

## IL CONTO CORRENTE DI BASE TRA INCLUSIONE FINANZIARIA E CONTROLLO DELLA CIRCOLAZIONE DELLA RICCHEZZA

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. *Banking the unbanked*: le azioni per la *financial inclusion*. — 3. L'azione comunitaria e la Raccomandazione della Commissione del 18 luglio 2011. — 4. Le Disposizioni sulla trasparenza della Banca d'Italia e il conto corrente semplice. — 5. Il conto corrente di base di cui al d.l. n. 201/2011 e la Convenzione del 28 marzo 2012. — 6. Le lacune della disciplina: i rimedi per le violazioni. — 7. Uno sguardo generale. Gli obiettivi dell'introduzione del CCB nell'ordinamento italiano e l'inadeguatezza del sistema rispetto al loro conseguimento.

1. Con l'art. 12 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con l. n. 214/2011, è stato disposto che “Le banche, la società Poste italiane Spa e gli altri prestatori di servizi di pagamento abilitati ad offrire servizi a valere su un conto di pagamento” (1) offrano un conto corrente di base (CCB), le cui caratteristiche devono essere definite attraverso una apposita convenzione, da stipularsi, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, tra il Ministero dell'economia e delle finanze, la Banca d'Italia, l'Associazione bancaria italiana, la società Poste italiane Spa e le associazioni dei prestatori di servizi di pagamento.

Si tratta di un conto corrente con caratteristiche predeterminate per ciò che riguarda la tipologia dei servizi e il numero di operazioni offerti al correntista, per il quale deve essere fissato un canone onnicomprensivo, la cui determinazione è rimessa alla libertà degli operatori, salvi, come vedremo, l'invito a determinarlo secondo criteri di “ragionevolezza” e l'obbligo di fornire i relativi servizi gratuitamente a talune categorie di soggetti.

(1) Secondo quanto previsto dal d.lg. 27 gennaio 2010, n. 11, che ha recepito in Italia la direttiva 2007/64/CE sui servizi di pagamento nel mercato interno (Payment Services Directive — PSD), gli altri prestatori di servizi di pagamento sono gli istituti di moneta elettronica (IMEL) e gli istituti di pagamento. Si veda, da ultimo, SANTORO, *I servizi di pagamento*, in *Ianus. Diritto e finanza*, 2012, n. 6, 7.

Come si avrà modo di evidenziare meglio, alla base della decisione di introdurre il CCB c'è una duplice motivazione. Da un lato, si è inteso rispondere ad una sollecitazione comunitaria, espressa in termini di *soft law*, diretta a promuovere la cosiddetta inclusione finanziaria. Dall'altro, si è voluto inserire il conto corrente di base nel quadro della politica di contrasto all'uso del contante, i cui obiettivi sono la riduzione dei costi della p.a., ma, soprattutto e più in generale, l'incremento della tracciabilità della circolazione della ricchezza, eminentemente in chiave di controllo fiscale.

Nel presente lavoro si prenderà dunque avvio dal tema dell'inclusione finanziaria e dall'azione comunitaria condotta per il suo perseguimento, per poi esaminare le modalità con le quali il conto corrente di base ha fatto ingresso nel nostro ordinamento. Si affronteranno quindi alcuni problemi interpretativi e la più generale questione dell'adeguatezza dello strumento rispetto al conseguimento delle finalità indicate.

2. Il termine *financial exclusion* fu coniato nella prima metà degli anni Novanta tra i geografi che presero ad occuparsi delle limitazioni fisiche all'accesso a servizi bancari indotte dal fenomeno della chiusura di sportelli, conseguenza della crisi finanziaria (2). Nel corso del decennio, nell'espressione si cominciarono a ricomprendere le difficoltà di alcuni settori della società ad accedere a moderni strumenti di pagamento e altri servizi bancari, al credito al consumo e ai servizi assicurativi, o anche, in assoluto, a forme di risparmio di qualunque tipo. È solo alla fine degli anni Novanta che essa si stabilizza in tale moderna accezione (3).

(2) Si vedano, LEYSHON-THRIFT, *Geographies of financial exclusion: financial abandonment in Britain and the United States*, in *Transactions of the Institute of British Geographers New Series*, Vol. 20, No. 3 (1995), 312-34, per i quali “in recent years the financial-services industry in the United States and in Britain has become increasingly exclusionary in response to a financial crisis founded in higher levels of competition and extreme levels of indebtedness”.

(3) Si veda DG EMPLOYMENT SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES, *Financial services provision and prevention of financial inclusion*, European Commission, Brussels 2008, 9. Sul tema, si veda adesso G. CORRADO, *L'esclusione finanziaria*, Torino, 2012, 9 s., il quale individua, in ordine crescente di gravità, 1) l'esclusione dei servizi bancari di base (per i quali si distingue tra soggetti *unbanked*, *marginally banked*, *fully banked*); 2) l'esclusione creditizia; 3) l'esclusione rispetto a servizi e prodotti di risparmio; 4) l'esclusione dall'accesso ai servizi assicurativi e previdenziali. I primi autori a proporre l'espressione nel moderno significato furono E. Kempson e C. Whyley, dei quali si veda *Kept out or opted out? Understanding and combating financial exclusion*, Bristol, 1999. In materia di esclusione bancaria, importanti in Italia gli studi di L. Anderloni e E. M. Carluccio (si veda, in particolare, *Access to Bank Accounts and Payment Services*, in ANDERLONI-BRAGA-CARLUCCIO (eds.), *New Frontiers in*

Non vi è in verità convergenza sulla esatta definizione di esclusione finanziaria, correttamente osservandosi che essa richiederebbe l'individuazione dei servizi finanziari "basilari" cui si fa riferimento, dipendente anche dal grado di finanziarizzazione di ciascun paese, e che possono poi darsi diversi gradi di esclusione finanziaria, secondo il livello di complessità dei servizi utilizzati e/o del ricorso a fornitori non ufficiali (4). Secondo la definizione fornita in uno studio della Commissione UE del 2008 (5), "Financial exclusion refers to a process whereby people encounter difficulties accessing and/or using financial services and products in the mainstream market that are appropriate to their needs and enable them to lead a normal social life in the society in which they belong".

La questione della *financial exclusion* e, come risposta, delle politiche per favorire la *financial inclusion*, è, peraltro, da poco più di un decennio all'ordine del giorno in un contesto globale (6).

Senza pretesa di completezza, di inclusione finanziaria si occupano attualmente diverse istituzioni internazionali, quali lo United Nations Capital Development Fund (UNCDF), agenzia delle Nazioni Unite (7); il G-20, attraverso la promozione di una Global Partnership for Financial Inclusion — GPMI (che comprende l'Alliance for Financial Inclusion — AFI, costituita da Banche centrali e altri regolatori finanziari; enti privati come il Consultative Group to Assist the Poor — CGAP e la International Finance Corporation — IFC; la Banca Mondiale) (8); la Financial Action Task Force — FATF, (organismo intergovernativo istituito nel 1989, al

---

*Banking Services: Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*, Berlin, 2006, 5 ss.

(4) GOMEL-BERNASCONI-CARTECHINI-FUCILE-SETTIMO-STAIANO, *Inclusione finanziaria. Le iniziative del G20 e il ruolo della Banca d'Italia*, Roma, Luglio 2011, 7, i quali riportano come la Banca Mondiale, per esempio, distingue tra "formally served" e "financially served".

(5) DG EMPLOYMENT SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES (nt. 3), 9. Per converso, la *financial inclusion* è una situazione "in which all people who can use them have access to a full suite of quality financial services, provided at affordable prices, in a convenient manner, and with dignity for the clients" (CENTER FOR FINANCIAL INCLUSION AT ACCION INTERNATIONAL, *Financial Inclusion: What's the Vision?*, all'indirizzo <http://centerforfinancialinclusionblog.files.wordpress.com/2011/12/financial-inclusion-whats-the-vision.pdf>).

(6) Si vedano ARDIC-HEIMANN-MYLENKO, *Access to Financial Services and the Financial Inclusion Agenda around the World. A Cross-Country Analysis with a New Data Set*, The World Bank Financial and Private Sector Development Consultative Group to Assist the Poor, January 2011.

(7) Si veda *Building Inclusive Financial Sectors for Development*, New York, 2006.

(8) Sulle iniziative del G-20 in tale ambito, si vedano GOMEL-BERNASCONI-CARTECHINI-FUCILE-SETTIMO-STAIANO (nt. 4).

quale aderisce anche l'Italia) (9); la Banca Mondiale con il suo *database Global Findex* (10); istituti di cooperazione internazionale tra operatori di diversa estrazione, come il Center for Financial Inclusion (11); *think tanks* indipendenti, come il Financial Inclusion Centre (12), ecc., ecc.

Come si può ben comprendere, la questione appare addirittura vitale in quei paesi (sia in via di sviluppo, sia emergenti) nei quali permangono ampie sacche di arretratezza economica e infrastrutturale, che rendono impossibile — non da ultimo, per la stessa difficoltà di organizzare un'adeguata rete territoriale per l'offerta di servizi bancari — a numerosi soggetti, che pure rappresentano parte rilevante del tradizionale tessuto economico di quelle società (contadini, artigiani, piccoli commercianti), di godere di strumenti elementari, quali i servizi di deposito, pagamento e riscossione, nonché di accedere al credito. Ne deriva un grave pregiudizio alla loro possibilità di ampliare i mercati di sbocco, presupposto necessario per un miglioramento della loro condizione e per la complessiva modernizzazione del tessuto produttivo e sociale.

Il problema è, però, tutt'altro che confinato a tali contesti. È vero che, della metà della popolazione mondiale adulta (circa 2,5 miliardi di individui) che non ha accesso ai servizi finanziari, oltre il 90% vive in paesi emergenti e in via di sviluppo, ma, sotto diversa veste, il problema riguarda anche le società a più alto reddito (13), compresi gli Stati Uniti d'America (14) e i paesi membri della UE. In particolare, si stima che attualmente nella UE circa trenta milioni di individui non dispongano di un conto bancario e, di questi, 6,4 milioni siano impossibilitati ad aprirlo (15). Anche all'interno della UE si segnala, peraltro, una variabilità del fenomeno da stato a stato. Secondo la Banca Mondiale, in Italia il 71% della popolazione adulta (individuata nei maggiori di 15 anni) possiede un "account at a formal financial institution", laddove in Francia tale percen-

---

(9) La FATF ha pubblicato nel giugno 2011 una *Guidance on Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion*, il cui ultimo aggiornamento è del febbraio 2013.

(10) [Http://www.worldbank.org/global.findex](http://www.worldbank.org/global.findex). Il database Global Findex è finanziato dalla Bill & Melinda Gates Foundation.

(11) [Http://www.centerforfinancialinclusion.org](http://www.centerforfinancialinclusion.org).

(12) [Http://www.inclusioncentre.org.uk](http://www.inclusioncentre.org.uk).

(13) Si veda il grafico a torta riportato in GOMEL-BERNASCONI-CARTECHINI-FUCILE-SETTIMO-STAIANO (nt. 4), 12.

(14) Si veda il rapporto della FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation), *2011 National Survey of Unbanked and Underbanked Households*, September 2012.

(15) Commissione Europea, *Sintesi della Valutazione d'impatto che accompagna il documento Raccomandazione della Commissione sull'accesso ad un conto di pagamento di base*, Bruxelles, 18.7.2011 SEC (2011) 907 definitivo.

tuale è del 96%, in Spagna del 93%, in Germania del 98%, nel Regno Unito del 97% (16). L'Italia è anche leggermente al di sotto della media dei paesi dell'OCSE (17).

Solo ragionando superficialmente la questione dell'esclusione finanziaria potrebbe considerarsi di secondaria importanza nell'ambito di un'agenda di politica economica. Da un lato, essa è parte non indifferente di un problema più generale di esclusione sociale (18); dall'altro, come è ampiamente evidenziato dalla dottrina economica, l'esclusione finanziaria è un effettivo freno allo sviluppo economico (19).

Il tema è, dunque, da qualche anno all'ordine del giorno anche delle istituzioni comunitarie e dei governi europei, anche se è solo in epoca piuttosto recente che si registra una vera accelerazione delle azioni volte a facilitare l'accesso ai servizi bancari di base (primo passo sul percorso della piena *financial inclusion*) da parte di coloro che sinora — per ragioni varie — sono rimasti *unbanked* (20).

(16) I dati, riferiti al 2011, sono tratti dal database Global Findex della Banca Mondiale <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/home/>. Per una valutazione di sintesi, si vedano DEMIRGUC KUNT-KLAPPER, *Measuring Financial Inclusion. The Global Findex Database*, The World Bank Development Research Group Finance and Private Sector Development Team April 2012, Policy Research Working Paper 6025, ai quali si deve la raccolta dei dati. I dati assoluti variano, ovviamente, a seconda del modo in cui il campione è rilevato. La Banca d'Italia, ad esempio, opera una stima sulle famiglie e non sugli individui. Da *I bilanci della famiglie italiane nel 2010*, Supplementi al Bollettino statistico, 25 gennaio 2012, n. 6, 22, emerge che almeno il 90% delle famiglie italiane detiene un'attività finanziaria (il 64,8% di tale campione detiene solo un conto bancario o postale). GOMEL-BERNASCONI-CARTECHINI-FUCILE-SETTIMO-STAIANO (nt. 4), 13 rilevano come tale dato sia probabilmente sottostimato, poiché l'indagine è basata sui soggetti appartenenti alle liste anagrafiche e non considera la popolazione immigrata non residente, verosimilmente caratterizzata da un'elevata percentuale di esclusione finanziaria.

(17) *Ibidem*.

(18) In tali termini si è pronunciata di recente anche la Commissione UE. Si veda la Comunicazione, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion*, COM (2013) 83, del 20 febbraio 2013. Si vedano anche GOMEL-BERNASCONI-CARTECHINI-FUCILE-SETTIMO-STAIANO (nt. 4), 12 ss.

(19) Nella cospicua letteratura sul tema, si vedano KING-LEVINE, *Finance, Entrepreneurship, and Growth*, in *Journal of Monetary Economics*, 32: 513 (1993); LEVINE-ZERVOUS, *Stock Markets, Banks and Economic Growth*, in *Am. Ec. Review*, Vol.88, 537 (1998); RAJAN-ZINGALES, *Financial Dependence and Growth*, in *Am. Ec. Review* 88, 559 (1998); LEVINE, *Finance and Growth: Theory and Evidence*, in AGHION-DURLAUF (eds), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam 2005, 865 ss.

(20) Il paese della UE nel quale è maggiormente risalente l'attenzione per il tema è il Regno Unito. Qui, già nel 1999 il Ministero del Tesoro aveva prodotto un rapporto sull'accesso ai servizi finanziari, volto a fornire una visione complessiva su cause e conseguenze dell'esclusione finanziaria. Nel 2005 fu creato un organismo indipendente, denominato Financial Inclusion Taskforce, incaricato di sostenere il governo nell'azione volta ad assicurare che ciascuno possa accedere ai servizi finanziari dei quali ha bisogno. La Financial

3. Nell'Unione europea, di *financial inclusion* si comincia ufficialmente a parlare nel 2007, quando la Commissione, con la *Single Market Review* (21), presenta un Documento di lavoro, dedicato a *Initiatives in the area of retail financial services* (22).

Da lì si avvia un processo che, attraverso la presentazione di un primo studio (2008) (23), lo svolgimento di una consultazione pubblica durata circa due anni (2009-2011) e la promozione, da parte della DG Mercato Interno e Servizi, di un secondo studio (2010) su costi e benefici dell'azione comunitaria a supporto della *financial inclusion* (24), approda alla Raccomandazione del 18 luglio 2011 (25), sulla quale occorre soffermarsi, perché rappresenta il modello al quale ha cercato di conformarsi il legislatore italiano nel concepire il conto corrente di base.

Presupposti e obiettivi sono definiti innanzitutto nel Considerando 2, per il quale “I severi requisiti attualmente imposti dai prestatori di servizi

Inclusion Task Force ha prodotto diversi rapporti, tra i quali si veda *Banking Services and Poor Households*, dicembre 2010.

(21) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A single market for 21st century Europe, Brussels, 20.11.2007 COM(2007) 724 final.

(22) Brussels, 20.11.2007, SEC(2007) 1520, 5. Coevo è l'Eurobarometer Report, *Financial services provision and prevention of financial exclusion*, August 2007 (redatto da E. Kempson, M.Crame, A.Finney, dell'Università di Bristol). Vi si legge che “The issue of financial inclusion is of particular importance in this context. In many Member States, citizens are not guaranteed access to a basic bank account. This usually prevents the people concerned from having access to other financial services and is an important factor of social exclusion. In line with the views of the European Parliament, and on the basis of a thorough assessment of the situation prevailing in all Member States, reflection should progress on how to ensure that, by a certain date, nobody is denied access to a basic bank account”.

(23) DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities (nt. 3).

(24) *Study on the Costs and Benefits of Policy Actions in the Field of ensuring access to a Basic Bank Account — Final report*, Centre for Strategy & Evaluation Services, Sevenoaks, July 2010.

(25) Raccomandazione del 18 luglio 2011 sull'accesso a un conto di pagamento di base (2011/442/UE), in Guce L190/87 del 21.7.2011. Ulteriori passaggi sono stato in seguito compiuti dalla Commissione nella direzione di un'iniziativa legislativa sul tema. Con l'Atto per il mercato unico II (*Insieme per una nuova crescita*, COM(2012) 573 del 3.10.2012), la Commissione ha inserito l'iniziativa legislativa comunitaria sui conti bancari tra le dodici azioni prioritarie capaci di generare reali effetti sul terreno e rendere cittadini e soggetti economici capaci di utilizzare del mercato unico a proprio vantaggio. Tra gli scopi dichiarati vi è “dare a tutti i cittadini dell'UE l'accesso ad un conto di pagamento di base”. Facendo quindi seguito ad una consultazione pubblica, l'8 maggio 2013 la Commissione ha pubblicato una proposta di direttiva sul tema dei conti bancari, nella quale si dedica un intero capitolo all'accesso ai conti bancari (Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, 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, Bruxelles, 8.5.2013 COM(2013) 266 final).

di pagamento per l'apertura di un conto di pagamento che vanno oltre le disposizioni di legge possono pregiudicare il pieno godimento della libertà di circolazione delle persone all'interno dell'Unione. Inoltre, chi non dispone di un conto di pagamento ha un accesso limitato ai servizi finanziari tradizionali, da cui consegue un indebolimento dell'inclusione finanziaria e sociale, spesso a discapito delle categorie di popolazione più vulnerabili. In tale situazione è inoltre più difficile per i consumatori accedere a beni e servizi essenziali. È pertanto necessario stabilire dei principi che regolino l'accesso ai conti di pagamento di base, che costituiscono un elemento fondamentale nella promozione dell'inclusione e coesione sociale, al fine di consentire ai consumatori di beneficiare di un minimo garantito di servizi di pagamento essenziali". Ne consegue (Considerando 7) che "In ciascuno Stato membro, i consumatori che risiedono legalmente all'interno dell'Unione e che non sono titolari di un conto di pagamento in tale Stato membro dovrebbero avere la facoltà di aprire e disporre di un conto di pagamento di base. Al fine di garantire un accesso più ampio possibile ai conti di pagamento di base, è indispensabile che gli Stati membri garantiscano che i consumatori abbiano accesso a un tale conto indipendentemente dalla situazione finanziaria di questi ultimi, ad esempio in caso di disoccupazione o fallimento personale".

Se questo sono le premesse, la Raccomandazione le traduce, in sintesi, nelle seguenti indicazioni minime:

— il conto di pagamento base dovrebbe riguardare il "consumatore", cioè, secondo la definizione standard fornita ormai dai testi comunitari, "qualsiasi persona fisica che agisce per scopi estranei alla sua attività commerciale, imprenditoriale, artigianale o professionale" (Sez. I, 1, lett. a);

— il diritto di accesso a tale conto dovrebbe essere riservato a chi non sia già titolare di un altro conto di pagamento che consenta di usufruire dei medesimi servizi (Sez. II, 2);

— il conto di pagamento di base dovrebbe includere solamente servizi di pagamento (versamenti e prelievi di contante, esecuzione di operazioni di pagamento, incluso il trasferimento fondi da e per il conto, esecuzione di addebiti diretti, esecuzione di operazioni di pagamento mediante l'uso di carte di pagamento, non consentendo però pagamenti per somme superiori al saldo corrente del conto, l'esecuzione di bonifici) (Sez. III);

— l'offerta del conto di pagamento di base non dovrebbe accompagnarsi a quella, esplicita o tacita, di alcun tipo di scoperto di conto correlato al conto di pagamento di base (Sez. III, 8);

— il conto di pagamento di base dovrebbe essere offerto gratuitamente o con una spesa ragionevole (Sez. IV, 9);

— il regime delle spese per l'apertura, la gestione, la chiusura del conto o per i servizi in esso compresi, e di ogni altra ulteriore spesa, deve essere ispirato ad un principio di ragionevolezza (26).

La "ragionevolezza" dovrebbe definirsi alla luce di uno o più criteri, individuati 1) nel livello di reddito nazionale, 2) nella media delle commissioni applicate ai conti di pagamento nello stato membro in questione, 3) nei costi complessivi sopportati per un conto di pagamento dal prestatore del servizio, 4) nei prezzi al consumo nazionali (Sez. IV, 12). Come si vede, una serie eterogenea di parametri, che spazia dall'orientamento ai costi del fornitore all'adesione ad un *Vergleichsmarktkonzept*, variamente declinato. È evidente che la scelta di uno o dell'altro parametro può generare risultati alquanto differenti in termini di spesa per l'accesso al conto, ma altrettanto evidente è che la Commissione, sintetizzandoli nel concetto di ragionevolezza, ha voluto limitare la libertà di determinazione dei corrispettivi da parte degli offerenti del conto di base. In conclusione, diritto di accesso di tutti i consumatori e gratuità o limitata remuneratività dell'offerta di un conto di pagamento di base configurano tale offerta in termini di obbligo di servizio universale (27).

Nascono, dunque, due questioni, tipiche dell'individuazione di un servizio universale: chi e secondo quali criteri investire dell'obbligo di prestarlo e come finanziare il suo assolvimento, attesa, appunto, la sua scarsa o nulla remuneratività. Sul secondo aspetto la Raccomandazione tace. Sul primo, premette (Considerando 9) che "Al fine di garantire la disponibilità dei conti di pagamento di base in considerazione delle specificità dei singoli Stati membri, occorre che questi ultimi designino uno, più o tutti i prestatori di servizi di pagamento in base ai principi di trasparenza, non-discriminazione e proporzionalità. È necessario che le misure che gli Stati membri adotteranno a tale fine non diano luogo a distorsioni della concorrenza tra i prestatori di servizi di pagamento e che siano fondate sui principi di trasparenza, non-discriminazione e proporzionalità. In tale contesto, è opportuno che gli Stati membri rendano

(26) Sull'irruzione del concetto di ragionevolezza nel diritto contrattuale (ma non solo) derivato da interventi comunitari, si rinvia, in particolare, a TROIANO, *La ragionevolezza nel diritto dei contratti*, Padova, 2005, ove più ampi riferimenti di dottrina.

(27) Per la proposta di considerare in sé l'accesso ai servizi bancari quale obbligo di servizio universale, con il riconoscimento di un vero diritto in capo ai consumatori, si vedano MC ATEER-EVANS, *A Financial Inclusion 'Manifesto'. Making Financial Markets Work for All in a Post Financial Crisis World*, London, 2010, 44 s.

pubblici i diritti e gli obblighi dei prestatori incaricati di fornire conti di pagamento di base”.

Si raccomanda, quindi, che almeno un prestatore di servizi di pagamento offra conti di pagamento di base sul loro territorio, tenendo in considerazione la dislocazione geografica o la quota di mercato dei prestatori di servizi di pagamento all'interno del proprio territorio, ed evitando che ciò crei distorsioni della concorrenza tra prestatori di servizi di pagamento (Sez. II, 3).

Sarebbe dunque possibile investire solo alcuni prestatori di pagamento, o anche uno solo, dell'obbligo di servizio universale in questione. Si comprendono, pertanto, i timori per possibili distorsioni della concorrenza. Concorrenza *per* il mercato (laddove per tale si intende l'accesso ad un servizio che potrebbe essere svolto in perdita, ma che, evidentemente, la Commissione ritiene sarà in qualche modo remunerato), e concorrenza *nel* mercato più ampio dei servizi di pagamento. Si può pensare, sotto questo aspetto, al possibile effetto distorsivo derivante dal traino che l'assunzione del servizio possa esercitare per la collocazione di altri servizi presso la clientela.

Come si vedrà, il legislatore italiano ha optato per l'imposizione a tutti prestatori di servizi di pagamento dell'obbligo di fornire un conto di base. Non ha però previsto nulla sulla remunerazione, con ciò confermando la lacuna già ravvisata nella Raccomandazione. Ha dunque deciso di scaricare sulle imprese il costo delle prestazioni da offrirsi gratuitamente o a prezzi “ragionevoli”.

4. Nel nostro Paese, in realtà, già prima della pubblicazione delle Raccomandazione, il percorso comunitario volto a stimolare la creazione di un prodotto standardizzato idoneo a soddisfare esigenze minime di accesso ai servizi di pagamento era stato assecondato dalla Banca d'Italia. Questa aveva infatti contemplato, nelle disposizioni sulla “Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti”, emanate il 29 luglio 2009, una forma di contratto standardizzato, rispondente alle caratteristiche di un conto di pagamento di base, denominandolo Conto corrente semplice (CCS).

A tale scopo, aveva fatto ricorso al potere regolamentare riconosciuto dall'art. 117, comma 8°, t.u.b., a termini del quale “La Banca d'Italia può prescrivere che determinati contratti, individuati attraverso una particolare denominazione o sulla base di specifici criteri qualificativi, abbiano un contenuto tipico determinato. I contratti difformi sono nulli.

Resta ferma la responsabilità della banca o dell'intermediario finanziario per la violazione delle prescrizioni della Banca d'Italia”.

Si tratta, com'è noto, di norma piuttosto controversa (28). Essa si trova nel t.u.b. fin dall'origine, anche se nel 2010 ha subito una modifica che ne ha ristretto la portata ai contratti, escludendola per i “titoli”. È collocata, in particolare, nel Titolo VI, dedicato, secondo quella che è l'attuale rubrica, alla “Trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti” (29). Il comma 8, in particolare, viene a chiusura di una disposizione, rubricata “Contratti”, che nei sette commi precedenti prescrive forme e contenuti minimi obbligatori dei contratti stipulati da una banca o da un intermediario finanziario, prevedendo la sostituzione automatica di eventuali clausole contrattuali in difformità dalle prescrizioni. Il potere attribuito alla Banca d'Italia con tale disposizione non era mai stato esercitato in precedenza con riferimento ai contratti (30), e dal dibattito dottrinale esso è uscito alquanto ridimensionato. È prevalsa, infatti, un'interpretazione riduttiva della sua portata, sostenendosi, in particolare, che un'autorità amministrativa (in questo caso, neppure indirizzata da una delibera Cicr, non contemplata nella norma) non può, nell'esercizio di un potere regolamentare, comprimere l'autonomia privata, imponendo l'adozione di determinate tipologie di contratti. Può, semmai, prescrivere che a determinati *nomina* contrattuali corrispondano, appunto a fini di trasparenza, solo i contenuti tipici dettati dalla medesima autorità. Liberi gli operatori di adottare o meno quelle tipologie contrattuali, laddove adottino formule differenti dovranno utilizzare denominazioni differenti. Si è parlato perciò, di un potere connotativo e non di tipizzazione (31).

Conformandosi, dunque, a questa indicazione, la Banca d'Italia, d'intesa con la Consob (secondo quanto era disposto fino alla modifica del 2010 dell'art. 117, comma 8°, che, con l'eliminare i “titoli”, ha escluso anche la competenza della Consob) ha previsto, alla Sez. III, par. 4, delle Disposizioni, la *facoltà* delle banche di offrire il CCS.

(28) Sull'art. 117, si vedano ultimamente DE ANGELIS, *Art. 117. Contratti*, in *Commentario al t.u. in materia bancaria e creditizia* 3, dir. da F. Capriglione, T. III, Padova, 2012, 1687 ss.; MIRONE, *Commento all'art. 117 t.u.b.*, in COSTA, *Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Torino, 2013, t. 2, 1321 ss.

(29) La rubrica è stata modificata in tal senso dall'art. 4, comma 1° del d.lg. n. 141/2010.

(30) Era stato invece esercitato con riferimento ai “titoli”: DE ANGELIS (nt. 28); MIRONE (nt. 28).

(31) I termini del dibattito sono riassunti da DE ANGELIS (nt. 28), 1698 ss., ove ampi richiami di dottrina.

Nelle sue linee generali, il CCS, previsto in due versioni, *online* e con operazioni allo sportello, è “un contratto disegnato sulle esigenze di base dei consumatori”, a canone fisso, comprensivo di un numero determinato di operazioni di scritturazione contabile e di servizi. Il canone annuo e il tasso di interesse creditore sono fissati liberamente dalla banca. Nessuna altra spesa, onere o commissione può essere addebitata dalla banca al cliente in relazione al conto, e l'Indicatore Sintetico di Costo (che altro non è che il TAEG) è sempre pari al canone annuo di base. Si prevede anche una periodicità almeno trimestrale dell'informativa, i cui costi devono essere compresi nel canone. Naturalmente, la scelta di una banca di offrire un prodotto che risponda alle caratteristiche prescritte non la esonera dall'osservanza delle norme generali sulla trasparenza.

Per determinare il numero standard di operazioni di scritturazione contabile e di servizi da ricomprendere nel CCS, la Banca d'Italia si è rimessa, secondo quanto previsto con le Disposizioni, ad un accordo tra l'ABI e la maggioranza delle Associazioni facenti parte del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU). Accordo sottoscritto il 28 ottobre 2009.

In base a tale Accordo, il canone annuo onnicomprensivo e il tasso di interesse creditore sono affidati alla libera determinazione del prestatore di servizi di pagamento, prevedendosi solamente che “considerata la rilevanza degli obiettivi di inclusione finanziaria e tenuto conto delle caratteristiche dei potenziali destinatari del prodotto, ferma restando l'autonomia delle banche nella fissazione delle condizioni economiche del rapporto, le parti auspicano che le banche che intendono offrire il ‘Conto Corrente Semplice’ applichino alla clientela condizioni di particolare favore, valutando — ad esempio — la possibilità di offrire un ‘canone bloccato’, ovvero senza aumenti, per un determinato periodo di tempo”. Dunque, non ci si ferma qui ad una semplice indicazione di ragionevolezza, ma ci si spinge ad invocare condizioni di favore per gli utenti del CCS. I sottoscrittori dell'Accordo convenivano inoltre di avanzare al Ministero dell'Economia e a tutti i soggetti interessati una richiesta condivisa per l'abolizione dell'imposta di bollo per il “Conto Corrente Semplice”.

Il Conto corrente semplice non ha avuto alcun successo. L'elenco, pubblicato sul sito della Banca d'Italia (32), delle banche che lo offrono

(32) Lo si veda, aggiornato al 28 febbraio 2013, all'indirizzo [https://www.bancaditalia.it/vigilanza/relazioni-int-clienti/elenco-banche-cc-semplice/elenco\\_intermediari\\_Cc\\_semplice\\_02\\_13.pdf](https://www.bancaditalia.it/vigilanza/relazioni-int-clienti/elenco-banche-cc-semplice/elenco_intermediari_Cc_semplice_02_13.pdf).

conta ventuno banche, e si segnala per l'assenza di tutte le maggiori. D'altro canto, sul versante della domanda, non si ha notizia di una pressione da parte dei consumatori, ansiosi di aprire un CCS. La cosa non può certo sorprendere, dato che, se per le banche si tratta di un prodotto poco attraente, per i loro abituali clienti esso appare probabilmente troppo “semplice”, e si rivela anche inidoneo (non da ultimo, per la mancanza totale di informazione al mercato) ad attirare quella clientela *unbanked* che dovrebbe rappresentare la *target audience* di un'iniziativa del genere. Insomma, l'esperienza fallimentare del CCS avrebbe dovuto già indicare la necessità di una correzione di rotta per il perseguimento degli obiettivi di inclusione finanziaria. Come si vedrà, il legislatore non ha affatto colto il segnale (33).

5. Con l'introduzione per legge del CCB, alla libera adesione degli intermediari alla proposta di offrire un prodotto base, viene dunque sostituito l'obbligo di fornirlo.

Quello italiano è stato, peraltro, uno dei pochissimi legislatori nell'area comunitaria ad essersi mosso nel senso della obbligatorietà dell'offerta di un conto corrente rispondente ad esigenze di base (gli altri sono quelli belga, francese e cipriota), in un panorama che vede, per il resto, una notevole varietà di posizioni, che va dall'assenza *tout court* di previsioni, alla presenza di regimi autoregolamentari, con portata non vincolante, o di previsioni normative parimenti non vincolanti (34).

Le caratteristiche del CCB, identificate dal testo legislativo sono così riassumibili:

- a) inclusione nell'offerta di un numero adeguato di servizi ed operazioni, compresa la disponibilità di una carta di debito gratuita;
- b) struttura dei costi semplice, trasparente, facilmente comparabile;
- c) identificazione delle caratteristiche del conto in accordo con le prescrizioni contenute nella sezione III della raccomandazione n. 2011/

(33) In termini critici nei confronti dello schema contrattuale del Ccs si era espresso MIRONE, *L'evoluzione della disciplina sulla trasparenza bancaria in tempo di crisi: istruzioni di vigilanza, credito al consumo, commissioni di massimo scoperto*, in questa *Rivista*, 2010, I, 557, 576.

(34) Per un panorama sullo stato delle iniziative degli Stati membri in materia di diritto di accesso a minimi servizi bancari, si veda *National measures and practices as regards access to basic payment accounts Follow-up to the Recommendation of 18 July 2011 on access to a basic payment account*, Commission Staff Working Paper, Brussels, 22.8.2012, SWD (2012) 249 final.

442/UE della Commissione, del 18 luglio 2011 (che è quella dedicata alla descrizione dei servizi minimi da dovrebbero essere previsti in tale tipologia di conto), e di “un livello dei costi coerente con le finalità di inclusione finanziaria conforme a quanto stabilito dalla sezione IV della predetta raccomandazione”.

La definizione in dettaglio dei contenuti standardizzati è stata rimessa ad una Convenzione tra il MEF, la Banca d'Italia, l'ABI, Poste Italiane e le associazioni dei prestatori di servizi di pagamento, poi sottoscritta il 20 aprile 2012 e integrata con un *addendum* il 20 aprile 2013.

Il contenuto essenziale della Convenzione può essere così riassunto:

— viene fissato un numero di operazioni annue, precisato in una tabella allegata, ricomprese in un canone annuo fisso; il titolare può chiedere di svolgere operazioni aggiuntive o in numero superiore (separatamente remunerate), ma il prestatore del servizio non può imporle;

— nel canone annuo sono compresi l'*home banking*, l'ATM e l'ATM evoluto (non sono dunque compresi i *carnet* di assegni e le carte di credito);

— le giacenze sul conto non sono remunerate;

— non è consentito al prestatore di servizi di pagamento offrire, nel conto di base, altri servizi, ed in particolare autorizzare lo scoperto o l'esecuzione di operazioni di pagamento che comportano un saldo negativo sul conto;

— quanto al canone annuo onnicomprensivo e al costo delle operazioni eccedenti i limiti fissati nella tabella, si dice solamente che “essi devono essere ragionevoli e coerenti con finalità di inclusione finanziaria”, aggiungendosi che il costo delle operazioni eccedenti i limiti non è in ogni caso superiore a quello applicato dallo stesso prestatore di servizi di pagamento per i conti correnti offerti a consumatori con esigenze di base.

La richiesta del legislatore di essere coerenti, nel fissare i costi, “con le finalità di inclusione finanziaria conforme a quanto stabilito dalla sezione IV della predetta raccomandazione” viene, dalla Convenzione, semplicemente rigirata ai prestatori di servizi di pagamento. Nessuna scelta viene operata tra i criteri dettati nella richiamata sezione IV della Raccomandazione. Non può, comunque, che discenderne che ciascun operatore possa scegliere liberamente, purché si attenga ad uno o più di quei criteri.

Ciò detto, la Convenzione ha dovuto tradurre in dettaglio l'indicazione relativa alle fasce socialmente svantaggiate, di cui alla lettera *d*) del comma 5° dell'art. 2 del d.l. n. 201/11.

Sono state individuate, allo scopo, due categorie di soggetti.

La prima comprende quanti hanno un ISEE in corso di validità inferiore a 7.500 euro lordi (35). Costoro hanno diritto ad ottenere il CCB senza alcuna spesa (salve quelle per operazioni eccedenti il numero di operazioni prefissato) e senza pagare l'imposta di bollo. Si tratta di categoria indiscutibilmente disagiata, se si considera, ad esempio, che già il godimento di una modesta pensione porta facilmente un soggetto che viva da solo e non paghi un canone per l'abitazione, al di sopra del limite (36).

La seconda categoria, comprende gli aventi diritto a trattamenti pensionistici fino a 1.500,00 euro netti mensili, che non rientrano nella precedente categoria, i quali possono scegliere tra un conto che sia gratuito solo per la tipologia di servizi e il numero di operazioni indicate in un Allegato B, e un conto interamente gratuito, che però consente solo la tipologia di servizi di cui all'Allegato B e non consente neanche a pagamento di usufruire di servizi aggiuntivi (consente però alla banca di fornire un numero di operazioni superiore a quello di cui all'Allegato B). Tale categoria non è comunque sottratta al pagamento dell'imposta di bollo.

Ci si può interrogare sulla legittimità di una previsione che considera

(35) L'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), è un parametro di valutazione della situazione economica delle famiglie, utilizzato per determinare chi ha diritto a godere delle prestazioni sociali, sulla base di quanto previsto dal d.lg. 31 marzo 1998, n. 109. Esso viene calcolato dall'INPS, e la relativa certificazione vale un anno. Esso prende in considerazione tre situazioni: reddituale, patrimoniale, economica. Per determinare la prima, si sommano il reddito complessivo lordo ed il reddito delle attività finanziarie e si detraggono gli eventuali canoni di locazione, con un tetto massimo. Per determinare la seconda, si somma il patrimonio mobiliare (depositi bancari, postali, titoli di stato, ecc., ecc.), detraendo una franchigia, con il patrimonio immobiliare (detraendo una franchigia per la casa di abitazione), e si moltiplica per il coefficiente 0,20. Per determinare la situazione economica, si sommano la situazione reddituale e quella patrimoniale e si divide il risultato per un coefficiente fissato dalla legge, a seconda del numero di componenti del nucleo familiare.

(36) Con il comma 2° dell'art. 12 del d.l. - introdotto in sede di conversione -, è stato aggiunto uno strano comma 4-ter nell'art. 2, del d.l. n. 138/11, a termini del quale “per incrementare i livelli di sicurezza fisica e tutelare i soggetti che percepiscono trattamenti pensionistici minimi, assegni e pensioni sociali, i rapporti recanti gli accrediti di tali somme sono esenti in modo assoluto dall'imposta di bollo, ove i titolari rientrino nelle fasce individuate ai sensi del comma 5, lettera d). Per tali rapporti, alle banche, alla società Poste Italiane Spa e agli altri intermediari finanziari è fatto divieto di addebitare alcun costo”. Orbene, nell'art. 2 del d.l. n. 138/11 non esiste alcun “comma 5, lettera d”, mentre, invece, esso esiste nell'art. 12, e fa riferimento a “le fasce socialmente svantaggiate di clientela alle quali il conto corrente è offerto senza spese”. Si tratta di un evidente errore di redazione, che rimane però senza conseguenze, dato che nulla la norma aggiunge alla disciplina del conto di base (se non il pittoresco riferimento all'incremento della “sicurezza fisica” dei percettori di trattamenti minimi e l'errato richiamo agli “intermediari finanziari” anziché ai “prestatori di servizi di pagamento”).

in qualche modo disagiati, e dunque avente diritto al CCB gratuito, i pensionati e non i soggetti con pari reddito, ma non pensionati.

A parte i vantaggi per le categorie disagiate, chiunque lo voglia può chiedere di aprire un CCB, anche se titolare di un altro conto ordinario (tuttavia, le prime informazioni dicono di una diffusa resistenza dei prestatori di servizi di pagamento a consentire tale possibilità).

6. Dall'analisi della disciplina del CCB, emergono talune lacune, la più evidente delle quali riguarda i rimedi per la sua mancata offerta, ovvero per la sua incompleta o infedele predisposizione.

Nessun rimedio sanzionatorio sembra essere collegato all'ipotesi, per quanto improbabile questa sia, della mancata offerta del CCB da parte di un prestatore che vi sia obbligato, così come per il singolo rifiuto di fornitura immotivato o, comunque, non giustificato (37). Con ciò, rimane lettera morta l'auspicio della Commissione (Sez. VI, 15) che gli Stati membri designino le autorità competenti a garantire e monitorare l'effettiva osservanza dei principi stabiliti nella Raccomandazione.

In conformità alla Raccomandazione, invece, che invita ad affidare forme di risoluzione extragiudiziale, anche già esistenti, le controversie tra prestatori di servizi di pagamento e consumatori (Sez. VI, 16), la mancata apertura ingiustificata di un CCB è sicuramente materia di competenza dell'Arbitro Bancario Finanziario.

Possibile, comunque, una reazione in sede civile al rifiuto di aprire il CCB. Riterrei che il soggetto il quale si veda rifiutare, immotivatamente e/o ingiustificatamente, l'apertura di un CCB (o la mancata fornitura di servizi tipo che in esso devono essere inclusi), possa rivolgersi al giudice, al fine di vedere riconosciuto il proprio diritto alla prestazione del servizio, non escludendosi che egli possa ottenere anche una sentenza costitutiva dell'obbligo di concludere il contratto di conto corrente di base.

Ulteriore oggetto di possibile doglianza potrebbe essere l'"occultamento" del CCB da parte di qualche prestatore di servizi di pagamento, che, pur tenendolo formalmente a disposizione, tenda a svalutarne le caratteristiche, al fine di spostare il consumatore richiedente verso prodotti più remunerativi per il prestatore stesso. Già in una fase iniziale

(37) Ritengo, infatti, che dal combinato disposto tra l'obbligo di "offrire" il CCB, di cui alla norma primaria, e la previsione dell'art. 3, comma 2°, della Convenzione, per cui "In caso di rifiuto di apertura del conto, il prestatore dei servizi di pagamento informa immediatamente il consumatore, per iscritto e senza alcun addebito", originino un obbligo di inserire una motivazione nell'informativa sul rifiuto di apertura e la conseguente possibilità di sindacare la fondatezza delle ragioni indicate in detta motivazione.

dell'esperienza, la Banca d'Italia rilevava, su segnalazione di alcuni consumatori, difficoltà di accesso ai CCB e difetto di informazione su di essi, e richiamava i prestatori di servizi di pagamento alla necessità di porre in essere tutti gli adempimenti necessari per dare concreta attuazione agli obblighi di legge (38).

Il dato del sostanziale occultamento dei CCB da parte dei prestatori di pagamento parrebbe, del resto, avvalorato dagli esiti di inchieste giornalistiche, condotte con il ricorso al *mystery shopping* (39), con tutte le cautele che simili operazioni, spesso condotte su piccolissimi campioni, impongono.

Se così fosse, ci sarebbe, comunque, materia per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dato che nascondere l'esistenza di un prodotto che si è obbligati ad offrire, magari al fine di orientare il consumatore verso un prodotto più remunerativo per il professionista, sarebbe pratica commerciale scorretta, *sub specie* di pratica ingannevole (auspicandosi, naturalmente, che un eventuale provvedimento su tale materia abbia miglior sorte di quelli sulla portabilità dei mutui, infine cassati dalla giurisprudenza amministrativa (40)).

Altra possibilità è che un prestatore di servizi di pagamento offra a qualche cliente un prodotto con caratteristiche difformi da quelle indicate nella Convenzione (ad esempio, inserendo servizi ulteriori o diversamente conformati). Qui la risposta non può che essere la nullità parziale, che colpisca le clausole ultronee e, nel caso di inserimento di clausole

(38) Si veda Circolare n. 371176/12, del 23 agosto 2012, reperibile all'indirizzo [http://www.bancaditalia.it/vigilanza/relazioni-int-clienti/avvisi/conto\\_di\\_base\\_23\\_agosto\\_2012.pdf](http://www.bancaditalia.it/vigilanza/relazioni-int-clienti/avvisi/conto_di_base_23_agosto_2012.pdf). Tra l'altro, dismettendo ogni ipocrisia, la Banca d'Italia non menziona neppure l'obiettivo dell'inclusione finanziaria, limitandosi a ricordare ai destinatari che "la finalità di una più ampia tracciabilità dei pagamenti presuppone un agevole accesso di tutte le categorie di utenti ai servizi di pagamento elettronici basati su conto corrente o conto di pagamento".

(39) Vi si fa riferimento anche in un sondaggio di Plus24, pubblicato sul Sole24ore del 23 febbraio 2013, reperibile anche al sito <http://eventiquattro.ilsole24ore.com/eventi-e-altro/finanza-e-finanziamenti/notizie/2013/02/23/il-flop-dei-conti-base-solo-13mila-.aspx>.

(40) L'Autorità garante della concorrenza e del mercato concluse nel 2008 una serie di procedimenti, con i quali accertò che alcuni istituti di credito avevano scorrettamente informato i clienti che intendevano avvalersi della nuova disciplina della portabilità gratuita dei mutui, in modo da scoraggiare tale scelta, per orientarli verso la sostituzione del mutuo, oltre a caricare spese che, nell'interpretazione dell'Autorità, il cliente non avrebbe dovuto sopportare (prov. Ps 1167, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1197, 1198, 1201, 1203, 1204, 1206, 1207, tutti del 7 agosto 2008). I provvedimenti furono tutti annullati dal TAR Lazio (si veda, ad es., T.a.r. Lazio, Sez. I, 28 gennaio 2009, n. 36892) per difetto d'istruttoria e tale esito (anche se non con la stessa motivazione) fu confermato dal Consiglio di Stato (si veda, tra le molte, Cons. Stato, VI Sez., 23 dicembre 2010, n. 9329).



difforni da quelle tipizzate nella Convenzione, comporti la sostituzione automatica di dette clausole, ai sensi dell'art. 1339 c.c., con quelle tipiche.

In questo ambito, questione di particolare rilevanza è quella relativa alle conseguenze dell'eventuale discostamento del canone e dei costi per le operazioni eccedenti dalla "ragionevolezza" richiesta dalla Raccomandazione della Commissione, richiamata dalla lettera c) dell'art. 12, comma 5° del d.l. n. 201/2011. Ferma restando l'assenza di sanzione pubblicistica (a meno di non volere costruire un'ipotesi di pratica ingannevole, per essere dal prestatore spacciato, per definizione, come "ragionevole" un costo che non rispetta invece i criteri di ragionevolezza), è ben possibile per il cliente agire civilmente, per ricondurre, sempre attraverso il meccanismo della nullità parziale, canone e/o costi per i servizi eccedenti quelli inclusi nel CCB ad uno dei criteri di cui alla Sezione IV della Raccomandazione (41). Poiché, come si è visto, sia la legge, sia la Convenzione hanno rimesso al prestatore di servizi di pagamento la concreta scelta del criterio, tra quelli elencati in tale sezione, di fronte alla censura di irragionevolezza di canone e/o spese, si pongono due alternative. Potrebbe essere possibile ricostruire, anche in via di presunzione, a quale criterio il singolo prestatore di servizi di pagamento abbia fatto formalmente riferimento e, in tal caso, sarà cura dell'attore dimostrare che il criterio è stato applicato scorrettamente e al giudice sostituire la determinazione scorretta con quella corretta (e, dunque, imporre un canone o una misura delle spese richieste per i servizi eccedenti realmente "ragionevoli"). Potrebbe, invece (e tale ipotesi appare alquanto più probabile) risultare impossibile risalire ad alcun criterio di determinazione in misura ragionevole del canone e/o delle spese. Ben più arduo appare, in questo caso, ricorrere ad un analogo meccanismo di sostituzione. Non è però da scartare l'idea che, tenendo conto della *ratio* dell'istituto (sia essa quella della promozione dell'inclusione finanziaria, sia essa, come si dirà, quella dell'agevolazione all'accesso a strumenti sostitutivi del contante), in mancanza della scelta originaria del prestatore di servizi di pagamento, il giudice possa approdare alla sostituzione sulla base del criterio più favo-

(41) Un caso di previsione di nullità con sostituzione automatica di clausole anche in caso di illegittima determinazione delle remunerazioni è previsto dall'art. 117, comma 6°, t.u.b., in materia di fissazione di tassi d'interesse e di ogni altro prezzo condizione praticati con riferimento agli usi ovvero più sfavorevoli per il cliente di quelli pubblicizzati.

revole al correntista (che è, probabilmente, quello dell'offerta *cost oriented*) (42).

Per le spese richieste per i servizi eccedenti quelli inclusi, la Convenzione prevede comunque una regola limite di non discriminazione rispetto a quelle applicate dallo stesso prestatore di servizi di pagamento a clienti con esigenze di base. Regola che, tuttavia, non pare riconducibile a nessuno dei criteri di ragionevolezza indicati dalla Raccomandazione.

7. Le questioni più rilevanti poste dal nuovo istituto sono però di sistema, riguardando l'adeguatezza dell'impianto complessivo del CCB rispetto al conseguimento degli obiettivi per cui esso è stato creato.

Uno sguardo al testo legislativo ed alla Convenzione fa comprendere come l'obiettivo dell'inclusione finanziaria non sia il solo che con il conto di base il legislatore italiano ha voluto affrontare.

In tal senso si esprimono già le rubriche delle norme.

L'art. 12 si trova nel Titolo III del d.l. n. 201/11, rubricato "Consolidamento dei conti pubblici", e specificamente nel Capo I, rubricato, a sua volta, "Misure per l'emersione della base imponibile e la trasparenza fiscale". La rubrica della norma recita "Riduzione del limite per la tracciabilità dei pagamenti a 1.000 euro e contrasto all'uso del contante".

Se poi si analizza il contenuto della norma, il comma 2° del medesimo art. 12 modifica l'art. 2 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148, introducendovi il comma 4-ter. Tale comma si va ad inserire, così, tra disposizioni dedicate all'eliminazione dell'uso del denaro contante per i pagamenti delle pubbliche amministrazioni e dei loro enti, giustificata con l'esigenza di riduzione dei costi finanziari e amministrativi derivanti dalla gestione del medesimo (43). Nel quadro di un generale processo di superamento dell'uso del contante nei pagamenti delle p.a. [si vedano le lettere a) e b) del comma 4-ter], la norma stabilisce che "lo stipendio, la pensione, i compensi comunque corrisposti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali e dai loro enti, in via continuativa a

(42) Ciò, peraltro, in conformità a quell'orientamento che tende ad allargare l'ambito di applicazione del meccanismo della nullità parziale con sostituzione automatica di clausole (si veda MAUGERI, *Abuso di dipendenza economica e autonomia privata*, Milano, 2003).

(43) La ricordata disposizione che chiede di garantire la gratuità del conto di accredito di trattamenti pensionistici minimi, assegni e pensioni sociali è totalmente fuori contesto, dato che i soggetti indicati non vengono sfiorati dall'imposizione del limite di 1.000 euro all'uso del contante. Che l'eliminazione del contante arrechi risparmi nella gestione dei pagamenti della p.a. è dato acclarato, anche fuori dall'Italia: si veda in Germania il *Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlungen des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann*, Drucksache 17/8312, Bundestag, 27.12.2011, 10.

prestatori d'opera e ogni altro tipo di emolumento a chiunque destinato, di importo superiore a mille euro, debbono essere erogati con strumenti di pagamento elettronici bancari o postali, ivi comprese le carte di pagamento prepagate e le carte di cui all'articolo 4 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122". Disposizione, questa, che va ad affiancarsi a quelle già in precedenza contenute nell'art. 2 del d.l. 138/11, che obbligano i beneficiari dei pagamenti pensionistici erogati dall'INPS ad indicare un conto corrente sul quale ricevere i pagamenti superiori a 1.000 euro, pena la sospensione del pagamento, con versamento, da parte dei prestatori dei servizi di pagamento, dei relativi fondi su un conto transitorio infruttifero, senza spese e oneri per il beneficiario e, protraendosi l'inerzia, successiva restituzione delle somme all'ente erogatore, con successivo pagamento al beneficiario mediante assegno di traenza (44).

Si consideri, ancora, che, con previsione generale, che quindi si applica a tutti i pagamenti effettuati tra soggetti diversi, l'uso del contante è vietato per importi pari o superiori ai mille euro per effetto dell'art. 49, comma 1°, del d.lg. 21 novembre 2007, n. 231 (più volte modificato in tale soglia), tranne che non avvenga per tramite di prestatori di servizi di pagamento.

Si tratta, con tutta evidenza, di una serie di disposizioni che con l'inclusione finanziaria hanno poco a che vedere. D'altro canto, la Convenzione è chiara nell'accostare le "finalità di inclusione finanziaria", all'inserimento dell'istituto del CCB "nel quadro delle iniziative assunte dal Governo in tema di lotta al contante e di promozione di strumenti di pagamento più efficienti" (45).

(44) Si vedano CAMPOREALE-OTTANELLI, *Tracciabilità dei pagamenti e contrasto all'uso del contante: cosa cambia con l'art. 12 del D.L. 201 nei pagamenti della p.a.*, in *Azienditalia*, 2012, 21.

(45) La lotta all'uso del contante entra nell'agenda governativa come misura anticiclaggio, per approdare a finalità di controllo fiscale. La UE intervenne sulla materia con la direttiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, e con la direttiva 2006/70/CE, che ne reca misure di esecuzione. Le due direttive furono attuate con il citato d.lg. n. 231/07. L'art. 36 di tale d.lg., però, dopo aver previsto che "1. I soggetti indicati negli articoli 11, 12, 13 e 14 conservano i documenti e registrano le informazioni che hanno acquisito per assolvere gli obblighi di adeguata verifica della clientela affinché possano essere utilizzati per qualsiasi indagine su eventuali operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o per corrispondenti analisi effettuate dalla UIF o da qualsiasi altra Autorità competente", dispone, al comma 6, che "I dati e le informazioni registrate ai sensi delle norme di cui al presente

Non si possono dunque leggere le disposizioni istitutive del conto corrente di base al di fuori di questo contesto.

È evidente, da un lato, che l'introduzione del CCB intende perseguire una finalità di tipo sociale, consistente nell'incrementare le possibilità di accesso ai servizi bancari di taluni strati della popolazione economicamente disagiati; dall'altro, che essa è concepita come strumento per ridurre i costi della pubblica amministrazione e per agevolare la piena riuscita di politiche volte a realizzare la tracciabilità della circolazione della ricchezza, ritenendosi che ostacolo su tale strada sia rappresentato dalla ritrosia di molti cittadini ad affrontare la complessa e spesso non molto trasparente ordinaria offerta bancaria.

Nel primo caso, peraltro riguardante soggetti non interessati dalla lotta all'uso del contante (almeno finché non sarà ulteriormente abbassata l'attuale soglia dei 1.000 euro), il CCB è un mezzo per promuovere la realizzazione di un diritto. Nel secondo, è la modalità per rendere meno gravose le conseguenze di una compressione della libertà dei privati. Senza aprire un conto diviene, infatti, assai difficoltoso ricevere ed effettuare pagamenti, se non in misura minima, e, quel che è più grave, riscuotere stipendi, corrispettivi di vario tipo, pensioni non minime. Qui lo stato crea, per così dire, un disagio nuovo ai cittadini, e il CCB diventa, nell'intenzione del legislatore, il modo per renderlo più sopportabile (46).

Dalle prime informazioni raccolte, il disegno sembra avviato al fallimento. Da una recente indagine conoscitiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sui costi dei conto correnti bancari emergono dati molto deludenti (47), che trovano conferma in sondaggi giornalistici condotti presso numerosi prestatori di servizi di pagamento, dai quali risulta che, a distanza di nove mesi dall'istituzione del CCB, erano stati aperti poco meno di 14.000 CCB (48). Numero veramente insoddisfacente, se si considera che i pensionati privi di conto corrente bancario o

Capo sono utilizzabili ai fini fiscali secondo le disposizioni vigenti". Sul tema si veda VALIA, *Le limitazioni all'uso del denaro contante*, in *Notariato*, 2012, 672.

(46) Se si vuole tradurre in numeri la consistenza delle diverse platee investite dalle due azioni, ricorrendo ai dati comunicati dall'Istat per il 2011, si rileva che il 44,1% del totale dei pensionati italiani riceve un assegno mensile sotto i 1.000 euro. Riceve un assegno tra i 1.000 e 1.500 euro al mese il 23,1% dei pensionati, superiore ai 1.500 invece il restante 32,8%.

(47) Ic45 — Indagine conoscitiva sui costi dei conto correnti bancari, la cui chiusura è stata deliberata con provv. n. 24466, del 24 luglio 2013, 75 ss. I dati sono stati rilevati dopo quattro mesi dalla stipula della Convenzione.

(48) Si veda il sondaggio di Plus24 citato a nota 37. Di questi, quasi 6.000 sono conti gratuiti con operatività ridotta rivolti ai pensionati, mentre sono poco più di 800 quelli con operatività un po' più ampia. Circa 4.800 consumatori hanno aperto i conti base ordinari e

postale sono circa 850.000 e che, nel periodo considerato, la lotta al contante ha indubbiamente innescato un processo di apertura di nuovi conti bancari o postali, che si è però largamente orientato verso i prodotti ordinari.

Sarebbe certo il caso di indagare più a fondo sulle ragioni dello scarso successo dell'iniziativa presso la potenziale domanda. Si può ipotizzare che la clientela con esigenze non strettamente di base si sia comunque orientata verso prodotti non di base. Una delle ragioni sembra essere il costo tutt'altro che ragionevole dei CCB. Secondo le informazioni che emergono da osservazioni comparate delle offerte disponibili, infatti (49), il canone annuo medio, pur inferiore alla spesa necessaria per un conto ordinario, risulta sempre troppo elevato, se si considera che si parla di conti che non remunerano le giacenze, non consentono di emettere assegni, avere la carta di credito, ottenere un fido, andare in scoperto (50); ma, soprattutto, sono le operazioni oltre il tetto dei servizi remunerati a forfait con il canone ad avere costi non di rado piuttosto elevati. Secondo l'Autorità garante, tra le ragioni dell'insuccesso vi sono una diffusa poca trasparenza nelle condizioni dei conti di base e, in diversi casi, la scarsa competitività dei conti di base rispetto a talune tipologie di conti ordinari, rispetto ai quali le condizioni applicate per quelli di base non sono affatto migliorative (51).

Certo, fa riflettere la circostanza che l'insuccesso si registri anche presso quella potenziale clientela di base che il conto non lo pagherebbe e che, con elevata probabilità, non avrebbe neppure l'esigenza di effettuare operazioni extrasoglia. Si verifica così il paradosso per cui proprio quei soggetti ai quali l'istituto è rivolto per mere ragioni di inclusione finanziaria, per i quali era stata emanata la Raccomandazione (cioè i soggetti a reddito minimo, che il CCB avrebbero diritto ad averlo gratuito), e per i quali l'offerta ordinaria non può davvero considerarsi in concorrenza con il CCB, di esso non hanno approfittato.

---

oltre 2.200 famiglie, invece, hanno potuto godere delle maggiori agevolazioni previste dalla versione del conto base rivolto alle fasce meno abbienti della popolazione.

(49) Si veda l'indagine riportata dal Corriere della sera, 21 gennaio 2013, pubblicata anche sul sito [http://www.corriere.it/economia/13\\_gennaio\\_21/low-cost-fantasma-puato\\_8ea28278-639b-11e2-9016-003bf863ea6b.shtml](http://www.corriere.it/economia/13_gennaio_21/low-cost-fantasma-puato_8ea28278-639b-11e2-9016-003bf863ea6b.shtml).

(50) A tale proposito, v'è incidentalmente da chiedersi come si renda compatibile tale ultima previsione con l'ipotesi, tutt'altro che peregrina, che su un conto di base sul quale non vengano versate somme di denaro si generi comunque una scoperta per effetto dell'addebito dei canoni.

(51) Nt. 47, 83 ss.

Si può, come si è detto, pensare che, a dispetto dell'invito a pubblicizzare l'istituto, già contenuto nella Raccomandazione della Commissione e nella stessa Convenzione, si sta, appunto, realizzando quanto in precedenza paventato, e cioè che i prestatori dei servizi di pagamento non stiano facendo nulla per far conoscere il CCB, non essendo per nulla interessati a promuoverlo. Sperare, a tale proposito, nella pur auspicabile repressione di comportamenti scorretti, laddove individuabili, per incrementare le fortune del CCB significa non comprendere le ragioni del suo tutt'altro che imprevedibile fallimento.

Come si è visto, per portare a compimento la missione di inclusione finanziaria/abolizione dell'uso del contante, il legislatore ha investito tutti i prestatori di servizi di pagamento dell'obbligo di servizio universale rappresentato dalla messa a disposizione di un conto con caratteristiche di base gratuito, parzialmente gratuito, ovvero offerto a costi ragionevoli. Ha così certamente scongiurato in radice ogni rischio di distorsioni delle concorrenze, paventato dalla Commissione. Avrebbe però dovuto porsi il problema degli incentivi dei medesimi soggetti imprenditoriali — che già avevano mostrato di non essere per nulla interessati a fornire il CCS (nonostante per questo non si prevedesse l'ipotesi dell'offerta gratuita) — ad assolvere a tale obbligo, dato che questo comporta una perdita economica o, comunque, la vendita di servizi scarsamente remunerativi, per di più in diretta concorrenza con propri servizi (52).

Il legislatore non se l'è invece chiesto e ha preferito ricorrere ad una modalità di intervento, non inedita negli ultimi anni, in cui lo stato fa gravare il costo delle proprie politiche, anche sociali, su soggetti privati che considera in grado di finanziarle (53).

---

(52) Ulteriore indizio della scarsa popolarità tra i prestatori dei servizi di pagamento dell'azione di inclusione finanziaria attraverso la previsione di un conto per clienti con esigenze di base è la posizione contraria che essi hanno manifestato in occasione della consultazione pubblica che ha preceduto la pubblicazione della Proposta di direttiva (nt. 25, par. 2.1): "le imprese del settore dei servizi finanziari e alcuni Stati membri sostengono che non vi sono gravi ostacoli all'accesso al conto di base da parte dei consumatori, dato che il settore dei servizi finanziari si conforma a norme nazionali sull'accesso o alla raccomandazione dell'UE. Essi concludono pertanto che non sono necessari provvedimenti in questo settore. Le imprese del settore dei servizi finanziari hanno inoltre sottolineato che se occorre prendere misure, queste vanno adottate a livello nazionale in modo da tener conto dei diversi contesti giuridici e normativi vigenti negli Stati membri".

(53) 3Si pensi alla disciplina della portabilità dei mutui, con la quale è stata imposta alle banche, oltre che la gratuità dell'operazione, la sopportazione delle spese notarili (d.l. 31 gennaio 2007, n. 7, conv. in l. n. 40/07); o alla costituzione di s.r.l. semplificate (art. 3, d.l. 24.1.2012, n. 1, conv. in l. n. 27/2012; d.l. 28.07.2013, n. 76, conv. in l. n. 99/2013), rispetto alla quale la salvezza della competenza esclusiva dei notai in sede di costituzione è stata barattata

Qui non è in dubbio la legittimità dell'imposizione, comunque per legge, di tali prestazioni, né un'avversione ideologica per l'imposizione di qualche onere a soggetti che lo potrebbero comunque affrontare. La questione è, invece, di efficienza e di adeguatezza al perseguimento ai fini dichiarati di una scelta che scarica sulle imprese, tutt'altro che desiderose di sopportarli, gli oneri dell'inclusione finanziaria e della lotta al contante.

Meglio sarebbe stato concepire una qualche forma di incentivo, quanto meno per premiare l'offerta, ma, prima ancora, la diffusione delle informazioni sui conti di base. Meglio ancora sarebbe stato intervenire con qualche forma di "buono", da consegnare ai soggetti individuati come svantaggiati, perché fosse speso per l'accensione di un CCB. Si è seguita, invece, la strada apparentemente più semplice — e certamente meno gravosa per le casse dello stato — della *corvée* imposta ai prestatori di servizi di pagamento. Il risultato non poteva essere diverso da quello che pare emergere dopo un anno di osservazione. In definitiva, il Conto corrente di base sembra destinato a mancare tutti i suoi obiettivi: concepito nel contesto della di inclusione finanziaria, di nessun ausilio sarà su questo versante; trasformatosi, nell'esperienza italiana, in strumento di lotta all'uso del contante, non sembra neppure qui destinato a giocare alcun ruolo.

VINCENZO MELI

*Professore ordinario di Diritto Commerciale  
nell'Università degli studi di Palermo*

---

con la gratuità della relativa prestazione, laddove chi costituisce la società si attenga ad uno statuto *standard*.