

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 Direttore Generale Vicario  
Dott. Gianfranco Torriero

**27 febbraio 2025**

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

a nome del Presidente Antonio Patuelli, del Direttore generale Marco Elio Rottigni e mio personale ringrazio per la possibilità di fornire il contributo di riflessione del mondo bancario su questa proposta di testo unificato (di seguito indicata anche come DDL).

La proposta affronta una tematica su cui l'Associazione Bancaria ha già esposto le proprie considerazioni, con l'audizione svolta nella XVIII Legislatura dinanzi alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato sulla proposta di legge AS n. 1712.

Innanzitutto, riprenderei quanto illustrato nella precedente audizione e quanto rappresentato dalla stessa Banca d'Italia, sempre nello stesso ciclo di audizioni, sulle motivazioni poste a base dell'ipotizzata disciplina che non appaiono giustificare la necessità di intervento e che non appaiono considerare la natura imprenditoriale dell'attività bancaria.

A seguire, vorrei segnalare i punti di attenzione del DDL.

Concluderei, con i più recenti interventi normativi che hanno affrontato la tematica in discussione e descrivere una recente esperienza associativa, che mostra come il dialogo e la collaborazione tra banche e specifiche categorie di clientela possano costituire un positivo contributo alle questioni che oggi affrontiamo.

### **1. Le motivazioni che fondano l'intervento normativo**

Le motivazioni alla base dell'intervento normativo, indicate nelle relazioni illustrative della proposta di testo unificato, sarebbero riconducibili alla esigenza di favorire l'inclusione finanziaria e ad assicurare l'applicazione delle norme sulla tracciabilità dei pagamenti e delle limitazioni all'uso del contante, nonché per permettere un accesso generalizzato al conto corrente anche a imprese che si vedono rifiutare l'apertura del conto o la sua improvvisa chiusura.

Vorrei ribadire che sulla base dei dati tempo per tempo pubblicati dalla Banca d'Italia, e già rappresentati dall'Autorità in occasione della sua precedente audizione, i casi posti a fondamento dell'esigenza dell'intervento normativo non risultano costituire un fenomeno generalizzato. Si tratta, piuttosto, di specifici episodi, motivati dalle puntuali indicazioni rivenienti dal quadro normativo che le banche sono tenute a rispettare.

Un secondo rilievo concerne il richiamo, contenuto nelle relazioni illustrative, al tema delle "segnalazioni interbancarie" (considerate ostative all'apertura di un nuovo conto). Tale richiamo, nel caso di specie, appare inconferente in quanto esso è legato ad un rapporto "creditizio", quale ad esempio l'apertura di credito in conto corrente<sup>1</sup>, e non già ad un rapporto di conto corrente "ordinario", a cui non è automaticamente collegata alcuna forma di finanziamento e quindi a connesse segnalazioni nei sistemi di informazioni creditizie.

Con riguardo alle esigenze di bancarizzazione (e di inclusione finanziaria) della clientela consumeristica si ribadisce che queste sono già ampiamente soddisfatte dalla regolamentazione del conto di base, di cui all'art. 126 - *noviesdecies* del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB) - introdotto dal D. Lgs. 15 marzo 2017, n. 37, di attuazione della Payment Accounts Directive (PAD) – e che, al comma 2, prevede il diritto all'apertura di un conto di base per "tutti i consumatori soggiornanti legalmente nell'Unione europea, senza discriminazioni e a prescindere dal luogo di residenza". Tale conto, offerto obbligatoriamente da banche, Poste Italiane spa e altri intermediari finanziari, consente una tipologia e un numero di operazioni

---

<sup>1</sup> Le vicende che interessano l'apertura di credito – analogamente ad altri finanziamenti – possono riguardare anche un mancato rimborso da parte del consumatore delle somme finanziate; un eventuale inadempimento viene rilevato nei Sistemi di Informazioni creditizie privati e pubblici anche al fine di preservare la stabilità finanziaria e il rischio di sovraindebitamento del cliente.

coerenti con le esigenze bancarie “basiche” dei richiedenti.

Come già rappresentato nel corso della precedente audizione, porre, invece, in via generalizzata un obbligo in capo alla banca di aprire un conto corrente evoca una funzione “pubblicistica” o “para-pubblicistica” dell’attività bancaria, in contrasto con quanto prevede l’art. 10 del Testo Unico Bancario che, in attuazione delle corrispondenti norme dell’Unione Europea, sancisce che “l’attività bancaria ha carattere di impresa”<sup>2</sup>.

Dalla natura privatistica dell’attività della banca discende l’impossibilità di configurare in capo all’intermediario un generalizzato “obbligo a contrarre”, che non solo non è desumibile dai principi generali dell’ordinamento, ma finirebbe con porsi in contrasto con essi, ledendo – come anche segnalato dalla Banca d’Italia nella sua audizione sul DDL n. 1712 - la libertà di iniziativa economica costituzionalmente garantita (art. 41 Cost.)<sup>2</sup>.

Ne consegue che la banca ha il dovere di valutare sempre le singole richieste di apertura di conti correnti, applicando rigorosamente i criteri di diligenza professionale, buona fede e correttezza e in assoluta aderenza al dettato della disciplina antiriciclaggio europea e nazionale ciò in quanto le banche debbono essere un avamposto della legalità, sempre.

Sotto altro profilo, statuire solo in Italia un generalizzato obbligo a contrarre per le banche evidenzerebbe un forte disallineamento competitivo con gli intermediari stabiliti in altri paesi UE - che non conoscono analoga disciplina - e contrasterebbe con il principio di armonizzazione comunitaria, nonché con i principi di libertà di stabilimento e prestazione dei servizi.

---

<sup>2</sup> La giurisprudenza, anche della Corte Costituzionale, è stata sempre chiarissima sul punto e non ravvisa più alcun riferimento alla peculiare qualificazione pubblicistica, in passato riconosciuta dalla legge bancaria del 1936, che parlava invece di “funzione di interesse pubblico” in un contesto istituzionale molto diverso e molto lontano da quello della Costituzione della Repubblica.

Inoltre, l'obbligo sembrerebbe riferito solo alle banche e non anche ad altri operatori che offrono conti correnti, come ad esempio Poste Italiane.

## **2. Le soluzioni tecnico-giuridiche adottate nel DDL. Punti di attenzione**

Il DDL interviene sul diritto di recesso della banca nei contratti a tempo indeterminato conclusi con un consumatore (modifica dell'art. 33.3 del Codice del consumo) e, nel caso di rapporti di conto corrente a tempo determinato o indeterminato (con consumatori e non consumatori), escludendo l'esercizio di tale diritto "quando i saldi siano in attivo" (eccezion fatta per motivi antiriciclaggio).

Come già evidenziato in sede di nostra audizione del 2020 e anche dall'audizione della Banca d'Italia, tale approccio non appare in linea con i principi civilistici del nostro ordinamento giuridico.

Il diritto di recesso, infatti, si configura come una tutela da riconoscere ad entrambi i contraenti<sup>3</sup>, espressione della libertà contrattuale costituzionalmente garantita e oggetto di specifiche disposizioni che ne fissano termini e modalità in relazione ai singoli contratti e alla circostanza che il rapporto sia a tempo determinato (richiedendosi una giusta causa) o indeterminato (richiedendosi un preavviso).

Anche nell'esercizio di tale diritto, l'intermediario ha l'obbligo di comportarsi secondo correttezza e buona fede, elementi soggetti comunque al sindacato del giudice.

In questo contesto, la circostanza che il recesso sia impedito "*quando*

---

<sup>3</sup> In particolare, l'art. 1833 c.c. (recesso dal contratto) stabilisce che se il contratto è a **tempo indeterminato**, "ciascuna delle parti può recedere dal contratto a ogni chiusura del conto, dandone preavviso almeno dieci giorni prima". Il recesso può essere esercitato in qualsiasi momento e produce l'effetto di precludere a ciascuno dei contraenti nuove rimesse e il computo di nuove somme a titolo di spese o commissioni. La causa di recesso non può essere pattiziamente esclusa dalle Parti, che ne possono però regolare termini e modalità.

Anche l'art. 1855 c.c., per le operazioni bancarie a tempo indeterminato **regolate in conto corrente**, prevede che "ciascuna delle parti può recedere dal contratto, dandone preavviso nel termine stabilito dagli usi o, in mancanza, entro quindici giorni"

*i saldi siano in attivo” non appare sufficiente a conferire alla disciplina il necessario equilibrio.*

Ulteriori profili di attenzione risiedono nell'ipotizzata abrogazione dell'art. 33 comma 3 lett. a) del Codice del consumo.

Tale norma, per i contratti che hanno ad oggetto la prestazione di servizi finanziari a tempo indeterminato, introduce espressamente un regime derogatorio alla regola generale del recesso con preavviso, escludendo la vessatorietà della clausola che legittima il recesso qualora sussista un giustificato motivo.

Detta disposizione riconosce all'impresa che eroga servizi finanziari la facoltà di “reagire” all'insorgere di eventi capaci di alterare le ragioni che avevano originariamente giustificato la costituzione del vincolo negoziale.

Il disegno di legge, inoltre, non sembra tener conto che la lettera a) dell'art.33.3 del Codice del consumo costituisce la trasposizione nell'ordinamento interno delle disposizioni contenute nella Direttiva 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori<sup>4</sup>. In particolare, per la Direttiva sono ammesse “(...) clausole con cui il fornitore di servizi finanziari si riserva il diritto di porre fine unilateralmente, e senza preavviso, qualora vi sia un valido motivo, a un contratto di durata indeterminata, a condizione che sia fatto obbligo al professionista di informare immediatamente l'altra o le altre parti contraenti”. Sul tema è intervenuta anche la Corte di Giustizia europea<sup>5</sup> che ha indicato che tali previsioni non possono essere ridotte dal legislatore nazionale.

---

<sup>4</sup> La direttiva comunitaria è stata recepita in Italia con l'art. 25 della legge 52 del 6 febbraio 1996, che ha introdotto nel libro IV del Codice Civile, al Titolo II (Dei contratti in generale), il capo XIV-bis dedicato ai "Contratti del consumatore" (artt. da 1469 bis a 1469 *sexies*).

Successivamente, l'art. 142 del Codice del consumo di cui al D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 ha sostituito, con l'attuale articolo 1469-bis, gli articoli da 1469-bis a 1469 *sexies*, le cui disposizioni sono ora contenute negli articoli da 33 a 37 del suddetto Codice.

<sup>5</sup> Cfr. causa C-478/99, Commissione- Svezia, punto 11.

In considerazione di quanto precede, la proposta di abrogazione della lett. a) dell'art. 33, comma 3, del Codice del Consumo - di sostanziale derivazione dalla direttiva 93/13/CEE - si porrebbe in contrasto con l'art. 288, n. 3, TFUE e, in particolare, con l'obbligo di conformarsi alle prescrizioni delle direttive come fonti obbligatorie di diritto secondario dell'Unione europea, e in contrasto con il principio di armonizzazione comunitaria, finalizzato al progressivo riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri per coordinare le loro misure di esecuzione in relazione alle clausole abusive nei contratti.

Il testo unificato collega l'eventuale diniego di stipula del contratto di conto corrente e la possibilità di recesso da parte della banca esclusivamente all'osservanza delle norme antiriciclaggio e antiterrorismo<sup>6</sup>.

Sebbene, rispetto ai precedenti DDL in materia, quello di cui si discute contiene un espresso riferimento alla normativa antiriciclaggio (e ai sottesi obblighi di astensione), tale indicazione non consente né di mitigare né di bilanciare adeguatamente l'obbligo a contrarre che si vuole introdurre.

Il provvedimento di cui si discute, inoltre, nell'imporre alla banca di "comunicare l'eventuale diniego di stipula, derivante dall'osservanza delle norme antiriciclaggio ed antiterrorismo, motivandolo per iscritto, entro dieci giorni dalla richiesta di apertura del conto corrente" non tiene correttamente in considerazione tutti gli interessi meritevoli di protezione.

In particolare, il prevedere un obbligo di motivazione del diniego

---

<sup>6</sup> La Direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, come modificata dalla Direttiva (UE) 2018/843 del 30 maggio 2018, impone agli Stati membri di prevedere che gli intermediari e gli altri soggetti obbligati devono astenersi dall'avviare o dal proseguire un rapporto continuativo nel caso in cui essi non siano in grado di identificare il cliente e/o il titolare effettivo, verificare l'identità degli stessi e valutare lo scopo e la natura della relazione.

(esclusivamente) fondato su ragioni collegate all'adempimento degli obblighi antiriciclaggio, rischierebbe di pregiudicare la prevenzione, l'indagine e l'accertamento di reati (ad esempio, il cliente che venisse a conoscenza delle motivazioni dell'intermediario potrebbe "modificare" i suoi comportamenti o la sua operatività con un'altra banca, per mascherarne in altro modo la natura illecita).

Sul punto è utile osservare come, in altri contesti normativi posti a tutela di soggetti più vulnerabili come i consumatori, l'esigenza di garantire la trasparenza nei confronti del potenziale cliente spesso è temperata, a fronte del superiore interesse pubblico.

Al riguardo, è utile richiamare quanto indicato dall'art. 126-vicies, comma 2, del TUB che - con riferimento ai conti di base per i consumatori- stabilisce che *"La comunicazione delle motivazioni del rifiuto non è tuttavia dovuta ove tale comunicazione sia in contrasto con obiettivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, individuati ai sensi dell'articolo 126, o ricorrano altri giustificati motivi ostativi in base alle disposizioni in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo"*.

Più in generale, la disciplina antiriciclaggio vieta espressamente la disclosure di determinate informazioni, in particolare quelle relative alle segnalazioni di operazioni sospette. Faccio riferimento, in particolare, all'art. 39 del D. Lgs. 231/2007 che vieta di informare l'interessato dell'avvenuta segnalazione e l'art. 38 del medesimo Decreto, che introduce una specifico disciplina per la tutela del segnalante.

Anche la disciplina sulla privacy riconosce la prevalenza dell'interesse al contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo rispetto ai diritti attribuiti all'interessato dalla normativa a protezione dei dati personali. L'art. 23 del GDPR consente limitazioni ai diritti dell'interessato se necessarie e proporzionate per finalità di interesse generale. Inoltre, le Linee Guida 10/2020 dell'EDPB (Comitato europeo



per la protezione dei dati) confermano che tali restrizioni sono legittime quando il loro esercizio potrebbe causare un “pregiudizio effettivo e concreto” agli interessi tutelati dalle normative antiriciclaggio.

### **3. I più recenti interventi normativi e il dialogo con specifiche categorie di clientela**

La proposta di testo unificato viene discussa in un momento in cui la tematica è stata oggetto sia di recenti interventi normativi, sia di iniziative autonomamente condotte dalle banche, per il tramite dell'Associazione, con specifiche categorie di clientela.

Sotto il primo profilo, rilevano le modifiche apportate all'art. 16 (“Procedure di mitigazione del rischio”) del D.lgs. 231/2007 dalla legge n. 136/2023, di conversione del d.l. 10 agosto 2023, n. 104.

Il legislatore ha introdotto il principio volto ad assicurare che i soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio non escludano, in via preventiva e generalizzata, determinate categorie di soggetti dall'offerta di prodotti e servizi bancari solo in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Tale principio, inoltre, è riconosciuto anche a livello comunitario ed è declinato nelle Linee Guida dell'EBA (GL/2023/04) sulle politiche e sui controlli per la gestione efficace dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nel fornire accesso ai servizi finanziari, che sono state recentemente recepite dalla Banca d'Italia<sup>7</sup>.

La finalità delle Linee guida non è quella di “imporre” agli intermediari bancari l'apertura di rapporti ma di definire delle procedure che consentano di individuare il concreto rischio associabile ad ogni cliente.

---

<sup>7</sup> Partendo dal presupposto che sebbene le decisioni di non instaurare o di porre fine a un rapporto d'affari, o di non effettuare un'operazione, possano essere in linea con il quadro normativo antiriciclaggio dell'Unione europea, le Linee Guida ribadiscono che l'esclusione di intere categorie di clienti, senza la dovuta considerazione dei profili di rischio dei singoli, può essere ingiustificata e un segno di inefficace gestione del rischio antiriciclaggio.

Quanto alle iniziative di matrice privatistica, segnalo il dialogo tra l'ABI e un'importante associazione rappresentativa dei soggetti operanti nella filiera dell'oro e degli oggetti preziosi, A.N.T.I.C.O (Associazione Nazionale Tutela Il Comparto Oro).

Il confronto tra le due Associazioni ha evidenziato l'opportunità di dare ampia informazione sia della disciplina antiriciclaggio cui sono sottoposti gli intermediari bancari e finanziari, sia delle norme che regolano gli operatori del comparto aurifero.

Tali approfondimenti hanno determinato la redazione di un *Vademecum*, in materia di operatività con gli "Operatori Compro Oro", diramato agli associati ABI ed A.N.T.I.C.O. e portato all'attenzione delle competenti Autorità (Ministero dell'Economia, Banca d'Italia, UIF, OAM) nello scorso mese di gennaio.

Il documento mira, per le banche, a migliorare la conoscenza della disciplina applicabile ai soggetti economici operanti nella filiera dell'oro e degli oggetti preziosi e, per questi ultimi, una maggiore consapevolezza delle informazioni che possono essere richieste e fornite per l'apertura e la gestione dei conti.

Tale approccio potrebbe essere estensibile anche ad altri comparti economici.