

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

Rivista
di Diritto Bancario

dottrina
e giurisprudenza
commentata

GENNAIO/MARZO

2021

rivista.dirittobancario.it

DIREZIONE

DANNY BUSCH, GUIDO CALABRESI, PIERRE-HENRI CONAC,
RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO DOLMETTA, GIUSEPPE FERRI
JR., RAFFAELE LENER, UDO REIFNER, FILIPPO SARTORI,
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI, THOMAS ULEN

COMITATO DI DIREZIONE

FILIPPO ANNUNZIATA, PAOLOEFISIO CORRIAS, MATTEO DE POLI,
ALBERTO LUPOI, ROBERTO NATOLI, MADDALENA RABITTI,
MADDALENA SEMERARO, ANDREA TUCCI

COMITATO SCIENTIFICO

STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO, SIDO BONFATTI,
FRANCESCO CAPRIGLIONE, FULVIO CORTESE, AURELIO GENTILI,
GIUSEPPE GUIZZI, BRUNO INZITARI, MARCO LAMANDINI, DANIELE
MAFFEIS, RAINER MASERA, UGO MATTEI, ALESSANDRO
MELCHIONDA, UGO PATRONI GRIFFI, GIUSEPPE SANTONI,
FRANCESCO TESAURO+

COMITATO ESECUTIVO

ROBERTO NATOLI, FILIPPO SARTORI, MADDALENA SEMERARO

COMITATO EDITORIALE

GIOVANNI BERTI DE MARINIS, ANDREA CARRISI, GABRIELLA CAZZETTA, ALBERTO GALLARATI, EDOARDO GROSSULE, LUCA SERAFINO LENTINI (SEGRETARIO DI REDAZIONE), PAOLA LUCANTONI, UGO MALVAGNA, ALBERTO MAGER, MASSIMO MAZZOLA, EMANUELA MIGLIACCIO, FRANCESCO PETROSINO, ELISABETTA PIRAS, FRANCESCO QUARTA, CARMELA ROBUSTELLA, GIULIA TERRANOVA

COORDINAMENTO EDITORIALE

UGO MALVAGNA

DIRETTORE RESPONSABILE

FILIPPO SARTORI

NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI. LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA

SEDE DELLA REDAZIONE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836

Obbligo a contrarre e limiti al (diritto di) recesso nel “rapporto di conto corrente” bancario. A proposito di una recente proposta normativa.

SOMMARIO: 1. Il recente disegno di legge n. AS/1712 del 2020. Presupposti e finalità. – 2. *Segue*: le conseguenze che deriverebbero dalla sua approvazione. – 3. I rilievi formulati da operatori ed esperti del settore. – 4. Profili (ulteriori) di problematicità sollevati dalla novellazione proposta. – 5. Esistenza, già a legislazione invariata, di strumenti idonei a garantire adeguati risultati di “inclusione finanziaria”: dalla Convenzione MEF del 28 marzo 2012 sul c.d. “conto di base” all’art. 126-*noviesdecies* T.U.B.– 6. Considerazioni conclusive.

1. Il recente disegno di legge n. AS/1712 del 2020. Presupposti e finalità.

Nel corso della XVIII Legislatura, in data 11 febbraio 2020, è stato comunicato alla Presidenza del Senato il testo del disegno di legge (d’ora in poi: ddl) AS/1712, recante “*disposizioni in materia di utilizzo ed erogazione del rapporto di conto corrente*”, d’iniziativa dell’on. A. Siri (primo firmatario) e altri¹.

La proposta normativa – non particolarmente estesa (composta, anzi, da un solo articolo) – è diretta, fondamentalmente, ad abrogare una disposizione contenuta nel codice del consumo e, al contempo, ad introdurre nel testo del codice civile una disposizione (art. 1857 *bis*) avente lo scopo di regolare – nel contesto del settore bancario – *l’apertura e chiusura di un rapporto di conto corrente*².

¹ Il testo del ddl AS/1712 è reperibile direttamente sul sito del Senato (www.senato.it), completo di tutti i lavori parlamentari (ancora) in corso.

² In tal senso la *rubrica* dell’articolo che il ddl AS/1712 si propone di introdurre nel corpo del codice civile. Più in dettaglio, come meglio precisato di seguito, nel testo, la (proposta di) novella normativa intenderebbe regolare l’obbligo di apertura, a richiesta, del rapporto di conto corrente, dettando anche limiti alla possibilità della sua chiusura (*i.e.*, al diritto di recesso della banca).

Secondo quanto specificamente illustrato nella *Relazione* di accompagnamento alla proposta³, l'esigenza della riforma normativa nascerebbe da *numerose segnalazioni*⁴ «di cittadini che, negli ultimi

³ Proprio sulla base di quanto (immediatamente di seguito) riferito nel testo – o, almeno, sulla sua asserita esistenza – lo stesso proponente, On. Siri (unitamente ad altri), aveva previamente presentato una interrogazione parlamentare (n. 3-01279, già 4-02599) al Ministro dell'Economia e Finanze – interrogazione che si può leggere in *Res. stenog. n. 21 (8 gennaio 2020)*, della 6^a Comm. permanente (Finanze e tesoro) del Senato – nella quale, muovendo proprio dal riferimento a (ricevute) «segnalazioni inerenti al fatto che alcune banche unilateralmente chiudono il conto corrente, senza preavviso, di utenti oggetto di indagini da parte della Guardia di finanza o da parte della magistratura su reati finanziari», l'interrogante chiedeva di sapere se il Ministro in indirizzo potesse «confermare o smentire quanto esposto, e in caso affermativo quali iniziative» intendesse «adottare per far chiarezza su quanto avvenuto». Nella risposta all'interrogazione (data dall'On. Villarosa, *Sottosegretario di Stato* per l'Economia e le Finanze), peraltro, il Ministero ha affermato di non essere «a conoscenza di condotte analoghe a quelle descritte nell'interrogazione», suscitando così la replica dell'interrogante medesimo, il quale – nell'annunciare la propria intenzione di presentare un autonomo disegno di legge sul tema (appunto, quello qui in commento) – ha affermato di avere notizia di «casi molto precisi e dettagliati: ad esempio, so per certo che *Crédit Agricole* e Monte dei Paschi di Siena chiudono unilateralmente il conto corrente al correntista di riferimento senza fornirgli alcuna giustificazione» (così, testualmente, l'interrogante, On. Siri, come documentato dal cit. *Res. stenografico*, pag. 4).

⁴ Va dato atto, al riguardo, dell'assenza – nell'esperienza concreta (almeno, in base a quanto risulta edito, e dunque accessibile, anche attraverso le pubblicazioni di settore) – di un contenzioso *realmente significativo* relativo alla casistica ipotizzata (rifiuto dell'apertura di conto corrente bancario). Ad es., nella *Relazione annuale sull'attività dell'Arbitro Bancario Finanziario* (ABF), per l'anno 2019, pubblicata a cura della Banca d'Italia (luglio 2020), a pag. 46, si legge, sì, che «l'Arbitro si è pronunciato su controversie concernenti il diritto del ricorrente ad ottenere l'apertura di un conto corrente» ma, di fatto, viene citata un'unica pronuncia (Coll. ABF Milano, 25 febbraio 2020, n. 2540) riferita a un caso in cui «il cliente contestava che la banca si fosse rifiutata di aprire un conto corrente a suo nome in qualità di amministratore di condominio e di trasferire altri due conti correnti presso diversa filiale della stessa banca senza fornire motivazioni. Il Collegio ha preliminarmente ricordato l'inesistenza di un generale obbligo a contrarre in capo all'intermediario, richiamando i principi generali dell'ordinamento e in particolare quello costituzionale della libertà di iniziativa economica. È dunque escluso che l'Arbitro, sostituendosi all'autonomia decisionale dell'intermediario, possa emanare una decisione costitutiva del rapporto stesso o costringere l'intermediario a esplicitare le ragioni della mancata apertura del conto. Con riguardo alla richiesta di trasferimento di un conto corrente tra filiali della stessa banca, il Collegio ha chiarito che non sussiste un diritto in tal senso del cliente: tale trasferimento deve essere concordato tra le parti, ferma restando la facoltà della

mesi, si sono visti chiudere unilateralmente e senza motivo il rapporto di conto corrente, pur in presenza di saldi attivi, costringendoli per

banca di non accogliere la richiesta ove lo stesso risulti lesivo dei propri interessi» (la citata pronuncia richiama, peraltro, un analogo e risalente precedente: Coll. Coordinam. ABF n. 6182/2013). Altri, sporadici, episodi sono riferiti nelle *Relazioni annuali ABF* degli anni precedenti, ma sempre nell'ordine di pochissimi casi (Coll. ABF Roma, 4 gennaio 2018, n. 84, che richiama anche, tra l'altro, la propria decisione n. 4996/2016; Coll. ABF Milano, 2 agosto 2016, n. 6953; Coll. ABFRoma, 27 marzo 2015, n. 2364). In ogni caso, tutte le decisioni richiamate – e altre comunque occasionalmente reperibili (al di là delle indicazioni fornite in sede di Relazioni annuali) nel sito dell'Arbitro Bancario Finanziario – si sono espresse «nel senso dell'inesistenza nel nostro ordinamento di un generale obbligo di contrarre in capo all'intermediario, inesistenza desumibile dai principi generali e, in particolare, dal riconoscimento costituzionale della libertà di iniziativa economica, nonché, *a contrario*, dall'art. 2597 c.c. che impone solo a chi esercita un'impresa in condizione di monopolio legale l'obbligo di contrattare con chiunque» (virgolettato tratto da Coll. ABF Milano, 2 agosto 2016, n. 6953, cit.). Più di recente, per la negazione, in termini generali, di un diritto all'apertura del conto corrente bancario da parte di chiunque lo richieda, v. anche Coll. ABFPalermo, 10 agosto 2020, n. 14065). Né le banche dati giurisprudenziali offrono elementi per smentire il quadro appena evidenziato; d'altra parte, anche il Presidente *Federcontribuenti*, in sede di audizione nel corso dei lavori parlamentari relativi al ddl AS 1712/2020 (audizione reperibile sempre sul sito del Senato), ha confermato una simile rappresentazione, rilevando che «nei nostri uffici nessuno da tempo lamenta l'impossibilità di disporre di un conto corrente. Il problema non è più quindi l'inclusione finanziaria, semmai la sua regolamentazione»; nel medesimo senso, sostanzialmente, si è pronunciato il Direttore generale dell'A.B.I., dott. G. Sabatini, nell'audizione resa in data 8 luglio 2020, mentre un diverso scenario, per contro, almeno con riguardo all'esperienza degli operatori del settore del "compro oro", è stato presentato, sempre in sede di audizione, dal Presidente di A.N.T.I.C.O. (*Associazione Nazionale Tutela Il Compro Oro*), secondo il quale, in base a quanto riferito da propri aderenti in "questionari, informative, contatti diretti", i cui esiti sono stati fatti confluire in un *dossier* consegnato alla competente *Commissione parlamentare*, il problema del rifiuto di apertura di conto corrente risulterebbe esistente. Le risultanze statistiche riferite, sempre in sede di audizione parlamentare, dal Capo Dipartimento "*Tutela della clientela ed educazione finanziaria*" della Banca d'Italia, dott.ssa M. Bianco, hanno evidenziato, però, una rilevanza davvero assai contenuta del fenomeno, limitata a poco più di un paio di decine di segnalazioni e a modestissime percentuali di ricorsi presentati in sede di Arbitro Bancario Finanziario, peraltro in grandissima parte relativi a controversie riferite al *recesso* della banca, piuttosto che a *dinioghi di apertura* del conto corrente, i quali ultimi – secondo i dati forniti in sede di audizione – sono risultati contenuti in un numero davvero assai modesto di casi.

effetto delle segnalazioni interbancarie a non poter più disporre delle proprie provviste»⁵.

Sempre secondo quanto indicato nella *Relazione illustrativa*, in particolare, quando la Banca «chiude il rapporto di conto corrente» liquida l'eventuale saldo attivo al (già) correntista unicamente a mezzo di assegno circolare, il quale ultimo, prosegue la *Relazione*, ha per sua natura la «necessità di un conto corrente e di un rapporto bancario per essere tradotto in liquidità disponibile alla spesa o utilizzato per il pagamento di spese e utenze»⁶, laddove, al contrario, l'*ex* correntista si troverà «impossibilitato ad aprire un nuovo conto corrente presso altre banche a causa della segnalazione interbancaria», venendo così a versare nella «paradossale situazione di non poter usufruire del proprio denaro per effetto della normativa sulle limitazioni di contante»⁷.

Proprio al fine di ovviare agli inconvenienti in tal modo rappresentati, il ddl in esame – tenuto anche conto della normativa che impone l'esclusivo utilizzo di un conto corrente sul quale canalizzare emolumenti derivanti dal rapporto di lavoro, pensioni e ogni altra transazione proveniente da uffici pubblici o negozi privati oltre una somma determinata – si propone, conseguentemente, di garantire una sorta di *diritto di accesso* al (rapporto bancario di) conto corrente⁸, inteso come «strumento da garantire a chiunque e indispensabile per la

⁵ Questo, testualmente, l'*incipit* della *Relazione illustrativa*.

⁶ Per l'esplicita affermazione di una funzione “di cassa” del conto corrente bancario (a differenza di quello ordinario) v., *ex multis*: Cass., 22 febbraio 2018, n. 4320, in *Dir. & Giust.*, 2018, 23 febbraio; Cass., 28 febbraio 2017, n. 5071, in *Giust. civ. Mass.*, 2017; Cass., 8 settembre 2006, n. 19305, in *Obbl. contr.*, 2007, 369.

⁷ La limitazione all'utilizzo di denaro contante, originariamente contenuta (dal D.L. n. 201/2011) nel tetto massimo di 1.000,00 euro, e poi triplicata con la legge di stabilità 2016, è stata più di recente fissata (L. 27 dicembre 2019, n. 160) – allo stato – al limite della soglia di euro 2.000,00, a far data dal luglio 2020 e fino al 2022 (anno nel quale sarà nuovamente ridotta al limite dei 1.000,00 euro).

⁸ Per la previsione di un «*droit à l'ouverture d'un compte de dépôt dans l'établissement de crédit de son choix*» di «*toute personne physique ou morale domiciliée en France*» e di «*tout epersonne physique résidant légale mentsur le territoire d'un autre Etatmembre de l'Union européenne n'agissantpas pour des beso ins professionnels ainsi que toute personne physique de nationalité français erés idant hors de France*» v. l'art. L312-1 del *Code monétaire et financier* francese, secondo il quale (comma II) «*pour les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, les établissements de créditdis posent, au sein de leur gamme de services, de prestations de base définies par décrets*».

sopravvivenza economico e sociale del Paese», la cui fruibilità non dovrebbe poter essere negata né prima della sua apertura né, tantomeno, successivamente: in questa prospettiva⁹, e con la preminente finalità di garantire il risultato prefigurato, la disciplina recata dalla proposta normativa in commento¹⁰ – come sottolinea la *Relazione illustrativa* – intende «eliminare la possibilità per gli istituti di credito di recedere dal contratto senza che vi sia un motivo grave e inserisce l'impossibilità per la banca di esimersi dall'accendere un rapporto di conto corrente e recedere dal contratto qualora i saldi risultino in attivo»¹¹.

⁹ Della quale si ritrovava qualche traccia in un “parere legale” accessibile in rete (all'indirizzo Internet <https://www.studiolegalepistoni.com/parere-concernente-il-diritto-di-accesso-a-servizi-bancari-e-piu-in-generale-al-credito/3>) di qualche anno fa, risalente al 2015, a firma dell'Avv. G. Pistoni, che concludeva proprio nel senso che «disporre di un conto corrente sta sempre di più diventando un diritto, soprattutto perché la *ratio* dell'istituto è proprio quella di permettere a tutti di fare parte del consesso economico della collettività, eliminando in questo modo discriminazioni rappresentate dalla impossibilità di accedere ad un servizio ormai indispensabile non solo nei rapporti fra privati ma anche fra il cittadino e le istituzioni».

¹⁰ Il cui testo è il seguente: «1. All'articolo 33, comma 3, del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, la lettera a) è abrogata. 2. Dopo l'articolo 1857 del codice civile è inserito il seguente: «Art. 1857-bis. – (*Apertura e chiusura di un rapporto di conto corrente*) – La banca non può in alcun caso esimersi dall'apertura di un rapporto di conto corrente. La banca non può recedere dal contratto di conto corrente prima della scadenza del termine quando i saldi siano in attivo».

¹¹ Una sottolineatura particolarmente enfatica della prospettiva appena richiamata nel testo si ritrovava già nella replica del proponente alla risposta (data dal Sottosegretario Villarosa) all'interrogazione scritta sopra richiamata (*infra*, in questo §, nt. 3): in quella sede, infatti, l'on. A. Siri evidenziava che «se mi si chiude il conto corrente e non posso fare niente, sono di fatto un *apolide finanziario*: non esisto più come cittadino; non ho più la *possibilità* – che la Costituzione mi dà – *di esistere nella società* (economica, spirituale, e secondo quanto previsto dalla Carta)» (corsivi aggiunti). Analoga posizione, nel corso dei lavori parlamentari, è stata espressa dall'On. Bagnai, nella seduta della 6^a Commissione permanente del Senato (Finanze e tesoro) in sede redigente, del 4 giugno 2020, quando lo stesso ha notato (citazione dal resoconto sommario) che «l'utilizzo del conto corrente rappresenta ormai uno *strumento di cittadinanza finanziaria*, in assenza del quale si è *privati di una libertà fondamentale*. Da tale considerazione discende che la decisione di privare i cittadini di tale strumento non dovrebbe appartenere a un organismo di carattere privatistico» (corsivi aggiunti).

2. Segue: *le conseguenze che deriverebbero dalla sua approvazione.*

Come già anticipato, il ddl in commento si propone, in pratica, di assicurare due risultati fondamentali: istituire un “*diritto di accesso*” al (rapporto di) conto corrente bancario; limitare (o, secondo i casi, addirittura escludere) il *diritto di recesso* (dal rapporto medesimo) della banca.

Con riguardo al primo dei due profili indicati, in particolare, la disposizione rilevante è quella¹² che vorrebbe impedire alla banca (e solo ad essa) – senza eccezioni (“*in alcun caso*”) – di «esimersi dall'apertura di un rapporto di conto corrente»; per questa via, ove la proposta recata dal ddl si traducesse in dettato normativo, qualsiasi banca sarebbe quindi tenuta, a richiesta dell'interessato (e senza poter mai opporre ragioni contrarie), alla instaurazione di un rapporto di conto corrente, in quanto assoggettata a una (fin qui inedita e nuova) ipotesi specifica di *obbligo legale a contrarre*¹³: in particolare, soggetto passivo dell'obbligo in questione sarebbe il soggetto “*banca*”¹⁴, mentre

¹² Che dovrebbe costituire il primo comma dell'introducendo art. 1857-*bis* c.c.

¹³ L'imposizione di un obbligo legale a contrarre è fondamentalmente legato, nella legislazione oggi vigente, all'esistenza di una situazione di *monopolio legale*, come in particolare testimoniato dall'art. 2597 c.c., o all'esistenza di un rapporto concessorio o autorizzativo di determinate attività commerciali (v., ad es., l'art. 1679 c.c.; per una sintetica rassegna di situazioni di obbligo legale a contrarre v., di recente, A. DI BIASE, *Monopolio di fatto, dominio nel mercato e obbligo a contrarre*, Napoli, 2017, *passim*, ma spec. 15 ss. In argomento v. già M. LIBERTINI, *L'imprenditore e gli obblighi a contrarre*, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*, F. Galgano (diretto da), IV, Padova, 1981.

¹⁴ Secondo la definizione data dal T.U.B. (d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385), s'intende per *banca* l'impresa autorizzata all'esercizio dell'*attività bancaria* (art. 1, comma 1, lett. b), come definita nell'art. 10 del medesimo testo normativo (*i.e.*: *attività di raccolta del risparmio* – su cui v. il successivo art. 11 – *tra il pubblico e di esercizio del credito*), la quale è *riservata* alle banche (che, peraltro, possono pure esercitare, fatte salve le riserve di attività previste dalla legge, ogni altra attività finanziaria, secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse o strumentali: in proposito v., per tutti, G. DESIDERIO, *L'attività bancaria*, in *Manuale di diritto bancario e finanziario*, F. CAPRIGLIONE (a cura di), 2^a ed., Padova, 2019, 185 ss.; F. GIORGIANNI - C.M. TARDIVO, *Manuale di diritto bancario e degli operatori finanziari*, 3^a ed., Milano, 2012, 349 ss.). La proposta normativa verrebbe quindi a limitare l'obbligo a contrarre (che essa si propone di introdurre) solo all'impresa bancaria, mentre – è stato opportunamente evidenziato – non risulterebbero «tenuti ad aprire il conto gli altri operatori del mercato (come gli istituti di pagamento e di

la pretesa all'attivazione del rapporto sarebbe attribuita in capo a *chiunque*, non essendo soggettivamente delimitata, nel testo normativo che si propone di introdurre, la figura della controparte del rapporto bancario di corrispondenza da attivare a richiesta¹⁵.

Quanto alla regolamentazione del profilo del recesso, invece, l'obiettivo del ddl è più articolato, dal momento che esso intende intervenire tanto in relazione a rapporti a tempo indeterminato che con riguardo a relazioni contrattuali (di conto corrente) a termine¹⁶.

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)» (in tal senso il condivisibile rilievo critico della dott.ssa M. Bianco, in sede di audizione per Banca d'Italia)

¹⁵ Il testo del ddl, invero, obbliga la banca alla instaurazione del rapporto di conto corrente di corrispondenza a richiesta dell'interessato (richiesta chiaramente presupposta nel testo presentato), ma non definisce in alcun modo le caratteristiche soggettive del richiedente; la *Relazione illustrativa*, peraltro, pur muovendo da generici riferimenti alla posizione del "cittadino" (riferimenti che si trovano ripetutamente ribaditi anche nell'intervento del *Relatore* in *Commissione* redigente, On. Perosino, del 4 giugno 2020; nonché di altri componenti, come, ad es., l'On. Bagnai), indica nel "conto corrente" uno «strumento da garantire a *chiunque*», in quanto «indispensabile per la sopravvivenza nel ciclo economico e sociale del Paese» (nel senso che il ddl individua come controparte del rapporto un generico "cliente" avente diritto al conto, inteso «come qualunque soggetto, persona fisica o giuridica o ente privo di personalità giuridica» v. anche il testo dell'audizione della rappresentante di Banca d'Italia, dott.ssa M. Bianco, cit., pag. 13).

¹⁶ In proposito, giova evidenziare che la disciplina legale del recesso nel rapporto bancario (regolato in termini) di conto corrente è considerata convenzionalmente derogabile, essendo ad es. stata ritenuta valida, anche di recente, la clausola che consente il recesso unilaterale con effetto immediato dai rapporti in qualunque momento, anche senza preavviso (v. Trib. Parma, 4 settembre 2018, in *www.deiure.it*; e v. già Trib. Spoleto, 8 aprile 1998, in *Rass. giur. umbra*, 1998, 724; Cass., 9 novembre 1994, n. 9307, in *Banca borsa tit. cred.*, 1996, II, 521; Trib. Milano, 20 giugno 1991, in *Foro it.*, 1992, I, 1290; Trib. Napoli, 27 dicembre 1998, in *Dir. e giur.*, 1990, 54). Peraltro, occorre anche tenere distinto il recesso dal rapporto "di provvista" (per es., una apertura di credito) da quello relativo al contratto di conto corrente, essendo evidente, ad es., che «il recesso della banca dall'apertura di credito regolata in conto corrente non determina lo scioglimento del rapporto di conto corrente; anche dopo il recesso, la banca è tenuta a svolgere per conto del cliente il servizio di cassa, accettando "bonifici" disposti da terzi» (App. Torino, 14 settembre 1985, in *Fall.*, 1986, 423); invero, il fatto che le operazioni connesse, ad es., ad un contratto di apertura di credito vengano eseguite in conto corrente non implica un difetto di autonomia del contratto di conto corrente bancario, «con la conseguenza che

Nel primo caso, secondo la disciplina oggi vigente (art. 33, comma 3, lett. a) cod. consumo), quando «il contratto ha ad oggetto la prestazione di servizi finanziari» al professionista è senz'altro concesso – in deroga alla regola generale dettata in materia di contratti tra professionista e consumatore¹⁷ – di *recedere* (rimanendo esclusa una presunzione di vessatorietà), qualora vi sia un giustificato motivo, *senza preavviso*, dandone immediata comunicazione al consumatore; per effetto della proposta di modifica in esame, invece, il recesso senza preavviso non sarebbe più da ammettere in linea di principio, salva la ricorrenza di una giusta causa.

Sotto altro profilo, poi, qualora il rapporto fosse “a termine” (ipotesi invero assai rara nell'esperienza pratica), la novella normativa proposta vorrebbe impedire radicalmente, e per qualsiasi ragione, la possibilità di un *recesso anticipato* (cioè, prima della scadenza del termine) della banca, salvo (unicamente) che a venire in considerazione non dovesse essere un conto corrente con *saldo attivo*¹⁸: il recesso anticipato sarebbe

il recesso della banca dall'apertura di credito, operato in base ad una clausola contrattuale che consenta tale recesso anche in difetto di giusta causa, mentre non implica necessariamente il recesso dall'altro contratto, giustifica solo il rifiuto di pagare gli assegni del cliente, pervenuti successivamente, sulla base dell'affidamento revocato, ma non costituisce, in costanza di contratto di conto corrente di corrispondenza, valida ragione per rifiutare al correntista di effettuare il deposito della provvista occorrente per il pagamento di essi» (in tal senso Cass., 13 aprile 2006, n. 8711, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 4). Resta sempre fermo, comunque, che il recesso della banca dev'essere in ogni caso conforme a correttezza, ma non è considerato contrario a buona fede un recesso motivato da significativi sforamenti dal massimale dell'affidamento concesso (cfr. Trib. Nola, 26 settembre 2019, in *www.deiure.it*) o da una rilevante esposizione debitoria e dall'avvenuto protesto di assegni emessi sul conto (Trib. Livorno, 9 maggio 2016, *ivi*), o, più in generale, dal «verificarsi di vicende tali da indurre la banca a valutare negativamente la capacità del cliente di adempiere in futuro le proprie obbligazioni» (Trib. Viterbo, 31 luglio 2001, in *Banca borsa tit. cred.*, 2003, II, 67).

¹⁷ V., in particolare (per quanto qui di interesse), l'art. 33, comma 2, lett. h), cod. cons., che presume la vessatorietà, fino a prova contraria, di ogni clausola che ha per oggetto, o per effetto, di «consentire al professionista di recedere da contratti a tempo indeterminato senza un ragionevole preavviso, tranne nel caso di giusta causa».

¹⁸ È stato al riguardo rilevato (M. Bianco, audizione parlamentare cit., pag. 14 s.) che l'indicato «parametro si presterebbe a margini di incertezze, legati, ad esempio, alle fluttuazioni registrate sul rapporto, delle quali il cliente 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)».

dunque consentito, nei contratti a termine, soltanto in presenza di una situazione di passività del saldo, con esclusione di ogni altra ragione giustificatrice.

3. I rilievi formulati da operatori ed esperti del settore.

La proposta normativa in commento – pur se salutata con favore da parte di taluni segmenti del mercato¹⁹ e in alcune “segnalazioni” presenti in rete²⁰ – ha suscitato, per lo più²¹, riserve e censure da parte degli “addetti ai lavori”, come ampiamente testimoniato, soprattutto, dai numerosi rilievi critici formulati, in sede di audizione parlamentare, negli interventi dei rappresentanti di Banca d'Italia e dell’A.B.I.: e ciò tanto con riferimento al profilo della introduzione di un obbligo a contrarre (riferito al rapporto di conto corrente di corrispondenza) della banca, che con riguardo alla regolamentazione del diritto di recesso.

Dal primo punto di vista, in particolare, negli interventi esposti in sede di audizione parlamentare da parte dei rappresentanti dell’A.B.I. e

¹⁹ Nel corso delle audizioni effettuate in sede di lavori parlamentari, l'unica posizione di adesione piena alla proposta normativa in commento è provenuta dal dott. N. Ragno, nella sua qualità di Presidente di A.N.T.I.C.O. (associazione rappresentativa dei “compro oro”), che ha espresso il proprio compiacimento per «la pregevole iniziativa assunta in merito alla modifica del codice civile e del codice del consumo, così come modificati dal testo, relativamente all'instaurazione e cessazione del rapporto di conto corrente» (pag. 3 dell'intervento depositato).

²⁰ Si v., ad es.: www.technoandroid.it/2020/08/16/banche-bloccate-dal-disegno-di-legge-1712-conto-e-carte-sono-salvi-775440; www.trend-online.com/prp/conto-corrente-banche-clienti/.

²¹ Una posizione a sé, nel contesto della audizioni effettuate in sede di lavori parlamentari del ddl AS/1712 ha assunto – per voce del suo Presidente, M. Paccagnella – *Federcontibuenti*, la quale, più che esprimersi in termini di adesione o contrasto al nucleo essenziale del ddl (relativo alla marcata esigenza di inclusione finanziaria), ha posto l'accento soprattutto sulla necessità di una *esenzione dai costi* legati all'attivazione e al mantenimento del rapporto di conto corrente bancario, arrivando perfino ad auspicare che «venga dato per legge un conto corrente base alla nascita, come avviene con il codice fiscale, un servizio pubblico gratuito, senza costi e senza canoni» (così il testo scritto dell'intervento in audizione, pag. 1), riconoscendo, però, che «il problema relativo al conto corrente bancario «non è [...] l'inclusione finanziaria, semmai la sua regolamentazione» (a tal proposito evidenziando che «quel che manca nel nostro panorama legislativo è la tutela del conto corrente per i piccoli imprenditori e in generale tutte le P. IVA.», a partire dai costi elevati di attivazione e conservazione del rapporto).

di Banca d'Italia non si è mancato di sottolineare che l'imposizione di un obbligo legale a contrarre a carico della banca (che svolge attività d'impresa non caratterizzata dal perseguimento di interessi pubblici) finirebbe per compromettere la stessa libertà d'iniziativa economica privata, dando anche luogo ad un «forte disallineamento competitivo con gli intermediari stabiliti in altri paesi UE», che non conoscono un simile obbligo, in contrasto con il principio di armonizzazione comunitaria²²; senza trascurare, poi, che la delimitazione dell'obbligo solo a taluni operatori del mercato (le “banche”), risulterebbe anche «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 servizi», e «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»²³. Più radicalmente, d'altra parte, gli stessi interventi hanno segnalato la difficile compatibilità della disciplina fatta oggetto della proposta normativa (tanto con riguardo all'obbligo di apertura del conto che alla regolamentazione del suo mantenimento in essere) con la *normativa antiriciclaggio*, la quale impone agli Stati membri di prevedere che i soggetti obbligati (tra cui, appunto, le banche) siano tenuti ad astenersi dall'avviare o dal proseguire un rapporto continuativo (quale certamente è quello di conto corrente), ogni volta che essi non siano in grado di identificare il cliente o il titolare effettivo del conto, o di verificare l'identità degli stessi e, comunque, di valutare lo scopo e la natura della relazione²⁴.

²² Questo, in particolare, il senso del rilievo critico espresso (in sede di audizione parlamentare) dal Direttore generale dell'A.B.I., dott. G. Sabatini (pag. 7 del testo depositato). Il profilo della compromissione della “libertà d'impresa” è stato particolarmente evidenziato anche nell'audizione del rappresentante di Banca d'Italia, dott.ssa M. Bianco, che ne ha anche sottolineato il valore di corollario della libertà contrattuale, ossia della libertà di *scegliere la propria controparte economica e di determinare il contenuto di un accordo*, richiamando, al riguardo, Trib. UE, Sezione Quinta, 12 dicembre 2018, Causa T- 873/16, Group Canal + SA, punto 86 (testo depositato dell'intervento in audizione, pag. 15, nota 13).

²³ Il virgolettato è tratto dal testo (pag. 18) dell'intervento della dott.ssa M. Bianco (per Banca d'Italia).

²⁴ Il riferimento è, in particolare, alla c.d. IV Direttiva antiriciclaggio (*Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015, relativa*

Questi ultimi rilievi, naturalmente, riguardano anche – come già anticipato – il profilo che attiene alla prospettata delimitazione del diritto di recesso della banca (che il ddl vorrebbe, appunto, circoscrivere o, secondo i casi, eliminare radicalmente), rispetto al quale, è stato pure evidenziato, la programmata abrogazione dell'art. 33, comma 3, lett. a) cod. consumo – oltre ad apparire comunque eccessiva rispetto allo scopo avuto di mira²⁵ – «si porrebbe» altresì «in contrasto con l'art. 288, n. 3, T.F.U.E. e, in particolare, con l'obbligo di conformarsi alle prescrizioni delle direttive», ove si consideri che la disposizione della quale si propone l'abrogazione costituisce trasposizione di una previsione recata dalla Direttiva 93/13/CEE, rispetto alla quale «la legislazione nazionale potrebbe [...] utilizzare formulazioni che conducono a *standard* più severi», ma non eliminarne radicalmente la portata²⁶.

4. *Profili (ulteriori) di problematicità sollevati dalla novellazione proposta.*

Ferme restando le criticità appena richiamate, dovrebbero anche considerarsi, poi, alcuni altri aspetti della proposta normativa in commento capaci di sollevare ulteriori ragioni di perplessità.

Intanto, sembra opportuno rilevare una certa incongruenza che – per effetto dell'eventuale approvazione del ddl in commento – verrebbe comunque a configurarsi pur dopo l'eventuale novellazione normativa: deve infatti considerarsi che la banca sarebbe costretta, sì, all'apertura del (rapporto di) conto corrente, ma – anche dopo la proposta abrogazione dell'art. 33, comma 3, lett. a) cod. consumo – la stessa

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), il cui art. 14 impone agli operatori del settore finanziario, ricorrendo le condizioni richiamate nel testo, di non avviare e, se una relazione negoziale è già in essere, di interrompere il rapporto d'affari con la controparte.

²⁵ Invero, l'abrogazione dell'art. 33, comma 3, lett. a) cod. consumo comporterebbe riflessi significativi ben oltre l'area occupata dai rapporti bancari di conto corrente, coinvolgendo ogni tipologia di contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari conclusi con consumatori, così travalicando di gran lunga gli scopi dichiarati dal ddl AS 1712/2020.

²⁶ Il virgolettato nel testo è tratto dall'intervento (in sede di audizione parlamentare) del rappresentante dell'A.B.I. (pag. 11 del documento depositato)

potrebbe comunque recederne (liberandosi unilateralmente dal vincolo) almeno tutte le volte in cui ricorresse una *giusta causa*, intesa come evento che non consente, neppure in via provvisoria, la prosecuzione del rapporto negoziale²⁷.

In ogni caso, poi (anche a prescindere da una giusta causa), nei rapporti (che sono quelli statisticamente più diffusi) a tempo indeterminato il recesso sarebbe comunque da ammettere – pure a seguito della riforma proposta – previo ragionevole preavviso; nondimeno, una volta esercitato il recesso, l'esistenza di un indiscriminato obbligo a contrarre – in forza del quale nessuna banca potrebbe mai ("in alcun caso") esimersi dall'apertura di un rapporto di conto corrente – esporrebbe lo stesso soggetto che ha (*in thesi*, appena) esercitato il recesso alla necessità di (ri)costituire *ex novo* un rapporto di conto corrente (bancario) con il già correntista (salvo ad escludere una simile conseguenza in via di interpretazione restrittiva della disposizione che il ddl si proporrebbe di introdurre): il che, sistematicamente, non appare assetto espressivo della più rigorosa ragionevolezza.

La proposta normativa, inoltre, vorrebbe impedire al soggetto "banca" di «esimersi dall'apertura di un *rapporto di conto corrente*», ma non considera adeguatamente che il contratto di conto corrente bancario (c.d. "di corrispondenza") neppure costituisce, in realtà, un contratto positivamente tipizzato, quanto, e piuttosto, un contratto *socialmente tipico*, con il quale la banca si impegna a eseguire un servizio di cassa per conto del correntista, provvedendo su suo ordine, diretto o indiretto, *e su sue disponibilità*, ad operazioni di riscossione e pagamento²⁸.

²⁷ Sulla nozione di *giusta causa* del recesso, e sulla differenza con il *giustificato motivo*, attualmente riferito dall'art. 33, comma 3, lett. a) – appunto, la disposizione che si vorrebbe abrogare – ai contratti (a tempo indeterminato) aventi ad oggetto la prestazione di servizi finanziari, v., per tutti, G. LENER, *Le clausole vessatorie nei contratti del mercato finanziario*, in *I contratti del mercato finanziario*, E. Gabrielli e G. Lener (a cura di), nel *Tratt. dei contratti*, P. Rescigno e E. Gabrielli (dir. da), 2^aed., Torino, 2011, 161 ss.

²⁸ In proposito v., per tutti, A. TENCATI, *Il conto corrente bancario*, Frosinone, 2018; R. CAFARO, *Il conto corrente bancario*, Milano, 2011; F. DELL'ANNA MISURALE, *Commento agli artt. 1852-1857 c.c.*, in *Codice civile annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, a cura di G. Perlingieri, Napoli, 2010, 2156. In sintesi, ad es., P. BONTEMPI, *Diritto bancario e finanziario*, Milano, 2009, 373 ss.

Invero, come ripetutamente sottolineato in giurisprudenza, il contratto di conto corrente bancario, «caratterizzato dall'esplicazione di un servizio di cassa, in relazione alle operazioni di pagamento o di riscossione di somme da effettuarsi, a qualsiasi titolo, per conto del cliente e che, come tale, ha ad oggetto una prestazione – cui possono aggiungersene altre – che si inquadra in quella tipica del contratto di mandato»²⁹, costituisce un «contratto innominato o atipico di contenuto misto, con particolare riferimento alla regolamentazione dei contratti di delegazione, di mandato e di deposito irregolare»³⁰, nel quale «sono presenti gli elementi del mandato e quelli di altro contratto bancario con il quale il cliente si crea una disponibilità presso la banca»³¹.

Esso, dunque, «non raffigura una sottospecie del conto corrente, ma un negozio misto, risultante dall'unione di più prestazioni proprie di altri contratti che si coordinano intorno ad una prestazione principale di mandato con il quale la banca, assumendo il servizio di cassa del cliente, si obbliga a compiere gli atti e i negozi richiesti dal correntista»³². E a tal proposito, per quanto sia stato osservato che il servizio di cassa assolto dal conto corrente potrebbe aver luogo, almeno in astratto, «del tutto indipendentemente dall'esistenza (attuale) di un deposito o di un'apertura di credito (o di altra operazione, i cui “esiti” siano destinati a confluire sul conto)»³³, va però considerato che, in concreto, «nessuna banca è disponibile a fornire il tipico servizio di cassa al cliente in assenza di costituzione di un rapporto di provvista, sia esso di mero deposito o di apertura di credito»³⁴; invero, com'è stato efficacemente sottolineato in dottrina, «il conto corrente non “corre” se su di esso non circola moneta», per cui «le banche in pratica non “aprono” un conto corrente se il cliente non versa danaro o non gli viene concessa un'apertura di credito»³⁵.

²⁹ Così, testualmente, Cass., 20 gennaio 2017, n. 1584, in *Giust. civ. Mass.*, 2017.

³⁰ Trib. Catania, 31 maggio 1989, in *Dir. fall.*, 1989, II, 1191.

³¹ App. Milano, 23 maggio 1986, in *Dir. fall.*, 1986, II, 430.

³² App. Cagliari, 13 luglio 1984, in *Riv. giur. sarda*, 1986, 24.

³³ Così G. D'AMICO, *Operazioni bancarie in conto corrente e decorrenza della prescrizione*, in *Contr.*, 2012, 447.

³⁴ Il rilievo è di V. FARINA, *La ricostruzione giudiziaria del rapporto di conto corrente*, in *Obbl. contr.*, 2011, fasc. 11, 2.

³⁵ P. FERRO-LUZZI, *Una nuova fattispecie giurisprudenziale: “l'anatocismo bancario”*; *postulati e conseguenze*, in *Giur. Comm.*, 2001, I, 8.

D'altra parte, lo stesso codice civile non regola un autonomo “contratto di conto corrente bancario”, ma solo (artt. 1852 ss.) *operazioni bancarie* (di deposito, apertura di credito o d'altro tipo) “*in conto corrente*”; per cui ben può dirsi che attraverso un contratto di conto corrente bancario banca e cliente convengono che i loro *reciproci rapporti* di dare e avere³⁶ siano *regolati in conto corrente*, cioè attraverso *annotazioni in conto*, piuttosto che a mezzo di dazione di somme di danaro: la semplice imposizione dell'apertura di un (rapporto di) conto corrente, quindi, risulterebbe – a ben considerare – neanche del tutto adatta alle finalità che la proposta normativa intende perseguire³⁷, in quanto implicherebbe, a rigore, l'imposizione dell'obbligo di *regolare in conto corrente* operazioni bancarie (ad altro titolo) *già esistenti* tra le parti, per cui la previsione dell'obbligo di apertura del conto corrente dovrebbe, allora, accompagnarsi «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»³⁸.

5. *Esistenza, già a legislazione invariata, di strumenti idonei a garantire adeguati risultati di “inclusione finanziaria”*: dalla *Convenzione MEF del 28 marzo 2012 sul c.d. “conto di base” all’art. 126-noviesdecies T.U.B.*

Al di là di singoli aspetti (problematici) di dettaglio della disciplina proposta, poi, se si ha riguardo, più in generale, agli obiettivi che il ddl AS 1712/2020 si propone di realizzare, non tardano a delinearsi ulteriori ragioni di perplessità, che inducono, prudenzialmente, ad esprimere

³⁶ Quali derivanti, in particolare, da *altre* relazioni giuridiche tra essi esistenti, come, ad es., depositi di denaro effettuati dal cliente, aperture di credito concesse dalla banca, etc.

³⁷ Si consideri, d'altra parte, che la proposta normativa – secondo quanto esplicitato nella *Relazione illustrativa* – muove dalla disciplina del recesso dettata dall'art. 1845 c.c., la quale, tuttavia, non riguarda il rapporto di conto corrente bancario, ma il contratto di apertura di credito (artt. 1842 ss. c.c.), che *può* (ma non deve: cfr. art. 1852 c.c.) essere regolato in conto corrente.

³⁸ Come correttamente osservato dal rappresentante di Banca d'Italia in sede di audizione parlamentare (testo presentato in sede di audizione dalla dott.ssa M. Bianco, pag. 12).

motivate riserve sull'impianto complessivo dell'iniziativa legislativa qui considerata.

Invero, la proposta normativa considerata – secondo quanto chiarito nella sua stessa *Relazione illustrativa*; ma anche, più in generale, secondo quanto desumibile dalle direttrici lungo le quali essa si è collocata³⁹ – muove da esigenze concrete certamente meritevoli della massima considerazione, ma rispetto alla cui soddisfazione occorre interrogarsi se, veramente, la proposta normativa che qui si commenta risulti oggi indispensabile.

Indubbiamente, che la realizzazione di risultati di (adeguata) *inclusione finanziaria*⁴⁰ costituisca finalità degna della massima considerazione è questione che non può essere messa in alcun modo in discussione: ciò che ci si deve domandare, però, è se *rispetto agli obiettivi concretamente dichiarati* – alla cui soddisfazione e in funzione dei quali, soltanto, la proposta di legge espressamente è

³⁹ Non possono trascurarsi, in questo contesto, le risultanze dei lavori parlamentari, ampiamente intesi (dei quali vanno specialmente considerati: anzitutto, gli interventi in Commissione documentati dal *Resoconto stenografico 1.3.2.1.1. 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro) - Seduta n. 178 (ant.) del 4 giugno 2020*, e dal *Resoconto stenografico 1.4.2.1.1. 2^a Commissione permanente (Giustizia) - Seduta n. 180 (pom.) del 30 giugno 2020*, pubblicati a cura del Senato; e, soprattutto, le dichiarazioni rese dal primo firmatario del ddl, On. A. Siri, in sede di replica alla risposta data dal Sottosegretario Villarosa all'interrogazione parlamentare (n. 3-01279, già 4-02599) dallo stesso indirizzata al Ministro dell'Economia e Finanze, che si può leggere in *Res. stenog. n. 21 (8 gennaio 2020)*, della 6^a Comm. permanente (Finanze e tesoro) del Senato).

⁴⁰ L'espressione indica la possibilità di individui e imprese di accedere a prodotti finanziari largamente diffusi (che possono variare da un semplice conto bancario, all'accesso a linee di credito sicure, a possibilità di investimento conformi ai propri intendimenti, etc.), funzionali alla conduzione delle normali attività economiche della vita quotidiana. In tema v.: N. BOCCELLA-I. SALERNO, *Il microcredito. Soggetti non bancabili. Inclusione finanziaria e sociale*, Roma, 2019; V. MELI, *Il conto corrente di base tra inclusione finanziaria e controllo della circolazione della ricchezza*, in *Banca borsatit. cred.*, 2014, 56 ss.; G. CORRADO, *L'esclusione finanziaria*, Torino, 2012. E si veda pure il volume *Inclusione finanziaria: le iniziative del G20 e il ruolo della Banca d'Italia*, edito a cura della Banca d'Italia, Roma, 2011. Un esame comparatistico essenziale del tema offre P. RIGHETTI, *Dalla bancarizzazione all'inclusione finanziaria: il paradosso della modernizzazione dei mercati e le iniziative di contrasto all'esclusione*, in *Etica e finanza*, in S. Signori-G. Rusconi-M. Dorigatti (a cura di), Milano, 2005, 99 ss. V., inoltre, il volume edito dall'A.B.I., *Banche e inclusione finanziaria*, Roma, 2009.

indirizzata – le modifiche normative che si propone di introdurre risultino realmente indispensabili.

Da questo punto di vista, per vero, sembra che l'iniziativa legislativa in commento vada ben oltre il fine dal quale prende le mosse.

Se, infatti, la disciplina prefigurata nel ddl ha lo scopo di garantire (soltanto) gli obiettivi di inclusione finanziaria esplicitati (invero, del tutto *minimali*⁴¹), l'imposizione generalizzata di un (indiscriminato) obbligo a contrarre dell'operatore bancario, a richiesta di qualsiasi interessato, e con una correlata limitazione radicale della possibilità di interrompere il rapporto esistente o attivato⁴², appare strumento eccessivo rispetto alle finalità da perseguire. Di più: rispetto agli obiettivi posti a fondamento della proposta normativa (come) concretamente declinata, si potrebbe perfino ritenere che la necessità di uno specifico intervento legislativo, di innovazione del tessuto normativo esistente, sia sostanzialmente assente.

La proposta normativa, infatti, nella misura in cui si prefigge di fornire mezzi adeguati all'assolvimento di esigenze "finanziarie" minimali (quali, in particolare: la possibilità del versamento di assegni sul conto; l'utilizzabilità di quest'ultimo per far fronte a pagamenti essenziali o spiccioli della vita quotidiana; la canalizzazione di emolumenti periodici retributivi, assistenziali o pensionistici, e simili altri) non tiene adeguatamente in conto che, ai fini indicati, *già esistono* strumenti atti a garantire gli obiettivi posti a base dell'iniziativa di legge prospettata.

Invero, già l'art. 12, comma 3, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (decreto convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 22 dicembre 2011, n. 214) aveva previsto che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Banca d'Italia, l'Associazione bancaria italiana, la società Poste italiane S.p.A. e le associazioni dei prestatori di servizi di

⁴¹ Necessità della *disponibilità di un conto* sul quale: poter versare le somme a credito (portate da assegni circolari) derivanti dalla chiusura di conti precedenti; poter accreditare stipendi, emolumenti e pensioni; regolare transazioni finanziarie e pagamenti (bollette; spese, etc.), tenuto anche conto delle misure normative adottate in tema di tracciabilità dei pagamenti e di contrasto al fenomeno del riciclaggio.

⁴² Solo per giusta causa, o con ragionevole preavviso, se a tempo indeterminato, e solo in presenza di conti con saldo negativo, ove si tratti di rapporti a tempo determinato.

pagamento provvedessero a definire, con apposita convenzione, le caratteristiche di un conto corrente o di un conto di pagamento⁴³ *di base*: in attuazione delle predetta disposizione, tra i soggetti indicati fu poi effettivamente stipulata apposita convenzione (del 28 marzo 2012) diretta a istituire e regolare la figura del c.d. *conto di base*, inteso come strumento di inclusione finanziaria⁴⁴ capace di assicurare la partecipazione dei consumatori al mercato unico. Tale conto, pur se caratterizzato da una limitata operatività finanziaria⁴⁵, e dalla mancata remunerazione delle giacenze (art. 4, comma 4, Conv.), assicurava comunque la disponibilità di un certo numero e tipologia di *servizi essenziali*⁴⁶ (compresa la disponibilità di una carta di debito gratuita, pur se con alcuni limiti soprattutto legati all'esistenza di idonea provvista⁴⁷); soprattutto, poi, ne era disposta l'accessibilità garantita, essendo previsto l'*obbligo* dei prestatori di servizi di offrire al consumatore l'apertura del conto di base (art. 3, comma 1, Convenzione cit.). Inoltre, per effetto di modifiche successive (testo revisionato del 31 maggio 2014), salva la possibilità di bloccare il conto fino al ripristino dei fondi per situazioni di incapacienza, era anche disposta (art. 4, comma 6, testo revisionato) una limitazione al diritto di recesso del prestatore di servizi, possibile solo in caso di conto incapiente non

⁴³ La cui previsione e definizione era già recata dall'art. 1, comma 1, lett. 1), d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 11, che lo intendeva come «conto intrattenuto presso un prestatore di servizi di pagamento da uno o più utilizzatori di servizi di pagamento per l'esecuzione di operazioni di pagamento».

⁴⁴ Del tutto gratuitamente accessibile a determinate fasce «deboli» di utenti, individuate in Convenzione; e comunque, al di fuori dei casi di esenzione, garantito a costi «ragionevoli e coerenti con finalità di inclusione finanziaria» (art. 5, cpv., Conv.).

⁴⁵ In quanto non idoneo a garantire l'accesso a una pluralità di servizi (in particolare, con esclusione della convenzione di assegno, della carta di credito, dell'accesso a forme di finanziamento e deposito titoli per investimento)

⁴⁶ Tra cui, in particolare (cfr. all. A alla Convenzione): addebiti sul conto; prelievi illimitati sugli sportelli nazionali del prestatore di servizi o del suo gruppo e un numero contenuto di prelievi presso altri sportelli; pagamenti ricevuti tramite bonifico; accredito di stipendi e pensioni; pagamenti o bonifici con addebiti in conto; versamento assegni e contanti; operazioni illimitate di pagamento attraverso carte di debito; e alcune altre.

⁴⁷ In particolare, l'art. 4, comma 5, della Convenzione prevedeva che il prestatore di servizi si astenesse dal concedere scoperti di conto o dall'eseguire ordini di pagamento tali da comportare saldi negativi.

movimentato da oltre due anni, e comunque con un preavviso scritto non inferiore a due mesi.

La regolamentazione convenzionale appena richiamata, peraltro, è stata successivamente assorbita e superata dagli artt. 126-*noviesdecies* ss., T.U.B., come novellato dal d.lgs. 15 marzo 2017, n. 37, recanti una disciplina positiva proprio del c.d. conto di base⁴⁸, a partire dalla previsione che «le banche, la società Poste italiane s.p.a. e gli altri prestatori di servizi di pagamento abilitati ad offrire servizi a valere su un conto di pagamento sono tenuti, limitatamente ai servizi di pagamento che essi offrono ai consumatori, a offrire un conto di pagamento denominato in euro con caratteristiche di base, “conto di base”» (art.126-*noviesdecies*, comma 1, T.U.B.), con corrispondente diritto al conto riconosciuto a tutti i consumatori soggiornanti legalmente nell'Unione europea⁴⁹.

Ad ulteriore presidio della garanzia di accessibilità al conto, poi, l'art. 126-*vicies* T.U.B. precisa che – fatta salva la necessità di osservare le disposizioni in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo – il prestatore di servizi di pagamento può rifiutare la richiesta di apertura di un conto di base *solo* in mancanza dei requisiti previsti dall'articolo 126-*noviesdecies* o se il consumatore è già titolare in Italia di un conto di pagamento che gli consente di utilizzare i servizi indicati dall'allegato A, 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».

La disponibilità del conto di base, si noti, garantisce certamente, secondo quanto espressamente dettato dall'art. 126-*vicies semel* T.U.B., la soddisfazione di quelle finalità di inclusione finanziaria che sono esemplificativamente poste a fondamento della proposta normativa

⁴⁸ Alla regolamentazione di tale figura è riservata la Sezione Terza del Titolo VI, Capo II-*ter*T.U.B. che garantisce il “diritto” al conto di base.

⁴⁹ Per tali intendendosi tutti coloro che abbiano il «diritto di soggiornare in uno Stato membro dell'Unione europea in virtù del diritto dell'Unione o del diritto italiano, compresi i consumatori senza fissa dimora e i richiedenti asilo ai sensi della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, del relativo protocollo del 31 gennaio 1967, nonché ai sensi degli altri trattati internazionali in materia» (art. 126-*noviesdecies*, comma 3, T.U.B.).

recata da ddl AS 1712/2020, così come è esclusa (dall'art. 126-*vicies ter* T.U.B.) la possibilità di recessi ingiustificati.

6. *Considerazioni conclusive.*

Per quanto sin qui evidenziato, dunque, la necessità di un intervento normativo che, con previsioni di particolare incisività, imponga alla banca indiscriminati obblighi a contrarre e limiti assai stringenti al diritto di recesso, al solo fine (dichiarato) di assicurare risultati di inclusione finanziaria che – a voler prendere per buone le esemplificazioni proposte e le esigenze segnalate nella *Relazione illustrativa* e negli altri documenti (sopra richiamati) che hanno preceduto o accompagnato la presentazione del ddl – sono già quasi interamente assicurati (e lo sono stati, ormai, da tempo) dalla disciplina positiva in atto vigente appare ragionevolmente da escludere, almeno avuto riguardo ai contenuti della proposta normativa elaborata, così come concretamente declinati dal disegno di legge in commento.

Altro apprezzamento, naturalmente⁵⁰, potrebbe esprimersi in ordine ad un intervento normativo che, al limite, si proponesse di calibrare diversamente (rispetto a come oggi regolato) l'assetto normativo del conto di pagamento di base, magari attraverso una *estensione soggettiva* dell'ambito di operatività dello stesso (oggi limitato ai soli consumatori⁵¹), o una più elastica delimitazione degli ambiti oggettivi di funzionamento del conto: ma è chiaro che si entra, per questo verso, in un ordine di valutazioni che travalicano quelle consentite nella presente sede.

⁵⁰ Come opportunamente e correttamente segnalato soprattutto nell'intervento reso, in sede di audizione, dal rappresentante della Banca d'Italia, dott.ssa M. Bianco (pp. 21 ss. del testo depositato).

⁵¹ In proposito, v., di recente, Coll. ABF Palermo, 10 agosto 2020, n. 14065, cit. (reperibile sul sito dell'Arbitro Bancario Finanziario), che ricorda come «salva l'ipotesi del “conto di base” di cui all'art. 126-*noviesdecies*, comma 1, T.U.B. – che è però riservato ai consumatori – non vi è alcuna disposizione in base alla quale le banche risultino obbligate ad aprire un conto corrente a chiunque lo richieda».