



Obbligo di contrarre e recesso della banca nei rapporti di conto corrente

A.C. T.U. 1091-1240-A

Dossier n° 475 - Elementi per l'esame in Assemblea
16 luglio 2025

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	T.U. 1091-1240-A
Titolo:	Introduzione dell'articolo 1857-bis del codice civile e modifica all'articolo 33 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, in materia di obbligo di contrarre e recesso della banca nei rapporti di conto corrente
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	C. 1091 Romano e C. 1240 Bagnai
Date:	
termine dell'esame in Commissione: 16 luglio 2025	

Contenuto

Il **testo unificato delle proposte di legge A.C. 1091 e A.C. 1240**, predisposto nel corso dell'esame in sede referente in materia di obbligo di contrarre e recesso della banca nei rapporti di conto corrente, è composto di un **unico articolo**.

L'**articolo 1** reca disposizioni volte all'introduzione dell'**obbligo in capo alla banca di stipulare contratti di conto corrente** e del **divieto di recedere** dai contratti in essere **in presenza di saldi attivi**, salvo che per motivi legati all'osservanza delle norme in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo.

Il **comma 1** introduce, in particolare, l'**articolo 1857-bis del codice civile**, avente ad oggetto l'apertura e la chiusura di un rapporto di conto corrente. Con esso si stabilisce l'**obbligo** per le banche di **stipulare un contratto di conto corrente con chiunque lo richieda, salvo** per esigenze dettate dal **rispetto degli obblighi in materia di antiterrorismo e antiriciclaggio** (AML-CFT). In tale ipotesi, la banca è tenuta a **comunicare** per iscritto il **diniego**, entro dieci giorni dalla richiesta. Il diniego deve essere **motivato**.

Ugualmente, la banca **non può recedere** dal contratto, **se i saldi sono in attivo**, sia esso a tempo determinato o indeterminato, **se non** per le medesime ragioni di **rispetto della disciplina per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo**.

Per una panoramica della disciplina nazionale in tema di antiriciclaggio e antiterrorismo, aggiornata al recente [decreto-legge n. 95 del 2025](#), v. il tema [Pagamenti e antiriciclaggio](#) sul sito della Camera dei deputati.

Il **comma 2** dispone l'**abrogazione** dell'[articolo 33, comma 3, lettera a\)](#), del decreto legislativo, 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo).

In merito, si evidenzia che il suddetto articolo 33 disciplina le **clausole vessatorie nel contratto tra professionista e consumatore**. La disposizione, statuendo in generale la **presunzione di vessatorietà** per le clausole che, malgrado la buona fede, determinano a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto, provvede a indicare espressamente le clausole che si presumono vessatorie fino a prova contraria. Tuttavia, la lettera a) del terzo comma dell'articolo predetto, 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, ammette, per i soli rapporti relativi ai servizi finanziari, **la facoltà per il professionista di recedere senza preavviso, in caso di giustificato motivo**, dandone immediata comunicazione al consumatore.

Il contenuto originario della **proposta di legge A.C. 1091** è simile al testo unificato adottato, sopra descritto, con **due differenze**: In primo luogo, la nuova formulazione contiene delle precisazioni relativamente ai motivi che consentono alla banca di recedere dal contratto. Invece di statuire genericamente che la banca può recedere dal contratto di conto corrente **soltanto per gravi e documentati motivi**, si afferma che le **cause** per il **recesso** possono essere soltanto legate al rispetto della disciplina per il **contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo**. In secondo luogo, si permette agli istituti bancari di **rifiutare l'apertura** di un conto corrente **per i medesimi motivi di rispetto della normativa antiriciclaggio e antiterrorismo**, gravando però le banche di un obbligo di motivazione.

La **relazione illustrativa** che accompagna la proposta di legge [A.C. 1091](#) segnala come l'obiettivo delle disposizioni in questione sia quello di rispondere alle **esigenze** di numerosi cittadini che, negli ultimi anni, hanno visto **chiudere, unilateralmente e senza motivo, il rapporto di conto corrente dalla propria banca**, pur in presenza di saldi attivi, costringendo tali soggetti, per effetto delle segnalazioni interbancarie, **a non poter più disporre delle proprie**

provviste. La banca, infatti, a seguito del recesso dal contratto di conto corrente consegna al correntista unicamente un assegno circolare, il quale per sua natura presuppone un conto corrente e un rapporto bancario per essere convertito in liquidità disponibile alla spesa o utilizzato per il pagamento di spese e utenze, e il correntista stesso a sua volta si trova impossibilitato a stipulare un nuovo contratto di conto corrente presso altre banche a causa della segnalazione interbancaria. Nel quadro normativo vigente, infatti, anche se il correntista ha saldi attivi del conto corrente, qualora questo venisse **chiuso**, si troverebbe nella **paradossale situazione di non poter usufruire del proprio denaro** per effetto della normativa sulle **limitazioni all'uso del contante**.

L'abbinata proposta di legge A.C. 1240 presenta contenuto **sostanzialmente identico** alla proposta di legge **A.S. 1712** presentata nella XVIII Legislatura su cui si veda *infra*.

La disciplina del conto corrente di base

Con riferimento all'**obbligo a contrarre in capo agli istituti bancari, a Poste italiane s.p.a. e agli altri prestatori di servizi di pagamento**, si ricorda che il decreto legislativo n. 37 del 2017, recependo la direttiva 2014/92/UE, **ha introdotto al Titolo VI del Testo unico delle leggi bancarie e creditizie**, avente ad oggetto la trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti, Capo II-ter, **la sezione III concernente la disciplina del Conto di base**.

Tale strumento è stato previsto dal Capo IV della direttiva 2014/92/UE, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base.

In dettaglio le disposizioni della Sezione III recepiscono il Capo IV della direttiva, **il quale prevede il diritto per tutti i consumatori legalmente soggiornanti di aprire un conto di pagamento con caratteristiche di base senza discriminazioni fondate sulla nazionalità o sul luogo di residenza**.

A tal fine l'articolo **126-noviesdecies** impone a banche, Poste italiane s.p.a. e altri prestatori di servizi di pagamento di offrire un conto di pagamento di base a tutti i consumatori soggiornanti legalmente in UE, **senza discriminazioni e a prescindere dal luogo di residenza**: per legalmente soggiornanti si intendono tutti i soggetti aventi il diritto di soggiornare in uno Stato membro in virtù del diritto dell'Unione o del diritto italiano, compresi i consumatori senza fissa dimora e i richiedenti asilo ai sensi delle convenzioni internazionali.

Si riprende così, sostanzialmente, il contenuto dell'articolo 16 della direttiva 2014/92/UE; tale articolo, tuttavia, al comma 2 fa riferimento anche ai consumatori "a cui non è rilasciato il permesso di soggiorno ma che non possono essere espulsi per motivi di fatto o di diritto".

L'articolo 126-vicies disciplina dettagliatamente i casi in cui il prestatore di servizi di pagamento può rifiutare la richiesta di apertura di un conto di base, coerentemente a quanto richiede la direttiva. La comunicazione delle motivazioni del rifiuto è dovuta salvo il caso in cui tale comunicazione sia in contrasto con obiettivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, individuati ai sensi dell'articolo 126 del Testo unico, o ricorrano altri giustificati motivi ostativi in base alle disposizioni in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Fermo restando **l'obbligo di osservare le disposizioni in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo**, il rifiuto del prestatore di servizi di pagamento è **legittimo in mancanza dei requisiti previsti dalla legge**, ovvero **qualora il consumatore sia già titolare in Italia di un conto di pagamento** che gli consente di utilizzare i servizi minimi previsti *ex lege*, salvo il caso di trasferimento del conto o salvo che il consumatore dichiari di aver ricevuto comunicazione dal proprio prestatore di servizi di pagamento che il conto verrà chiuso.

Sono disciplinate **le modalità di comunicazione del rifiuto e il contenuto delle informazioni da dare al consumatore in tale ipotesi**. Si chiarisce inoltre che l'apertura del conto di base non può essere condizionata all'acquisto di servizi accessori o di azioni del prestatore di servizi di pagamento, salvo che questa condizione si applichi in modo uniforme a tutta la clientela.

Il conto di base **deve essere offerto da tutti i prestatori di servizi di pagamento che offrono alla propria clientela conti di pagamento**. Esso deve includere un numero predefinito di operazioni annue individuate da un decreto del MEF, adottato sentita la Banca d'Italia (articolo 126-vicies-semel).

Il Regolamento attuativo sopra indicato è il decreto 3 maggio 2018 n. 70 ([qui](#) il testo).

Nell'adozione delle norme secondarie, si consente la distinzione tra più profili di clientela, tenendo conto del fatto che il tipo e il numero di operazioni adeguate a coprire le esigenze "di base" del consumatore possono variare in funzione delle caratteristiche delle diverse fasce di utenza. Si consente al titolare del conto di richiedere, senza tuttavia che il prestatore di servizi di pagamento possa imporli, l'effettuazione di operazioni aggiuntive o in numero superiore a quello individuato in relazione al conto di base; si supera così un divieto presente nella vigente convenzione.

I servizi del conto di base devono includere obbligatoriamente quelli minimi stabiliti dalla direttiva, riportati nell'allegato A del Testo Unico delle leggi bancarie e creditizie inserito dal citato decreto legislativo n. 37 del 2017.

Coerentemente all'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2014/92/UE, le operazioni e i servizi da includere obbligatoriamente sono i seguenti:

- apertura, gestione e chiusura del conto di pagamento;
- accreditamento di fondi sul conto di pagamento (es. deposito di contante, ricezione di bonifici);
- prelievo di contante nei confini UE europea, presso le dipendenze del prestatore di servizi di pagamento o gli sportelli ATM, anche al di fuori degli orari di apertura del prestatore di servizi di pagamento;
- alcune operazioni di pagamento nell'ambito dell'Unione europea, ovvero gli addebiti diretti, le operazioni di pagamento con carta di pagamento, utilizzabile anche online; bonifici e ordini permanenti di bonifico presso le dipendenze del prestatore di servizi di pagamento e attraverso gli altri canali eventualmente disponibili, ivi compreso il canale *online*.

In ordine alle spese applicabili, l'articolo **126-vicies-bis** consente di applicare **solo un canone annuo onnicomprensivo e gli oneri fiscali previsti per legge**. **Nessun'altra spesa può essere addebitata al titolare del conto**, per il numero annuo di operazioni effettuabili e le relative eventuali scritturazioni contabili. Si chiarisce che il canone annuo onnicomprensivo e il costo delle operazioni aggiuntive o in numero superiore rispetto al conto di base

devono essere ragionevoli e coerenti con finalità di inclusione finanziaria, avendo riguardo al livello di reddito nazionale e ai costi mediamente addebitati dai prestatori di servizi di pagamento a livello nazionale per i servizi collegati al conto di pagamento, secondo quanto stabilito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, tenendo anche conto delle condizioni dei soggetti socialmente svantaggiati.

L'articolo **126-vicies-ter** disciplina, conformemente alla direttiva 2014/92/UE, i **casi di esercizio del diritto di recesso**. In particolare, il prestatore di servizi di pagamento può recedere dal contratto relativo al conto di base solo al ricorrere di una o più delle condizioni singolarmente individuate dalla norma, ovvero:

- uso intenzionale del conto per fini illeciti;
- incapienza del conto o mancata movimentazione per un certo periodo di tempo;
- accesso al conto di base sulla base di informazioni errate e determinanti per ottenerlo;
- consumatore che non soggiorna più legalmente nell'Unione europea;
- consumatore che, successivamente al conto di base, ha aperto in Italia un altro conto di pagamento che gli consente di utilizzare i servizi minimi.

Viene anche disciplinata l'informativa resa dal prestatore di servizi di pagamento nel caso di recesso e sono predisposte tutele specifiche per il consumatore, che deve essere informato delle procedure di reclamo disponibili, della facoltà di inviare un esposto alla Banca d'Italia o adire i vigenti sistemi di risoluzione 9 stragiudiziale delle controversie.

L'articolo **126-vicies-quater** demanda a un decreto del MEF, sentita la Banca d'Italia, l'individuazione delle fasce di clientela socialmente svantaggiate e i titolari di trattamenti pensionistici a cui il conto di base è offerto senza spese, con esenzione dall'imposta di bollo.

Anche in tal caso l'attuazione della presente norma è stata effettuata con il decreto 3 maggio 2018 n. 70 ([qui](#) il testo).

L'articolo **126-vicies-quinquies** affida alla Banca d'Italia il compito di definire le modalità con cui i prestatori di servizi di pagamento forniscono chiarimenti e informazioni sul conto di base.

La disposizione attuativa della presente norma è il [provvedimento della Banca d'Italia 3 agosto 2017](#).

L'art. **126-vicies-sexies**, prevede iniziative di educazione finanziaria in favore dei consumatori, con particolare riguardo a quelli più vulnerabili; si attribuisce la promozione di tali iniziative alla Banca d'Italia.

L'attività conoscitiva in Commissione VI

La VI Commissione (Finanze) ha svolto un **ciclo di audizioni** sul testo unificato che ha coinvolto la Banca d'Italia, l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e l'Associazione per la difesa degli utenti dei servizi bancari e finanziari (ADUSBEF). Inoltre, l'Associazione nazionale tutela il comparto oro (ANTICO) ha inviato un documento scritto.

Nel corso delle audizioni è emerso come il conto corrente di base non fosse uno strumento sufficiente a tutelare una certa platea di soggetti, in particolare persone fisiche diverse dai consumatori che, a vario titolo, possono vedersi rifiutare l'apertura di un conto corrente.

L'**Associazione per la difesa degli utenti dei servizi bancari e finanziari** (Adusbef), nell'[audizione del 19 febbraio 2025](#), ha condiviso l'obiettivo del **diritto all'accesso ai servizi bancari**, qualificandolo come una garanzia per tutti i cittadini.

Viene espresso un orientamento positivo anche nel merito della proposta di legge, che, rafforzando il diritto del cittadino ad accedere ai servizi bancari, limitando i casi di chiusura unilaterale del rapporto e prevedendo anche un obbligo di comunicazione scritta del rifiuto, rafforza la tutela del cliente medesimo. Secondo l'associazione tali misure sono idonee alla protezione dei soggetti più deboli con riferimento all'accesso ai servizi bancari.

Sul testo della proposta di legge l'Associazione ha espresso, inoltre, alcune proposte migliorative: chiarire e specificare le condizioni alle quali le banche possono rifiutare l'apertura del conto corrente oppure recedervi; introdurre sanzioni nell'ipotesi in cui la banca non rispetti l'obbligo di motivazione scritta per il rifiuto di apertura; evitare le problematiche applicative dell'abrogazione dell'articolo 33, comma 3, lettera a) che potrebbe essere foriero di una *deminutio* di tutela del consumatore per altre fattispecie.

Inoltre l'**Associazione nazionale tutela il comparto oro** (ANTICO), nella [memoria depositata](#), rappresenta la difficoltà in particolare per gli operatori di compravendita di oggetti preziosi usati, i cosiddetti "compro oro", di accedere al circuito bancario, posto che in diversi casi tali soggetti si vedono negare l'apertura o subiscono la chiusura unilaterale di conti correnti, anche se attivi e senza motivazioni formali. In particolare, sottolinea come le pratiche di *de-risking* - l'esclusione sistematica di una categoria di operatori economici per il rischio maggiore di riciclaggio - penalizzino il settore, nonostante l'[articolo 16, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 231 del 2007](#), introdotto nel 2023, richieda ai soggetti obbligati procedure di mitigazione del rischio che non escludano, in maniera preventiva e generalizzata, determinati soggetti esclusivamente a causa della potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

La **Banca d'Italia**, nell'[audizione del 27 febbraio 2025](#), ha espresso un parere favorevole sull'obiettivo della proposta di legge, ossia favorire l'inclusione finanziaria, essendo "una preconditione per la partecipazione degli individui alla vita sociale e produce effetti vantaggiosi per il sistema economico". Tuttavia, **ha espresso riserve su alcuni aspetti**. La proposta **potrebbe entrare in conflitto con principi costituzionali e europei**, come la libertà di iniziativa economica e la libertà di prestare servizi. La proposta potrebbe, altresì, **limitare l'autonomia delle banche e interferire con la gestione prudente del sistema bancario**. Inoltre, è stato sottolineato che, sebbene la proposta richiami il rispetto delle normative europee in materia di antiriciclaggio, l'obbligo di comunicare i motivi del diniego potrebbe violare il divieto di *tipping-off*, che impedisce di rivelare informazioni su operazioni sospette. Infine, la Banca d'Italia rileva che i soggetti obbligati ad aprire il conto corrente sono soltanto gli intermediari bancari, escludendo gli altri operatori, come gli istituti di pagamento e di moneta elettronica, che potrebbero, in principio, soddisfare alcune esigenze alla base della proposta. Per quanto attiene all'abrogazione dell'articolo 33, comma 3, lettera a) del Codice del consumo, nell'audizione si rileva che l'intervento normativo si **estenderebbe anche ai contratti aventi ad oggetto la prestazione di servizi finanziari conclusi con consumatori e potrebbe essere in contrasto con la direttiva 93/13/CEE**. Quanto alle soluzioni prospettate, Banca d'Italia, sulla scorta di un'analisi comparativa con Francia e Belgio, **suggerisce l'introduzione di un conto di base aperto ai professionisti e imprese**, con una gamma di

servizi limitata che non ricomprenda i finanziamenti e la cui disciplina, in ogni caso, dovrebbe fare salvo il diritto di recesso degli intermediari.

L'**Associazione bancaria italiana**, nell'[audizione del 27 febbraio 2025](#), ha segnalato che i casi di esclusione finanziaria sono circoscritti e dettati dagli incombenti sugli intermediari bancari e ha sottolineato come l'argomento delle "segnalazioni interbancarie" non sia pertinente al caso specifico dei conti correnti ordinari, che non implicano necessariamente una relazione creditizia. L'ABI ha espresso preoccupazione riguardo all'introduzione di un obbligo generalizzato per le banche di aprire conti correnti, in quanto questo contrasterebbe con la natura imprenditoriale e privatistica delle banche, che devono avere la libertà di valutare caso per caso le richieste, in conformità alle normative antiriciclaggio. Inoltre, tale obbligo, anche ad avviso dell'ABI, sarebbe in contrasto con i principi di libertà economica garantiti dalla Costituzione italiana e con la legislazione europea, in particolare con il principio di armonizzazione comunitaria a causa del disallineamento competitivo con gli altri intermediari stabiliti in altri Paesi UE. L'ABI ha espresso perplessità circa le implicazioni della proposta di legge in relazione alle norme antiriciclaggio. In particolare, ha sottolineato i rischi derivanti dall'imposizione di un obbligo di motivazione del diniego di apertura del conto basato esclusivamente su motivi di antiriciclaggio, che potrebbe compromettere la prevenzione, l'indagine e l'accertamento di fatti illeciti.

Per quanto attiene all'abrogazione dell'articolo 33, comma 3, lettera a) del Codice del consumo, l'associazione ritiene che **potrebbe essere in contrasto con gli obblighi europei di conformazione alle direttive, essendo la norma una trasposizione della direttiva 93/13/CEE**.

L'esame dell'A.S. 1712 nella XVIII legislatura

Nel corso della XVIII Legislatura era stata presentata al Senato, **senza tuttavia aver concluso il proprio iter parlamentare**, la **proposta di legge A.S. n. 1712 recante un contenuto analogo a quello oggetto della proposta di legge A.C. 1091 e sostanzialmente identico alla proposta di legge A.C. 1240**. Rispetto a tali testi, tuttavia, il testo unificato votato dalla Commissione VI presenta alcune differenze in quanto sono **introdotte disposizioni dirette ad ammettere il recesso in presenza di fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo** che non era presente nei testi oggetto di esame nella legislatura XVIII. Tali modifiche rispondono anche ad alcuni dei rilievi mossi nel corso delle audizioni svolte sulla citata proposta di legge nel corso della XVIII legislatura.

Per un'esame dei contributi acquisiti in merito a tale proposta di legge [si veda l'apposita pagina web del sito del Senato della Repubblica](#).