci di un ampio campione di tali imprese⁹, si stima che la quota di quelle senza conto corrente o con disponibilità in c/c pari a zero o comunque di ammontare irrisorio sia pari al 6 per cento circa del totale; si tratta perlopiù di microimprese attive nel settore dei servizi e caratterizzate da profili di rischio più elevati.

La quasi totalità dei piccoli imprenditori bancarizzati ha un conto corrente (solo il 34 per cento di questi ha la possibilità di operare in scoperto).

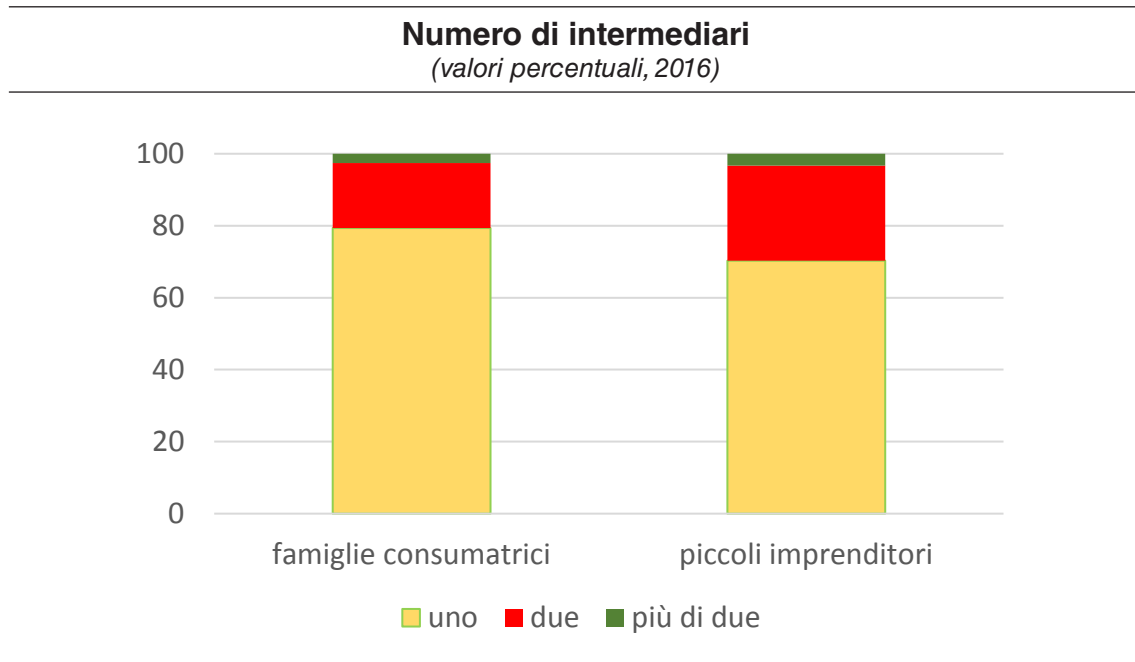
Tra i soggetti bancarizzati, una quota non trascurabile di famiglie (quasi l'80 per cento, fig. 3) e di piccoli imprenditori (più di due terzi) ha rapporti in essere con un unico intermediario; in caso di recesso dell'intermediario

⁸ Sono inclusi gli imprenditori individuali, i lavoratori autonomi e gli artigiani, i titolari o i coadiuvanti di imprese familiari.

⁹ Elaborazioni su dati Cerved; le informazioni di bilancio si riferiscono al 2018.

dal conto corrente, questi soggetti potrebbero dover sostenere costi di trasferimento per la scelta di un nuovo operatore.

Figura 3



Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane.

Nel complesso le evidenze riportate mostrano alcune esigenze di inclusione finanziaria, che tuttavia riguardano fasce limitate della popolazione e delle attività produttive.

3. Profili di attenzione

Pur condividendo alcuni essenziali obiettivi del DDL, la proposta normativa, come oggi disegnata, presenta diversi aspetti che suggeriscono l'opportunità di ulteriori approfondimenti, con riferimento alla portata delle disposizioni, al fondamento di alcune finalità prefissate e alla loro più generale compatibilità con taluni principi fondamentali del nostro ordinamento.

3.1. Contenuto tecnico degli articoli

Codice del consumo – L'abrogazione dell'art. 33, comma 3, lett. a), cod. cons. presenta alcuni profili meritevoli di approfondimento.

In primo luogo, è utile ricordare che la disposizione di cui si propone l'abrogazione rispecchia quanto previsto nella Direttiva 93/13/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993 e recepito nel nostro ordinamento. Il trattamento

differenziato dei contratti finanziari – in particolare di quelli creditizi – trova fondamento nella peculiarità della relazione privatistica, in cui una delle parti, l’intermediario, è sottoposto a una severa disciplina volta ad assicurarne una gestione ordinata e prudente, a beneficio dell’intero sistema e di un corretto e continuo supporto all’economia.

In secondo luogo, l’intervento normativo finirebbe per estendersi, oltre che ai rapporti di conto corrente, a tutte le tipologie di contratti aventi ad oggetto la prestazione di servizi finanziari conclusi con consumatori, che non appaiono invece oggetto della proposta contenuta nel DDL.

Codice civile – Per quanto riguarda l’intervento sul codice civile, l’instestazione del DDL (“Disposizioni in materia di utilizzo ed erogazione del rapporto di conto corrente”), induce a ritenere che la proposta si riferisca al “conto corrente bancario”, uno schema contrattuale consolidatosi sulla base delle costruzioni maturate nel tempo (sia pur in modo non sempre univoco) dalla giurisprudenza (anche dell’Arbitro Bancario Finanziario - ABF) e dalla dottrina, ma senza una definizione nel codice civile¹⁰.

L’art. 1857-*bis* si collocherebbe tra le disposizioni del codice civile che regolano le “operazioni bancarie in conto corrente”, ossia quelle modalità attraverso cui il cliente regola e dispone delle somme vantate verso la banca a vario titolo, come, ad esempio, in forza di un deposito o un’apertura di credito; ciò farebbe presumere che la previsione si accompagni a un obbligo per la banca di stipulare, appunto, un contratto di deposito o di apertura di credito, rapporti aventi natura e funzione profondamente differenti.

¹⁰ Si tratta di uno schema tipizzato dalla prassi negoziale, in base al quale banca e cliente decidono di regolare i rapporti di dare e avere (che possono, ad esempio, derivare da un rapporto di deposito o di apertura di credito) mediante annotazioni in conto invece che attraverso la dazione di somme di danaro. Questo contratto, di norma, prevede che il cliente possa utilizzare le disponibilità risultanti dal saldo del conto (sia derivanti da deposito, sia derivanti da concessione di credito) mediante strumenti di pagamento messi a disposizione dalla banca (assegno, bancomat, carta di credito, ecc.).

Il dato letterale del nuovo art. 1857-*bis* c.c. non consente, tuttavia, di individuare in modo esatto la portata applicativa della norma¹¹, che impone invece solo l'obbligo di "apertura di un rapporto di conto corrente".

Inoltre, la norma si riferirebbe ai soli contratti "a termine", che hanno una diffusione piuttosto limitata sul mercato. Del resto, non sarebbe ipotizzabile estendere la norma anche a contratti a tempo indeterminato, considerato che l'impossibilità per la banca di esercitare il recesso in presenza di un saldo attivo sarebbe difficilmente compatibile con il principio del nostro ordinamento di inammissibilità di vincoli obbligatori perpetui.

Il DDL, infine, individua come parti del rapporto, da un lato, il cliente avente diritto al conto (qualunque soggetto, persona fisica o giuridica o ente privo di personalità giuridica), e, dall'altro, l'intermediario bancario (tutte le banche, italiane e estere, operative sul territorio nazionale), obbligato a costituirlo. Non sarebbero tenuti ad aprire il conto gli altri operatori del mercato (come gli istituti di pagamento e di moneta elettronica), che pure potrebbero, in linea di principio, soddisfare alcune delle esigenze rappresentate nella relazione illustrativa, sebbene con modalità e sulla base di rapporti differenti da quelli offerti dalle banche (ad esempio, non potendo concedere finanziamenti).

3.2 Le ulteriori finalità dichiarate

Tra le motivazioni sottese al DDL, nella relazione illustrativa, sono richiamati anche gli effetti che possono riflettersi negativamente sul cliente dalle segnalazioni interbancarie. Per una compiuta valutazione di tale argomentazione, sarebbe tuttavia necessario chiarire la tipologia di rapporto (ad esempio, deposito o apertura di credito) che si intende collegare al

¹¹ La relazione che accompagna il DDL non offre elementi interpretativi univoci. Quest'ultima fa riferimento a volte alle regole proprie di forme di raccolta (come il deposito) e altre a quelle di impiego (come l'apertura di credito). In proposito, sebbene la relazione illustrativa richiami la gestione di importi in origine versati dal cliente (ad esempio, in quanto restituiti mediante assegno in sede di chiusura del conto con saldo attivo), ai fini della disciplina del recesso fa rinvio alle norme sull'apertura di credito. Inoltre, la relazione prende in esame l'apertura di credito a tempo sia determinato sia indeterminato (*ex art. 1845 c.c.*), senza considerare che il nuovo art. 1857-*bis* si riferirebbe ai soli contratti "a termine".

conto corrente descritto nel DDL, operando i diversi archivi informativi con modalità e finalità distinte¹².

In merito alla motivazione fondata sull'utilizzo dell'assegno circolare per la restituzione degli importi a credito del cliente, ricordiamo che questo strumento è un titolo di credito all'ordine emesso da una banca autorizzata, per somme disponibili al momento dell'emissione, e pagabile a vista presso tutti i recapiti indicati dall'emittente; si richiama, anche, che i limiti posti dalla disciplina antiriciclaggio al trasferimento di denaro contante si riferiscono alle transazioni effettuate a qualsiasi titolo tra soggetti diversi.

Circa, infine, la finalità di porre termine al potere di recesso indiscriminato delle banche, va precisato che la Banca d'Italia, se da un lato stigmatizza fermamente ogni possibile "abuso" del diritto nell'ambito della sua azione di vigilanza, dall'altro non può che osservare che esso, ove esercitato in presenza dei necessari presupposti, oltre che espressione dell'autonomia negoziale e delle tutele offerte dall'ordinamento civilistico, può essere uno strumento funzionale a garantire la sana e prudente gestione degli intermediari e a tutelare l'intermediario in presenza di fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. L'eliminazione *tout court* di questo diritto esporrebbe gli operatori a rischi reputazionali e legali, anche di rilievo anche penale, se si pensa al caso in cui non sia consentito alla banca chiudere immediatamente un conto riferibile a esponenti della criminalità organizzata. La stessa relazione di accompagnamento sembra fare salvo il diritto per gli istituti di credito di recedere dal contratto a fronte di un grave motivo, laddove invece il dispositivo dell'articolo del DDL non chiarisce formalmente come tale recesso possa operare.

La norma si preoccupa piuttosto di inserire, come elemento ostativo alla cessazione del rapporto, la presenza di un saldo attivo sul conto. Questo parametro si presterebbe a margini di incertezze, legati, ad esempio, alle fluttuazioni registrate sul rapporto, delle quali il cliente

¹² Per segnalazioni interbancarie potrebbero intendersi tanto gli archivi della CR e dei SIC, diretti tra l'altro a gestire le informazioni di eventuali inadempimenti legati a rapporti di credito, quanto la CAI, strumento necessario per prevenire l'utilizzo anomalo degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento, in modo da aumentarne la sicurezza e rafforzare la fiducia dei cittadini verso questi strumenti di pagamento. Solo i rapporti di conto corrente collegati ad un'apertura di credito sono registrati nel *database* della CR, considerata anche la finalità di finanziamento; eventuali cc.dd. "scoperti tecnici" sui conti correnti "non affidati" non sono invece oggetto di segnalazione in CR.

stesso potrebbe essere talvolta non pienamente consapevole (si pensi, ad esempio, ai casi di spese effettuate con carte di credito ma non ancora addebitate sul conto).

3.3 Profili di compatibilità con alcuni principi dell'ordinamento europeo e costituzionale

La proposta normativa mira a raggiungere un obiettivo fondamentale, quale l'inclusione finanziaria; allo stesso tempo, però, il DDL si muove all'interno di un assetto di interessi altrettanto fondamentali, a fronte dei quali è necessario assicurare un bilanciamento attento e proporzionato.

Nella formulazione attuale, l'obbligo legale a contrarre e il divieto di recesso potrebbero infatti risultare in contrasto con alcuni principi informatori del nostro ordinamento; l'apertura di un rapporto creditizio *ex lege* andrebbe esaminato alla luce delle libertà di iniziativa economica e di prestazione dei servizi nonché delle esigenze di stabilità del sistema finanziario e di contrasto al riciclaggio. Questi ultimi aspetti assumono rilievo anche ai fini dell'introduzione di limiti allo scioglimento dal vincolo contrattuale.

La libertà di iniziativa economica – In primo luogo, occorre considerare gli effetti del DDL in termini di limitazione alla libertà d'impresa di cui all'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea¹³.

Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione, una limitazione alle libertà è ammissibile solo se prevista per legge, tutela il contenuto essenziale della libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, è necessaria e risponde effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui¹⁴.

¹³ La libertà d'impresa ha come corollario la libertà contrattuale, ossia la libertà “*di scegliere la propria controparte economica e di determinare il contenuto di un accordo*”. Cfr. Tribunale U.E., Sezione Quinta, sentenza 12 dicembre 2018, Causa T- 873/16, Group Canal + SA, punto 86.

¹⁴ Cfr. C.G.U.E., Grande Sezione, sentenza 22 gennaio 2013, Causa C-283/11, *Sky Österreich GmbH*, punto 48; C.G.U.E., Grande Sezione, sentenza 28 aprile 2009, C-518/06, Commissione contro Repubblica Italiana, punto 72 e giurisprudenza ivi citata.

Le norme contenute nel DDL appaiono costituire un limite anche all'esercizio dell'autonomia contrattuale, intesa quale corollario della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione¹⁵. La Corte Costituzionale, in più occasioni, ha precisato che la limitazione di tale libertà è legittima qualora persegua l'utilità sociale o miri a tutelare la sicurezza, la libertà, la dignità umana (*ex art. 41, comma 2, Cost.*) e, più in generale, sia preordinata a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti e sia proporzionata a tali obiettivi¹⁶. Se ne deduce che l'autonomia contrattuale (inclusa la libertà – negativa – “*di non contrarre*”) può incontrare ragionevoli limitazioni purché volte alla tutela di contro-interessi costituzionalmente rilevanti.

Anche nei casi di conti correnti obbligatori nel tempo introdotti nel nostro ordinamento¹⁷, è sempre configurabile un interesse pubblico preminente rispetto all'autonomia contrattuale dell'operatore e riconducibile, ad esempio, alla trasparenza delle relazioni economiche, alla dignità del lavoratore e del pensionato, a ragioni di antiriciclaggio.

La solidità dell'intermediario e la stabilità del sistema finanziario – Il Legislatore europeo bilancia, inoltre, l'interesse all'inclusione finanziaria con quello alla stabilità degli enti creditizi e del sistema finanziario nel suo complesso, annoverabile tra gli interessi primari dell'Unione, come dimostrato dall'ampia normativa adottata in materia¹⁸.

¹⁵ Cfr., *ex multis*, Corte Cost., sent. n. 241 del 3/15 maggio 1990; sent. n. 268 del 22/30 giugno 1994; sent. n. 279 del 3 luglio 2006.

¹⁶ Corte Cost., sent. n. 279 del 3 luglio 2006, già citata.

¹⁷ L'obbligo di apertura sorge in funzione delle peculiarità soggettive del cliente o dell'attività dallo stesso svolta. Anche il conto corrente può presentare contenuti particolari (ad esempio, la natura destinata e separata rispetto agli altri patrimoni del correntista). Tra i casi più comuni, si richiamano, a titolo esemplificativo, quelli legati all'obbligo dei datori di lavoro, pubblici e privati e degli istituti previdenziali di versamento degli stipendi e delle pensioni, alle attività dei compro oro, alla prestazione dei servizi di gioco, alla gestione delle risorse condominiali da parte dell'amministratore o delle somme riscosse (a diverso titolo) dai notai roganti nell'ambito di compravendite immobiliari.

¹⁸ Si vedano, in particolare, a testimonianza del rilievo conferito al predetto interesse, tra gli altri, i considerando nn. 3, 14, 16, 20, 31, 51, 76 e 123 del Regolamento (UE) n. 575/2013 (c.d. “*Capital Requirements Regulation*” o “CRR”); e nn. 47, 50, 51, 67 e 81 della Direttiva 2013/36/UE (“CRD IV”). Come pure, depongono nel senso predetto le disposizioni sui compiti e sui poteri dell'Autorità Bancaria Europea (ABE): il considerando n. 17 del Regolamento (UE) n. 1093/2010 istitutivo di tale autorità chiaramente include la stabilità finanziaria tra gli obiettivi primari dell'*acquis* dell'Unione.

Questo aspetto rileva ai fini della esclusione di eventuali contratti di finanziamento dal novero dei rapporti afferenti ad un conto corrente obbligatorio.

Nulla disponendo al riguardo, avuto riguardo all'obiettivo costituzionale della tutela del risparmio (art. 47 della Costituzione), il DDL può essere comunque interpretato nel senso di aver opportunamente evitato ogni collegamento tra conto obbligatorio ed erogazione del credito, nell'assunto che la connessione avrebbe finito, oltre che per rivelarsi incompatibile con la libertà d'iniziativa economica degli enti creditizi, per minare il principio di contenimento del rischio che è funzionale ad assicurare la sana e prudente gestione delle banche, condizione essenziale per la stessa stabilità del sistema¹⁹.

Anche nella giurisprudenza dell'ABF è consolidato l'orientamento in base al quale l'obbligo generale di far credito sarebbe estraneo allo statuto delle imprese bancarie, la cui attività, ai sensi dell'art. 5 del Testo unico bancario (TUB), deve ispirarsi ai principi di sana e prudente gestione e deve essere esercitata avendo riguardo alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario. Ad avviso dell'ABF, l'unico profilo di valutazione relativamente alla condotta di un intermediario in tema di concessione, revoca o rinegoziazione del credito attiene al rispetto dei canoni generali di buona fede e correttezza, che devono improntare la condotta della banca nelle relazioni con la propria clientela, anche potenziale. Tali canoni, come chiarito anche dalla Corte di Cassazione, sono espressione del dovere di solidarietà fondato sull'art. 2 della Costituzione il quale, operando per entrambe le parti contrattuali, impone sia all'intermediario sia al cliente di agire in modo da preservare gli interessi reciproci, a prescindere dall'esistenza di obblighi contrattuali o di quanto stabilito da singole norme di legge. La violazione dei doveri di correttezza e buona fede dà luogo a responsabilità della banca, con conseguente diritto del cliente al risarcimento del danno²⁰.

¹⁹ In questa ottica, vanno lette le regole europee e nazionali che impongono agli intermediari di gestire efficacemente il rischio di credito mediante l'adozione di presidi sin dalla fase di avvio dell'istruttoria per la concessione dei finanziamenti, evitando un'erogazione del finanziamento in via automatica e incondizionata a tutela dello stesso cliente, in quanto basata sulla attenta valutazione del suo merito creditizio.

²⁰ Così, *ex multis*, Collegio ABF di Milano, [pronuncia n. 3601/13](#), Collegio ABF di Napoli, [pronuncia n. 5484/2019](#) e Collegio ABF di Milano, [pronuncia n. 7355/2020](#).

Le libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi – La previsione in capo alle sole banche dell’obbligo di concludere contratti di conto corrente si porrebbe in contrasto con quanto previsto dagli artt. 49 e 56 del T.F.U.E. in materia di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi²¹.

L’obbligo potrebbe essere censurato in punto di coerenza tanto con principi europei di non discriminazione e di parità di trattamento quanto con il principio costituzionale di eguaglianza sostanziale, poiché il sacrificio rinveniente dalla previsione di legge verrebbe a ricadere soltanto su una delle tipologie di operatori abilitati a offrire sul mercato i servizi di pagamento.

La normativa antiriciclaggio – L’intervento prospettato nel DDL appare inoltre difficilmente compatibile con la disciplina antiriciclaggio europea e nazionale.

La IV Direttiva antiriciclaggio²² impone agli Stati membri di prevedere che i soggetti obbligati (tra cui, le banche) devono astenersi dall’avviare o dal proseguire un rapporto continuativo (quale il conto corrente) nel caso in cui essi non siano in grado di identificare il cliente e/o il titolare effettivo, verificare l’identità degli stessi e valutare lo scopo e la natura della relazione²³.

Ne consegue che, in mancanza di una clausola che faccia espressamente salva la disciplina antiriciclaggio, la previsione dell’art. 1857-*bis* c.c. risulterebbe in contrasto con gli obblighi di astensione e di interruzione del

²¹ Le libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi (che sono espressione della libertà d’impresa - cfr. C.G.U.E., Sezione Prima, sentenza 20 dicembre 2017, Causa C-322/16, *Global Starnet Ltd*, punto 50 e giurisprudenza ivi citata) impongono l’abolizione di ogni restrizione all’esercizio di tali libertà e si oppongono a che uno Stato membro adotti norme interne che rendano meno attraente o addirittura escludano, per un operatore di un altro Stato membro, la possibilità di ivi stabilirsi o fornire i propri servizi. Ciò anche qualora la norma nazionale di cui si discute si applichi a tutti i soggetti operanti nel territorio nazionale, ma determini un aggravio significativo per gli operatori non nazionali che intendano introdursi o rimanere nel mercato nazionale. Cfr. *ex multis*, C.G.U.E., Sezione Terza, sentenza 22 gennaio 2015, Causa C-463/13, *Stanley International Betting Ltd*, punto 45; C.G.U.E., Sezione Quarta, sentenza del 17 luglio 2008, Causa C-389/05, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese, punto 52; C.G.U.E., Grande Sezione, sentenza 18 dicembre 2007, Causa C-341/05, *Lavai un Partneri Ltd*, punto 99; C.G.U.E., Grande Sezione, sentenza 5 ottobre 2004, Causa C-442/02, *CaixaBank France*, punti 13-14 e 16.

²² Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell’uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, come modificata dalla Direttiva (UE) 2018/843 del 30 maggio 2018.

²³ L’articolo 14, comma 4 della IV Direttiva prevede infatti che: “*Gli Stati membri prescrivono che il soggetto obbligato che non è in grado di rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela [...] non effettui un’operazione attraverso un conto bancario, non avvii il rapporto d’affari o non effettui l’operazione, nonché ponga fine al rapporto d’affari e vagli l’eventualità di effettuare, in relazione al cliente, una segnalazione di operazione sospetta alla FIU a norma dell’articolo 33*”.

rapporto, determinando una potenziale violazione di quanto stabilito dal diritto dell'Unione e dalla legislazione italiana di recepimento²⁴, oltre che una sensibile esposizione dell'intermediario al rischio di coinvolgimento involontario in fatti di riciclaggio.

4. Le esigenze rappresentate nelle segnalazioni dei clienti

Ulteriori elementi per la valutazione dell'esigenza di intervento possono provenire dalle segnalazioni di criticità nelle relazioni tra clienti e le banche e gli altri intermediari in materia di conto corrente. Si tratta di dati poco significativi se paragonati a quelli di sistema, ma che aiutano comunque a individuare le aree avvertite come più sensibili dalla clientela.

Gli esposti della clientela – Gli esposti presentati alla Banca d'Italia su presunte condotte anomale degli intermediari nell'apertura dei conti correnti sono contenute (circa 30 dal 2017 ad oggi).

I consumatori e gli imprenditori hanno principalmente lamentato difficoltà nell'accensione di conti correnti, di pagamento e di base; ciò, quindi, anche in caso di conti correnti non affidati e, perciò, con minore grado di esposizione a rischi per l'intermediario. I clienti che hanno denunciato queste condotte sono, in prevalenza, soggetti in situazione di disagio economico, anche temporaneo, o sociale.

La quota più significativa delle segnalazioni (11 in totale) è relativa a soggetti che hanno fatto emergere criticità nel corso di precedenti rapporti creditizi, come quelli nei cui confronti è stato levato un protesto o che hanno segnalazioni negative nella Centrale dei rischi (CR) o nei Sistemi di informazione creditizia (SIC) oppure nella Centrale di allarme interbancaria (CAI).

Altre lamentele (4 in totale) provengono da società o imprenditori sottoposti a procedure concorsuali, per i quali il mancato accesso a un conto corrente può determinare, in alcuni casi, anche difficoltà nello svolgimento di operazioni connesse con la chiusura delle procedure stesse. In due casi

²⁴ L'art. 42, comma 1, del d.lgs. 231/2007 ha, infatti, recepito la cennata disposizione della Direttiva europea imponendo ai soggetti obbligati che si trovano nell'impossibilità oggettiva di effettuare l'adeguata verifica della clientela di astenersi dall'instaurare, eseguire ovvero proseguire il rapporto, la prestazione professionale e le operazioni e valutare se effettuare una segnalazione di operazione sospetta alla UIF.

le difficoltà hanno interessato imprenditori dichiarati vittime di usura, che avevano beneficiato delle misure di cui alla legge 23 febbraio 1999, n. 44 (*Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura*): il mancato accesso al conto precluderebbe la possibilità di tornare a operare nel circuito legale del credito.

Alcune segnalazioni (3 in totale), pervenute anche attraverso enti del terzo settore, sono riferibili a richiedenti asilo politico, a cui è stato negato l'accesso a un conto di base per il mancato riconoscimento da parte degli intermediari dei documenti in loro possesso (tipicamente il permesso di soggiorno), nonostante il TUB preveda l'accesso al conto di base per tutti consumatori soggiornanti legalmente nell'Unione europea.

I ricorsi all'ABF – Anche i ricorsi presentati all'Arbitro in materia di conto corrente hanno rappresentato una percentuale contenuta nel biennio 2018-2019 (3% del totale dei procedimenti ABF nel 2018, 4% nel 2019); il dato è sostanzialmente confermato anche nel primo quadrimestre del 2020 (poco più del 3% rispetto al totale dei ricorsi ricevuti). Nei casi in cui l'Arbitro si è pronunciato, hanno trovato sostanziale conferma le valutazioni sin qui svolte.

In ordine all'apertura del rapporto, si è consolidato l'orientamento secondo cui, nel nostro ordinamento, non sarebbe configurabile un obbligo di contrarre in capo all'intermediario, in relazione al diritto costituzionalmente riconosciuto alla libertà di iniziativa economica. L'ABF ha pertanto escluso la sussistenza di un diritto del cliente all'apertura di un conto corrente²⁵.

In tema di recesso dal conto corrente (63 decisioni, di cui il 25% a favore del cliente), l'Arbitro riconosce la legittimità della scelta dell'intermediario di sciogliersi dal vincolo contrattuale quando stipulato a tempo indeterminato, senza bisogno di alcuna motivazione specifica, essendo il recesso ad *nutum* da un rapporto a tempo indeterminato pacificamente ammesso dalla legge. Tuttavia, in più occasioni, in linea con la Suprema Corte di Cassazione²⁶, l'ABF ha osservato che, in forza del generale principio di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto, l'intermediario ha il dovere non solo di comunicare la chiusura del conto corrente e le relative conseguenze sui

²⁵ Sul punto, si rinvia a Collegio ABF di Milano, [pronuncia n. 2540/20](#); cfr. anche Collegio ABF di Roma, [pronuncia n. 11403/18](#).

²⁶ Cfr. Cass. civ., sez. III, n. 20106/2009.

servizi interessati, ma anche di rendere note al cliente le ragioni che l'hanno indotto a interrompere il rapporto a tempo indeterminato; ciò, anche ai fini dell'eventuale riconoscimento del diritto al risarcimento del danno in favore del cliente in caso di esercizio del recesso non conforme a tale principio²⁷. In presenza di richieste risarcitorie, l'ABF ha poi spesso riconosciuto il carattere essenziale del conto corrente bancario, in quanto strumento ormai indispensabile per ricevere ed effettuare i pagamenti che rientrano nella normale vita quotidiana delle persone²⁸.

In questa prospettiva, in caso di recesso esercitato in modo non conforme alla legge, al contratto o comunque ai canoni generali di buona fede e correttezza, l'Arbitro ha accordato il risarcimento del danno²⁹, non orientandosi invece nel senso del ripristino del rapporto di conto corrente, in quanto una decisione in tal senso sarebbe stata in contrasto con l'art. 1855 c.c., oltre a tradursi in una pronuncia di natura costitutiva (che esula dalle sue competenze)³⁰.

5. Il diritto al conto di pagamento quale possibile risposta all'esigenza di inclusione finanziaria

È importante individuare in modo puntuale l'interesse pubblico da perseguire con il DDL, per poi bilanciarlo con gli altri interessi tutelati dall'ordinamento, tenendo conto del particolare valore dei diritti e delle libertà riconosciuti a livello costituzionale e europeo e assicurando l'integrazione e armonizzazione dell'istituto prospettato con quelli già vigenti e regolati nel codice civile o nella normativa di settore (come il TUB e il Cod. cons.).

Le finalità perseguite con il DDL sembrano sottintendere l'esigenza di formalizzare nel nostro ordinamento, non già l'obbligo di apertura di un conto corrente in capo all'intermediario, bensì, in una prospettiva di centralità dell'utente, il diritto del cliente all'accesso al circuito dei servizi di pagamento.

L'obiettivo del DDL potrebbe essere, quindi, tradotto sul piano normativo in modo differente da quanto proposto, con riferimento sia al

²⁷ In merito, si rinvia a Collegio ABF di Palermo, pronuncia n. 15535/19.

²⁸ Cfr. Collegio ABF di Roma, [pronuncia n. 8608/19](#).

²⁹ Cfr. Collegio ABF di Torino, [pronuncia n. 3307/17](#).

³⁰ Cfr. Collegio ABF di Roma, [pronuncia n. 8711/19](#) e [pronuncia n. 3764/19](#).

contenuto dell'istituto da regolare sia alla sua allocazione nel sistema delle fonti del diritto.

Si tratterebbe di riconoscere un diritto al conto e ai servizi di pagamento³¹, rispettoso dei principi fondamentali dell'ordinamento e disciplinato all'interno della normativa bancaria, il TUB, in modo da essere integrato e armonizzato con le disposizioni vigenti.

A questo riguardo, può essere utile richiamare il “*conto di pagamento base*”, già vigente nel nostro ordinamento (artt. 126-*noviesdecies* e ss. del TUB) a seguito del recepimento della Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014. Anche in questo caso, è stato sancito l'obbligo in capo a banche e prestatori di servizi di pagamento di consentire ai consumatori l'apertura di un conto destinato a svolgere servizi essenziali e soggetto a una disciplina specifica e dettagliata inerente: le caratteristiche del conto di base e dei soggetti beneficiari del diritto; i limiti dell'obbligo a contrarre, ivi compresa la necessità per gli intermediari di svolgere i controlli in materia di antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo; il diritto di recesso del professionista e le relative condizioni³².

Il diritto al conto potrebbe, pertanto, essere regolato facendo leva sull'impianto della disciplina del conto di base, ad esempio, individuando ulteriori fasce di clientela, diverse dai consumatori, cui riconoscere il diritto all'apertura del conto e le caratteristiche dei conti cui esse devono poter avere accesso; in alternativa, potrebbe essere affiancato al conto di base un nuovo istituto, destinato esclusivamente a professionisti e piccole e medie imprese non titolari di altri conti.

Si passerebbe da un prodotto bancario, avente sempre più carattere residuale (il conto corrente), a quello di pagamento, maggiormente accessibile, consentendo anche di allargare la gamma di possibili canali per attivarlo, a vantaggio sia degli utenti sia degli operatori. Nell'ordinamento operano una varietà di intermediari (oltre alle banche, anche gli istituti di pagamento e di moneta elettronica nonché Poste Italiane s.p.a., per le attività di bancoposta) autorizzati ad offrire conti di pagamento; in un mercato più competitivo,

³¹ Non va dimenticato che, accanto al conto di pagamento, gli obiettivi di inclusione finanziaria possono essere perseguiti anche attraverso il ricorso alla moneta elettronica e alle carte prepagate ibanizzate, che hanno una più ampia diffusione sul mercato.

³² La disciplina applicabile al conto di base circoscrive il tipo di operatività consentita al consumatore, cui non possono essere concessi affidamenti né sconfinamenti.

è possibile per i clienti confrontare le caratteristiche dei diversi prodotti ed ottenere condizioni economiche più favorevoli. Allo stesso tempo, con tale soluzione si porrebbero anche le basi per assicurare parità di condizioni tra gli operatori, favorendo un mercato più efficiente.

Analogamente a quanto previsto per il conto di base, un eventuale nuovo conto di pagamento dovrebbe avere caratteristiche essenziali, da tarare in concreto in relazione ai bisogni dei potenziali clienti, e costi sostenibili. Tra le prime andrebbero chiariti i presupposti per l'apertura e il quadro di rapporti, servizi e prodotti che possono essere collegati al conto, in relazione alle concrete necessità dell'utente. Una corretta perimetrazione dell'oggetto del rapporto aiuterebbe anche ad evitare un eventuale uso improprio delle segnalazioni negative contenute negli archivi informativi.

Peraltro, l'apertura e l'utilizzo di questo conto non dovrebbe prescindere dal rispetto dei limiti posti a presidio degli interessi pubblici statuiti a livello europeo e costituzionale: gli operatori non dovrebbero vedersi privati degli strumenti necessari per evitare di costituire o porre termine al rapporto, specie se vi sia il rischio di minare obiettivi di sicurezza e ordine pubblico o di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. È lo stesso ordinamento a sancire la prevalenza della prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopi illeciti rispetto alla finalità di inclusione finanziaria, in ragione del particolare bene pubblico tutelato; l'integrazione finanziaria può essere di stimolo all'economia nella misura in cui si svolga in modo regolare, specie in un momento di crisi e di elevata vulnerabilità come quello attuale, in cui va preservata l'integrità del comparto bancario e finanziario a sostegno dell'intero sistema economico. Ad essa possono peraltro concorrere un sufficiente grado di concorrenza nel sistema finanziario, da un lato, e una crescente alfabetizzazione finanziaria dei clienti, dall'altro.

Tale interpretazione, che non si discosta da quanto già enucleato nella stessa relazione illustrativa circa la necessaria connessione tra recesso e grave motivo, appare coerente con il principio secondo cui la compressione dell'autonomia negoziale e, più in generale, della libertà di impresa si giustifica solo per preservare interessi parimenti meritevoli di tutela.

