

Camera dei Deputati  
VI Commissione Finanze

**Testo unificato delle proposte di legge C. 1091 (Romano) e  
C. 1240 (Bagnai), recante “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”**

Audizione del Vice Capo del Dipartimento  
Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d’Italia

Ida Mercanti

Roma, 27 febbraio 2025



Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

si ringrazia la VI Commissione Finanze della Camera per avere invitato la Banca d'Italia a presentare le proprie considerazioni in merito alla proposta di legge denominata “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”<sup>1</sup>.

L’iniziativa legislativa affronta temi che presentano diversi profili di interesse per la Banca d'Italia, per le possibili implicazioni che la norma può avere sui clienti e sul sistema bancario italiano.

Si condivide l’importanza delle finalità di inclusione finanziaria perseguite dalla proposta di legge; l’inclusione finanziaria costituisce, infatti, una preconditione per la partecipazione degli individui alla vita sociale e produce effetti vantaggiosi anche per il sistema economico nel suo complesso. La Banca d'Italia vi contribuisce attraverso diverse attività, tra cui l’azione di supervisione, il supporto fornito alle altre autorità nazionali e internazionali in questo ambito<sup>2</sup> e le iniziative di educazione finanziaria.

Tuttavia, nel considerare la proposta di legge, appare essenziale tenere adeguatamente presente la necessità di bilanciamento tra tale finalità e gli altri interessi sanciti dai principi fondamentali dell’ordinamento.

Dopo aver richiamato il contenuto e le principali motivazioni della proposta di legge (paragrafo 1), ci si sofferma su alcuni aspetti che si ritiene occorra approfondire (paragrafo 2). In particolare, si richiama l’attenzione sui profili di compatibilità della proposta di legge con alcuni principi dell’ordinamento europeo e costituzionale, sui suoi possibili effetti in termini di solidità e stabilità del sistema finanziario e sull’interazione con la vigente normativa antiriciclaggio.

---

<sup>1</sup> C. 1091 Romano e C. 1240 Bagnai. Testo unificato adottato come testo base.

<sup>2</sup> In particolare, in questi anni l’Istituto presiede la piattaforma G20 per l’inclusione finanziaria (Global Partnership for Financial Inclusion - GPFi) e l’International Network for Financial Education dell’OCSE.

Dopo una breve illustrazione delle più recenti previsioni normative in materia di *de-risking*, che circoscrivono la libertà contrattuale degli intermediari di non aprire o di chiudere un rapporto con i clienti (paragrafo 3), concluderò questa audizione condividendo possibili prospettive evolutive idonee a contemperare gli obiettivi di inclusione finanziaria con i vincoli sopra elencati (paragrafo 4).

## **1. La proposta di legge: contenuto e motivazioni**

La proposta di legge si compone di un articolo, declinato in due commi, che incidono, rispettivamente, sul codice civile (comma 1) e sul codice del consumo (comma 2). Essa riprende, con alcune integrazioni, un precedente disegno di legge del 2020 (AS 1712) recante “Disposizioni in materia di utilizzo ed erogazione del rapporto di conto corrente”, su cui la Banca d’Italia aveva espresso le proprie considerazioni<sup>3</sup>.

Il primo comma introduce nel codice civile (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, l’obbligo di apertura di un conto corrente e, dall’altro, l’impossibilità di recedere prima della scadenza del termine dal contratto di conto corrente a tempo determinato o indeterminato, in presenza di un saldo attivo per il cliente.

La proposta di legge in esame fa espressamente salve le previsioni nazionali ed europee in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo applicabili agli intermediari, con riguardo sia all’obbligo di apertura del conto corrente sia al divieto di recesso. La proposta, inoltre, introduce un obbligo per le banche di: *i)* comunicare alla controparte l’eventuale diniego alla stipula del contratto di conto corrente derivante dall’osservanza delle norme antiriciclaggio ed antiterrorismo; *ii)* fornire le motivazioni del diniego per iscritto entro dieci giorni dalla richiesta di apertura del conto corrente.

I fondamenti della proposta di legge in esame possono essere individuati sulla base delle relazioni illustrative delle proposte dalla cui unificazione essa deriva. In esse si fa riferimento, tra l’altro, all’esigenza

---

<sup>3</sup> Cfr. Audizione del Capo del Dipartimento Tutela della clientela ed educazione finanziaria della Banca d’Italia, Magda Bianco, sul Disegno di legge n. 1712, recante “Disposizioni in materia di utilizzo ed erogazione del rapporto di conto corrente”, luglio 2020.

di mitigare un potenziale uso strumentale da parte delle banche del diritto di recesso dal contratto per “giusta causa” (se si tratta di rapporto a tempo determinato) o *ad nutum* (per quello a tempo indeterminato), nonché all’esigenza di assicurare la disponibilità di un conto corrente per ragioni di inclusione finanziaria, anche al fine di consentire l’accredito degli stipendi, il regolamento delle transazioni finanziarie, la tracciabilità dei relativi pagamenti e l’applicazione delle misure di contrasto al riciclaggio.

Il secondo comma prevede l’abrogazione dell’art. 33, comma 3, lett. *a*), del codice del consumo (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*), fatta 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 motivo<sup>4</sup>, a condizione che effettui un’immediata comunicazione al secondo.

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

## **2. Profili di attenzione**

La proposta normativa contiene obiettivi condivisibili, insieme ad aspetti, in parte già rinvenibili nel precedente disegno di legge AS 1712, che suggeriscono l’opportunità di ulteriori approfondimenti, riguardo la più generale compatibilità delle finalità perseguite con taluni principi fondamentali del nostro ordinamento.

---

<sup>4</sup> 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”.

## 2.1. *Contenuto tecnico degli articoli*

*Codice civile* – Per quanto riguarda l'intervento sul codice civile, permangono gli elementi di incertezza già illustrati nel corso dell'audizione tenuta dalla Banca d'Italia nel 2020 in relazione al disegno di legge 1712, a cui si fa rimando<sup>5</sup>.

Vi sono poi profili di possibile incompatibilità con la disciplina antiriciclaggio europea e nazionale. Sotto questo aspetto, la nuova proposta farebbe salvo l'obbligo di osservare le disposizioni nazionali ed europee in materia e, pertanto, assicurerebbe il rispetto degli obblighi di astensione e di interruzione del rapporto previsti dalla Direttiva UE 849/2015 (cd. quarta direttiva antiriciclaggio) recepiti a livello nazionale dal d.lgs. n. 231 del 2007 (decreto antiriciclaggio)<sup>6</sup>. Nondimeno, l'intervento prospettato nella proposta, nel prevedere l'obbligo di comunicare le ragioni alla base del diniego (collegate all'osservanza delle norme antiriciclaggio e antiterrorismo), risulta non coerente con le generali esigenze di riservatezza che la legge prevede per gli approfondimenti antiriciclaggio, la cui violazione è assistita da sanzione penale nel caso di informazioni comunque collegate all'invio di segnalazioni di operazioni sospette.

L'art. 39 della direttiva (UE) 2015/849 (c.d. Quarta Direttiva), trasfuso integralmente nell'art. 39 del decreto legislativo n. 231/2007 (c.d. decreto antiriciclaggio) stabilisce infatti un divieto assoluto di divulgazione (salvo che nei confronti delle Autorità competenti) di informazioni comunque collegate a un'eventuale segnalazione di operazione sospetta (cd. divieto di *tipping-off*) – esteso anche alla semplice divulgazione dell'esistenza stessa della segnalazione – al fine di evitare che vengano compromesse

---

<sup>5</sup> Ad esempio, l'art. 1857-bis si collocherebbe tra le disposizioni del codice civile che disciplinano le modalità attraverso cui il cliente regola e dispone delle somme vantate verso la banca a vario titolo, 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. Il dato letterale del nuovo art. 1857-bis c.c. non consente, tuttavia, di individuare in modo esatto la portata applicativa della norma, che impone invece solo l'obbligo di "apertura di un rapporto di conto corrente".

<sup>6</sup> L'articolo 14, comma 4, della IV Direttiva e l'art. 42, comma 1, del d.lgs. 231/2007, prevedono che le banche debbano astenersi dall'avviare o dal proseguire un rapporto d'affari (quale il conto corrente) quando 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 relazione e di valutare se effettuare una segnalazione di operazione sospetta alla Unità di Informazione Finanziaria.

le analisi su operazioni potenzialmente anomale e quindi l'emersione di possibili fatti illeciti<sup>7</sup>.

Circa la finalità di porre termine al potere di recesso indiscriminato delle banche, la Banca d'Italia stigmatizza ogni possibile "abuso" del diritto nell'ambito della sua azione di vigilanza. Tuttavia, il recesso, 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.

Infine, anche l'attuale proposta di legge, come il disegno di legge del 2020, 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 obbligato a costituirlo (tutte le banche, italiane ed estere, operative sul territorio nazionale). 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 alla base della proposta, sebbene con modalità e sulla base di rapporti differenti da quelli offerti dalle banche.

*Codice del consumo* – L'abrogazione dell'art. 33, comma 3, lett. a), cod. cons. presenta gli stessi profili meritevoli di approfondimento già evidenziati in occasione della richiamata precedente audizione.

In primo luogo, 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 presente proposta.

---

<sup>7</sup> Cfr. art. 55, comma 4, del d.lgs. 231/2007.

## ***2.2 Profili di compatibilità con alcuni principi dell'ordinamento europeo e costituzionale***

La proposta normativa persegue obiettivi fondamentali, quali il contrasto a fenomeni di esclusione finanziaria; allo stesso tempo, le previsioni normative oggetto della proposta potrebbero limitare significativamente diritti e libertà altrettanto fondamentali, a fronte dei quali è necessario assicurare un bilanciamento di interessi attento alle specifiche esigenze emergenti e proporzionato nei mezzi prescelti per soddisfarle. In particolare, nella formulazione attuale, l'introduzione in via generalizzata dell'obbligo legale a contrarre e del divieto di recesso potrebbero risultare in contrasto con alcuni principi fondamentali dell'ordinamento domestico ed europeo. Si fa riferimento alla libertà di iniziativa economica, al divieto d'imposizione di vincoli obbligatori perpetui e alla libera prestazione di servizi.

*La libertà di iniziativa economica* – In primo luogo, le norme contenute nella proposta introdurrebbero una limitazione all'esercizio dell'autonomia contrattuale, intesa nella sua duplice accezione dell'insindacabile facoltà di scelta del contraente e della libertà – negativa – “di non contrarre”. Occorre tener conto che il principio di autonomia contrattuale ha rilievo costituzionale, in quanto risulta immediatamente riconducibile alla libertà di iniziativa economica riconosciuta dall'art. 41 della Costituzione<sup>8</sup>.

La Corte Costituzionale ha precisato, in più occasioni, che sono concepibili limiti all'autonomia contrattuale qualora la limitazione della libertà di iniziativa economica sia imposta dalla necessità di soddisfare particolari esigenze di utilità sociale, o di tutelare la sicurezza, la libertà, la dignità umana (*ex art. 41, comma 2, Cost.*).

Più in generale, va considerato che qualsiasi limitazione di un diritto o libertà costituzionalmente garantiti è legittima quando è ragionevole, vale a dire se sia preordinata a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi di pari rango e se risulti anche in concreto proporzionata alle finalità perseguite<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Corte Cost., sent. n. 279 del 3 luglio 2006, già citata.

La Corte Costituzionale ha anche affermato<sup>10</sup> che i diritti fondamentali si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile individuarne uno che abbia priorità sugli altri. Pertanto, la tutela dei diritti e delle libertà deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate e in potenziale conflitto tra loro<sup>11</sup>. L'esigenza di individuare un assetto di interessi bilanciato e ragionevole nonché la complessità e la delicatezza delle valutazioni a ciò propedeutiche è emersa anche con riguardo all'obbligo di offerta del conto con caratteristiche di base.

In particolare, con il recepimento della normativa europea in tema di "conto di pagamento con caratteristiche di base"<sup>12</sup>, nel 2017 è stato introdotto anche in Italia il diritto dei consumatori ad ottenere un conto<sup>13</sup>.

In quell'occasione, il legislatore (europeo e nazionale) non ha previsto un diritto di accesso al conto generalizzato e incondizionato: ha invece ritenuto essenziale circoscriverlo, con riguardo al suo contenuto, alla platea degli obbligati e dei beneficiari e ai casi di rifiuto dell'apertura del conto e di recesso dal rapporto.

Nel dettaglio, in linea con l'esigenza di bilanciare le istanze di inclusione finanziaria dei consumatori con gli altri interessi tutelati dall'ordinamento, la disciplina del c.d. conto di base prevede un'operatività limitata ad alcuni servizi essenziali (ad esempio la possibilità di depositare fondi, prelevare contante, eseguire e ricevere operazioni di pagamento), dei criteri di determinazione del canone annuo e dei requisiti soggettivi per accedervi. Sono stati inoltre stabiliti limiti dell'obbligo a contrarre e specifiche condizioni per l'esercizio del diritto di recesso da parte degli intermediari, connessi in particolare alla necessità di assicurare il rispetto della normativa in materia di antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo.

---

<sup>10</sup> Corte Cost., sent. n. 85 del 9 aprile/9 maggio 2013.

<sup>11</sup> Corte Cost., sent. n. 264 del 19/28 novembre 2012.

<sup>12</sup> Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 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.

<sup>13</sup> Cfr. decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 37, recante "Attuazione 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", che ha introdotto nel TUB gli articoli 126-*noviesdecies* e ss.

Il bilanciamento di interessi risultante dalla proposta di legge in esame non appare ottimale giacché, al fine di salvaguardare esigenze di inclusione finanziaria, mira a introdurre un diritto generalizzato e incondizionato al conto corrente, cui corrisponde un sacrificio almeno in parte non necessario – e dunque sproporzionato – della libertà di iniziativa economica dei soggetti obbligati.

Anche sul versante europeo occorre considerare che la proposta di legge avrebbe effetti potenzialmente contrastanti con la libertà d'impresa di cui all'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>14</sup>. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione, una limitazione di tale libertà è ammissibile solo se prevista per legge, se effettivamente necessaria e adeguata a perseguire finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o a proteggere i diritti e le libertà altrui<sup>15</sup>, nel rispetto del principio di proporzionalità e sempre fatto salvo il nucleo essenziale della libertà.

*La solidità dell'intermediario e la stabilità del sistema finanziario* – La proposta di legge va valutata anche in relazione agli obiettivi di sana e prudente gestione e stabilità finanziaria sanciti dall'ordinamento europeo e nazionale e quindi con riguardo agli effetti che essa potrebbe produrre sugli intermediari bancari da un punto di vista prudenziale, considerati i rischi (ad esempio operativi, di reputazione) che questi sarebbero chiamati ad assumersi laddove obbligati ad aprire e gestire i conti correnti di una platea indistinta di soggetti.

Alla luce di ciò, tenuto conto delle finalità di inclusione finanziaria perseguite dalla proposta di legge in esame, va attentamente valutata la corretta perimetrazione degli intermediari eventualmente obbligati all'apertura di un conto corrente e, parallelamente, dei potenziali beneficiari del diritto all'apertura di un conto corrente (cfr. sul punto par. 4).

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

### 3. L'evoluzione della disciplina in materia di *de-risking*

La proposta di legge assume rilevanza anche sotto il profilo del *de-risking*. Con il termine *de-risking* si fa riferimento alla pratica di rifiutare o interrompere rapporti con singoli clienti o intere categorie di clienti ritenuti ad alto rischio di riciclaggio e/o di finanziamento del terrorismo<sup>16</sup>.

Questo fenomeno negli ultimi anni è stato oggetto – sia a livello nazionale che europeo (oltre che in sede internazionale, come ad esempio presso il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale - GAFI)<sup>17</sup> – di un ampio dibattito, a seguito del quale si sono registrate significative evoluzioni, anche sul piano normativo.

A livello nazionale, nell'ottobre 2023 è stata introdotta una nuova previsione nell'art. 16 del decreto antiriciclaggio<sup>18</sup>, che impone ai soggetti obbligati di assicurare che le proprie procedure di mitigazione del rischio non escludano, in via preventiva e generalizzata, determinate categorie di soggetti dall'offerta di prodotti e servizi esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Tale previsione ha comportato un esplicito riconoscimento legislativo al principio in base al quale gli intermediari non devono escludere dall'operatività specifiche categorie di clienti solo perché ritenute a maggiore rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Sempre nell'ottobre 2023 la Banca d'Italia ha recepito le Linee Guida pubblicate dall'Autorità Bancaria Europea, su richiesta della Commissione<sup>19</sup>, in base alle quali gli intermediari devono adottare un processo di valutazione molto attento nei confronti di clienti ritenuti ad alto rischio, con l'obiettivo

---

<sup>16</sup> Il fenomeno del *de-risking* ha assunto particolare rilevanza negli ultimi anni, in parallelo con la revisione della normativa antiriciclaggio, divenuta più complessa e incisiva, e con il conseguente aumento dei costi di *compliance*. Alla base di questa condotta possono esserci diverse motivazioni: i costi di *compliance* necessari per graduare i presidi AML in funzione del rischio possono infatti superare – in caso di clienti a rischio alto – i ricavi attesi dal rapporto. Va poi considerato che un cliente ad alto rischio – ove effettivamente acquisito – può comunque accrescere la probabilità di coinvolgimento dell'intermediario in fatti di riciclaggio e dunque esporlo a sanzioni, anche penali, e a conseguenti rischi reputazionali.

<sup>17</sup> Cfr. Financial Action Task Force, *Mitigating the Unintended Consequences of the FATF Standards*, 2021.

<sup>18</sup> Cfr. art. 16, comma 2-*bis*, del d.lgs. 231/2007.

<sup>19</sup> EBA/GL/2023/04 – Orientamenti sulle politiche e sui controlli per la gestione efficace dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (ML/TF) nel fornire accesso ai servizi finanziari, attuati con Nota della Banca d'Italia n. 34 del 3 ottobre 2023.

di limitare i casi di rifiuto all'apertura o al mantenimento di un rapporto motivato esclusivamente dall'elevato rischio riciclaggio o di finanziamento del terrorismo<sup>20</sup>.

Le difficoltà di accesso al conto corrente connesse con l'applicazione della normativa antiriciclaggio possono ritenersi quindi adeguatamente presidiate.

#### **4. Il diritto al conto di pagamento quale possibile risposta all'esigenza di inclusione finanziaria**

La Banca d'Italia condivide in via generale la finalità di inclusione finanziaria sottesa alla proposta legislativa all'esame. Tuttavia, le criticità tecniche già evidenziate in relazione alla sua formulazione rischiano di pregiudicare il compiuto raggiungimento dell'obiettivo che essa si prefigge.

Per tenere adeguatamente conto delle esigenze e dei vincoli sopra rappresentati – la proposta andrebbe anzitutto meglio definita sotto il profilo dei soggetti beneficiari, riferendola esplicitamente a imprenditori e altri soggetti diversi dai consumatori, da identificare puntualmente nella legge, posto che per questi ultimi già vige, come detto, un obbligo in capo a banche e prestatori di servizi di pagamento di aprire il c.d. “conto di pagamento con caratteristiche di base”.

Lo spazio per un possibile intervento normativo di questo tipo va valutato anche alla luce: *i*) dell'esistenza di un effettivo disagio da parte di queste fasce di clientela; *ii*) dei casi di altri Stati membri in cui il diritto degli imprenditori a ottenere un conto di pagamento sia già regolato.

##### ***4.1 Le difficoltà rappresentate nelle segnalazioni di imprenditori e altri clienti non consumatori***

Gli esposti inviati alla Banca d'Italia possono fornire elementi utili per la valutazione dell'effettiva esigenza di un diritto a ottenere un conto corrente da parte di imprenditori o altri soggetti.

---

<sup>20</sup> In particolare gli intermediari devono accertarsi, prima di rifiutare o revocare l'apertura di un rapporto, di aver preso in considerazione ed escluso tutte le possibili misure di mitigazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Particolarmente stringente è la previsione che impone agli intermediari di motivare e documentare qualsiasi decisione di rifiutare o interrompere il rapporto. La documentazione, in caso di richiesta, deve essere messa a disposizione dell'Autorità competente.

Tra il 2019 e il 2024 la Banca d'Italia ha ricevuto circa 230 esposti connessi con difficoltà nell'apertura o nel mantenimento di un conto di pagamento da parte di imprenditori, professionisti, associazioni e altri soggetti non consumatori; circa un terzo di queste segnalazioni riguarda il rifiuto da parte di un intermediario ad aprire un conto. Benché quantitativamente contenuti, tali esposti presentano un elevato valore informativo, poiché consentono di connotare meglio le ragioni per cui si generano frizioni nei rapporti con gli intermediari su questo tema.

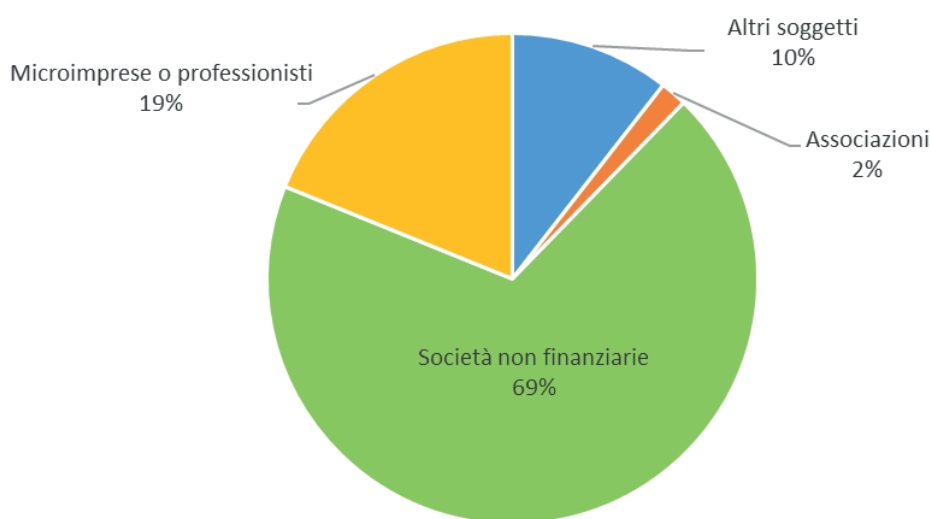
Oltre due terzi di questi esposti sono stati presentati da società e poco meno del 20 per cento da microimprenditori o liberi professionisti (figura 1) operanti in settori economici eterogenei.

Figura 1

---

**Esposti ricevuti dalla Banca d'Italia per recesso o rifiuto dell'apertura di un conto di pagamento, per tipologia di soggetto segnalante (1)**  
(dati 2019-2024; composizione percentuale)

---



---

Fonte: Banca d'Italia.

(1) I dati sono riferiti a clienti non consumatori.

Tra gli imprenditori che hanno lamentato difficoltà nell'accensione di conti vi sono soggetti in situazione di disagio economico, anche temporaneo, o sociale. Vi rientrano, ad esempio, imprenditori che hanno avuto difficoltà nel rimborsare finanziamenti o nei cui confronti è stato levato un protesto. In altri casi, si tratta di società o imprenditori sottoposti a procedure concorsuali, per i quali il mancato accesso a un conto corrente può determinare difficoltà nella chiusura delle procedure stesse,

o soggetti dichiarati vittime di usura, per i quali il mancato accesso al conto potrebbe precludere la possibilità di tornare a operare nel circuito legale dell'economia.

#### ***4.2 Diritto al conto in altri Stati membri***

L'approccio comparativo con gli ordinamenti di altri Stati membri dell'Unione europea potrebbe offrire utili spunti nella definizione di una disciplina sul diritto al conto in Italia. L'esigenza di superare le difficoltà lamentate da alcuni clienti nell'aprire un conto di pagamento ha infatti già ispirato in alcuni paesi discipline rilevanti ai fini di cui si discute in questa sede.

A titolo esemplificativo, in Francia vige un “diritto al conto” generalizzato, cioè rivolto potenzialmente a chiunque, sebbene mitigato dalla previsione di una dettagliata procedura di apertura e, in alcuni casi, dalla facoltà di recesso da parte degli intermediari.

In Belgio opera un istituto simile, consistente in un “conto di base *business*” che le banche con sede nel Paese e aventi rilevanza sistemica sono tenute ad aprire ai professionisti e alle aziende del Paese (lavoratori autonomi, società, enti no-profit o fondazioni, associazioni non riconosciute) che si siano visti rifiutare da almeno tre banche diverse l'apertura di un conto di pagamento con servizi minimi.

A quanto risulta dalle informazioni a disposizione di questo Istituto, anche in altre giurisdizioni è in corso un dibattito sull'opportunità di proporre una disciplina europea che estenda l'apertura del conto di base anche alla clientela *business*.

#### ***4.3 Prospettive evolutive***

Come chiarito nella citata audizione parlamentare del 2020, potrebbe essere valutato di affiancare al vigente conto di base – di cui ho parlato in precedenza – un nuovo diritto a ottenere un conto di pagamento da parte di soggetti non consumatori, anch'esso da conformare contemperando i diversi interessi che vengono in rilievo.

In particolare, tale diritto potrebbe applicarsi a categorie di professionisti o imprese maggiormente esposte al rischio di esclusione

finanziaria e potrebbe prevedere l'accesso a una gamma di servizi limitata, escludendo ad esempio quelli che implicano un finanziamento, come carte di credito e fidi. Andrebbero inoltre dettagliati i presupposti per l'apertura del conto, nonché i servizi e prodotti che possono essere ad esso collegati, in relazione alle concrete necessità dell'utente.

Oltre a perimetrare i beneficiari e i servizi offerti, la disciplina del conto potrebbe anche individuare il novero degli intermediari obbligati a offrirlo, per coniugare l'ampiezza e la diffusione dell'offerta con un'adeguata capacità di monitoraggio e di gestione dei rischi che possono scaturire dall'avvio di relazioni con clienti non selezionati.

Al pari di quanto accade per i consumatori, l'apertura e l'utilizzo di questo conto dovrebbe far salvo il diritto di recesso da parte degli operatori in presenza di determinati presupposti, così da tener conto non solo degli obiettivi di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ma anche delle altre esigenze di ordine pubblico e di natura costituzionale già richiamate.

\* \* \*

Nel complesso, sulla base di questi elementi, si esprime in questa sede la disponibilità dell'Istituto a contribuire alle riflessioni in corso per l'individuazione di una soluzione sul diritto al conto e all'accesso ai servizi di pagamento che miri al superamento delle illustrate criticità e rifletta un adeguato bilanciamento tra le istanze di inclusione della clientela, sana e prudente gestione delle banche, contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e libertà d'iniziativa economica delle imprese.

