

Senato della Repubblica
VI Commissione (Finanze e Tesoro)

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” (S. 1595), disegno di legge S. 763 (Murelli), recante “Modifica alla legge 27 dicembre 2017, n. 205, in materia di corresponsione della retribuzione su conto corrente intestato al lavoratore” e disegno di legge S. 1937 (D’Elia), recante “Modifica alla legge 27 dicembre 2017, n. 205, in materia di corresponsione della retribuzione su conto corrente intestato al lavoratore o alla lavoratrice”.

Testimonianza della Capo del Dipartimento
Tutela della clientela ed educazione finanziaria della Banca d’Italia
Magda Bianco

Roma, 21 luglio 2026

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

Ringrazio la Commissione Sesta Finanze e Tesoro del Senato per avere invitato la Banca d'Italia a questa audizione.

Le proposte oggi all'esame affrontano due questioni distinte che esaminerò separatamente: l'accesso ai servizi bancari e di pagamento e le modalità di corresponsione della retribuzione.

In entrambi i casi le proposte muovono da esigenze che la Banca d'Italia considera meritevoli di particolare attenzione: l'inclusione finanziaria, da un lato, e l'autonomia economica delle persone, dall'altro.

L'Istituto ha già avuto occasione di esprimersi sui profili tecnici delle iniziative legislative concernenti l'accesso al conto corrente¹. In questa sede richiamerò sinteticamente tali considerazioni, soffermandomi soprattutto sull'evoluzione del quadro normativo e sulle possibili modalità attraverso cui gli obiettivi perseguiti potrebbero essere efficacemente realizzati.

1. Proposta di legge sull'obbligo di contrarre e recesso della banca nei rapporti di conto corrente (AS 1595)

L'inclusione finanziaria costituisce un presupposto essenziale della partecipazione alla vita economica e sociale e rappresenta da tempo un obiettivo dell'azione della Banca d'Italia.

Essa va tuttavia perseguita nel rispetto degli altri interessi tutelati dall'ordinamento.

¹ Cfr. Camera dei Deputati, Commissione VI - Finanze, [Audizione del Vice Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, Ida Mercanti \(attualmente Segretario generale dell'IVASS\), del 27 febbraio 2025](#) e Senato della Repubblica, VI Commissione (Finanze e Tesoro), [Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1712 "Disposizioni in materia di utilizzo ed erogazione del rapporto di conto corrente", Magda Bianco, Capo del Dipartimento Tutela della clientela ed educazione finanziaria della Banca d'Italia, 7 luglio 2020.](#)

Se l'obiettivo perseguito dal legislatore è garantire l'accesso ai servizi di pagamento essenziali, l'esperienza maturata negli ultimi anni induce a ritenere che esso possa essere raggiunto con strumenti più mirati rispetto a un obbligo generalizzato a contrarre.

1.1. Profili di attenzione della proposta normativa

La proposta normativa (di seguito, il “DDL”), fatto salvo il rispetto della disciplina italiana ed europea in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo, da un lato introduce l'obbligo per le banche di stipulare un contratto di conto corrente con chiunque ne faccia richiesta, comunicando per iscritto la motivazione dell'eventuale diniego derivante dall'osservanza delle norme antiriciclaggio, dall'altro, non consente alle banche di recedere dal contratto di conto corrente in presenza di un saldo attivo.

Il DDL prevede inoltre l'abrogazione della disposizione contenuta nel Codice del consumo che consente alle banche di recedere da un contratto per la prestazione di servizi finanziari a tempo indeterminato, senza preavviso, in presenza di un giustificato motivo².

Questa formulazione presenta diversi profili di attenzione³.

Innanzitutto, il DDL incide sul principio di rilevanza costituzionale di autonomia contrattuale degli intermediari, nella duplice accezione dell'insindacabile scelta del contraente e della libertà di “non contrarre”⁴. La libertà di iniziativa economica non ha carattere assoluto e può essere limitata per soddisfare particolari esigenze di utilità sociale o per tutelare la sicurezza, la libertà e la dignità umana (ex art. 41, comma 2, Cost.)⁵. La limitazione viene considerata legittima solo quando sia mirata

² Articolo 33, comma 3, lettera a) del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (“Codice del consumo”).

³ Si fa rimando alla già citata audizione del 27 febbraio 2025 per una disamina più dettagliata di tutti i profili di attenzione del DDL e sugli aspetti meritevoli di ulteriori approfondimenti.

⁴ Cfr., ex multis, Corte Cost., sent. n. 241 del 3/15 maggio 1990; sent. n. 268 del 22/30 giugno 1994; sent. n. 279 del 3 luglio 2006.

⁵ In Italia le compagnie assicurative sono obbligate per legge ad accettare le proposte di stipula o rinnovo per l'assicurazione RC Auto (cd. “obbligo a contrarre”). Tuttavia, le compagnie possono rifiutare il contratto in casi specifici e documentati (tra cui, mancata presentazione o irregolarità dell'attestato di rischio, dubbi sull'identità del contraente o del proprietario del veicolo).

a consentire il soddisfacimento di interessi di pari rango e proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito⁶. Analoghi principi sono stati affermati a livello europeo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia della UE⁷.

Un profilo piuttosto delicato riguarda l'interazione tra il DDL e la normativa europea e nazionale in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo⁸.

Il testo, pur facendo salve le disposizioni applicabili in materia, impone alla banca, nei casi di diniego alla stipula o di interruzione del rapporto motivati dall'osservanza di tali norme, l'obbligo di comunicarne le ragioni alla controparte, fornendo le relative motivazioni per iscritto.

Tale previsione presenta profili di possibili incompatibilità con le esigenze di riservatezza previste dalla disciplina antiriciclaggio, nella misura in cui le ragioni sottostanti al diniego o al recesso risultino comunque collegate a una segnalazione di operazione sospetta: in tal caso, infatti, la loro divulgazione confliggerebbe con il divieto di allertare il cliente dell'esistenza di un sospetto di riciclaggio, divieto esplicitamente previsto dalla legge, la cui violazione è assistita da sanzione penale⁹.

Il DDL richiede infine una valutazione attenta sotto il profilo della sana e prudente gestione degli intermediari, al quale l'ordinamento europeo e quello nazionale attribuiscono carattere primario.

L'obbligo di aprire e mantenere rapporti di conto corrente nei confronti di chiunque ne faccia richiesta può comportare infatti l'assunzione di rischi operativi, reputazionali e di conformità (legati, ad esempio, all'impossibilità di identificare il beneficiario effettivo, alla richiesta da parte di soggetti sottoposti a embarghi o restrizioni finanziarie, o che intendono utilizzare il conto per lo svolgimento di attività non etiche), che incidono direttamente

⁶ Corte Cost., sent. n. 279 del 3 luglio 2006, già citata.

⁷ Cfr. C.G.U.E., Grande Sezione, sentenza 22 gennaio 2013, Causa C-283/11, Sky Österreich GmbH, punto 48; C.G.U.E., Grande Sezione, sentenza 28 aprile 2009, C-518/06, Commissione contro Repubblica Italiana, punto 72 e giurisprudenza ivi citata.

⁸ Direttiva UE 849/2015 (cd. quarta direttiva antiriciclaggio) recepita a livello nazionale dal D.lgs. n. 231 del 21 novembre 2007.

⁹ Artt. 39 e 55 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

sull'assetto prudenziale delle banche e potenzialmente sulla stabilità del sistema finanziario¹⁰.

1.2. La proposta normativa e l'attuale disciplina del conto di base per i consumatori

L'ordinamento già prevede, in attuazione della direttiva europea sul conto di pagamento con caratteristiche di base¹¹, uno strumento che realizza un equilibrato bilanciamento tra esigenze di inclusione finanziaria e altri interessi rilevanti, garantendo ai consumatori l'accesso ai servizi essenziali e disciplinando puntualmente i casi di rifiuto e recesso.

La validità del “conto di base” in termini di inclusione finanziaria è confermata dal fatto che esso è stato preso a paradigma di riferimento nei lavori legislativi in corso a livello UE per garantire il futuro accesso ai servizi di base per l'euro digitale¹².

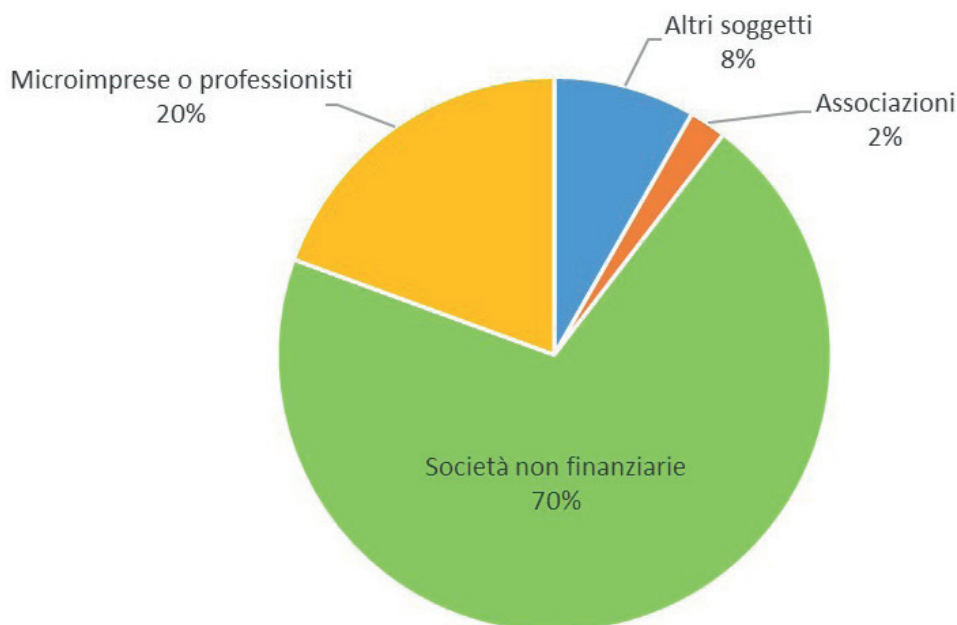
Il valore aggiunto del DDL in termini di inclusione finanziaria riguarda pertanto essenzialmente imprenditori e altri soggetti diversi dai consumatori.

I dati sugli esposti presentati alla Banca d'Italia confermano l'esistenza di qualche criticità per la clientela non consumatrice. Tra il 2019 e il 2025 la Banca d'Italia ha ricevuto circa 280 esposti connessi con difficoltà nell'apertura o nel mantenimento di un conto di pagamento da parte di imprenditori, professionisti, associazioni e altri soggetti non consumatori (Figura 1).

¹⁰ Alcuni profili di approfondimento si rendono necessari, infine, con riferimento alla proposta di abrogazione dell'articolo 33, comma 3, lettera a) del Codice del consumo. La soppressione della disposizione non produrrebbe effetti limitati al solo conto corrente ma si rifletterebbe in via generale su un complesso più ampio di rapporti relativi ai servizi finanziari conclusi con consumatori, eccedendo dunque l'oggetto dichiarato dell'intervento e alterando in modo non circoscritto un equilibrio normativo che peraltro recepisce previsioni di matrice europea (Direttiva 93/23 del Consiglio del 5 aprile 1993).

¹¹ Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base, recepita in Italia con decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 37.

¹² L'articolo 14, comma 2 della proposta di Regolamento sull'euro digitale prevede infatti l'applicazione delle vigenti disposizioni europee in materia di conto di base anche all'accesso dei consumatori al conto in euro digitale con servizi di base, con gli opportuni adattamenti (in termini di lista dei servizi e di gratuità) legati alla natura di moneta di banca centrale dell'euro digitale.

Esposti ricevuti dalla Banca d'Italia per recesso o rifiuto dell'apertura di un conto di pagamento, per tipologia di soggetto segnalante (1)*(dati 2019-2025; composizione percentuale)*

Fonte: Banca d'Italia.

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

1.3. Prospettive evolutive del quadro normativo in materia di accesso al conto di pagamento

Nella prospettiva di conservare l'equilibrio tra i diversi interessi tutelati dall'ordinamento, si potrebbe valutare di affiancare al conto di base per i consumatori un nuovo diritto a ottenere un conto di pagamento da parte di altri soggetti.

In particolare, tale diritto potrebbe applicarsi a categorie di professionisti o imprese maggiormente esposte al rischio di esclusione finanziaria e potrebbe prevedere l'accesso a una gamma di servizi limitata, escludendo ad esempio quelli che implicano un finanziamento, come carte di credito e fidi.

Andrebbero inoltre dettagliati i presupposti per l'apertura del conto, nonché i servizi e prodotti che possono essere ad esso collegati, in relazione alle concrete necessità dell'utente.

Al pari di quanto accade per i consumatori, l'apertura e l'utilizzo di questo conto dovrebbero far salvo il diritto di recesso da parte degli operatori

in presenza di determinati presupposti, così da tener conto non solo degli obiettivi di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ma anche delle altre esigenze di ordine pubblico e di natura costituzionale già richiamate.

Soluzioni normative per garantire l'accesso a un conto di pagamento da parte di clienti non consumatori sono già oggi adottate in diversi paesi europei, tra cui la Francia e il Belgio.

In Francia vige un “diritto al conto”, relativo a servizi di base, generalizzato, cioè rivolto potenzialmente a chiunque, sebbene mitigato dalla previsione di una dettagliata procedura di apertura e, in alcuni casi dalla facoltà di recesso da parte degli intermediari (ad esempio, per l'utilizzo del conto per operazioni che la banca ha motivo di sospettare effettuate per fini illeciti, per la fornitura di informazioni non corrette da parte del cliente, per il venir meno dei requisiti di residenza o domicilio richiesti, per l'apertura di un secondo conto con servizi di base in Francia).

In Belgio opera un istituto simile, consistente in un “conto di base business” che le banche con sede nel Paese e aventi rilevanza sistemica sono tenute ad aprire a professionisti e aziende (lavoratori autonomi, società, enti no-profit o fondazioni, associazioni non riconosciute) che si siano visti rifiutare da almeno tre banche diverse l'apertura di un conto di pagamento con servizi minimi. Dopo il terzo rifiuto, il richiedente può rivolgersi alla Camera dei servizi bancari di base che, previo parere dell'Unità di informazione finanziaria, nomina una banca che sarà obbligata ad aprire il conto di base. Le banche e la Camera possono rifiutare l'apertura del conto per violazione delle normative antiriciclaggio o gravi condanne per reati finanziari.

2. Disegni di legge sul conto mono-intestato per le lavoratrici e i lavoratori (AS 763 e AS 1937)

I disegni di legge prevedono che, qualora la corresponsione della retribuzione avvenga mediante bonifico, il pagamento debba essere effettuato su un conto intestato esclusivamente alla lavoratrice (o al lavoratore).

Le proposte perseguono l'obiettivo di promuovere il raggiungimento di una maggiore autonomia economica femminile e di contrastare la disparità di genere nei rapporti finanziari. Nelle relazioni di accompagnamento si fa riferimento in particolare alla necessità di colmare il divario di genere nel

possesso del conto corrente bancario personale, anche per ridurre l'esposizione delle donne a forme di dipendenza idonee a sfociare in violenza economica.

L'accredito della retribuzione su un conto intestato esclusivamente alla lavoratrice potrebbe contribuire a rafforzarne l'autonomia economica e rappresentare uno strumento utile anche nella prevenzione di situazioni di dipendenza economica.

Vale però la pena sottolineare due punti di attenzione.

In primo luogo, è opportuno che l'attuazione della misura non comporti costi aggiuntivi, monetari e non, per le lavoratrici o i lavoratori interessati e le rispettive famiglie. L'obiettivo di rafforzare l'autonomia economica risulterebbe infatti indebolito se l'obbligo di disporre di un conto intestato esclusivamente al percettore della retribuzione comportasse costi aggiuntivi, per apertura, gestione e operatività di un nuovo conto. Si osserva, al riguardo, che il conto di base per consumatori è gratuito solo al di sotto dei limiti ISEE specificamente previsti¹³ e la lavoratrice o il lavoratore non avrebbe comunque diritto alla sua apertura se già in possesso di un conto, anche se cointestato.

In secondo luogo, è importante valutare attentamente le cause dell'esclusione finanziaria (il mancato accesso ai servizi finanziari di base) e in particolare i divari di genere.

Confronti realizzati sulla base delle indagini svolte dalla Banca d'Italia in coordinamento con l'OCSE/INFE nel 2023 evidenziano come i divari di genere nel livello di inclusione finanziaria siano molto contenuti tra coloro che sono inseriti nel mercato del lavoro.

Tra le persone occupate, il possesso di un conto corrente e l'utilizzo degli strumenti di pagamento risultano sostanzialmente analoghi per donne e uomini. Il 94 per cento delle donne lavoratrici dichiara di possedere un conto corrente (mono o cointestato) al pari degli uomini. Il dato scende sotto il 73 per cento tra le donne che non lavorano.

Le donne lavoratrici possiedono e utilizzano strumenti di pagamento digitali (mediante smartphone o carte di pagamento) per gestire le proprie

¹³ Il conto non prevede spese di apertura o gestione ed è esente dall'imposta di bollo in presenza di un ISEE in corso di validità inferiore a 11.600 euro annui (Decreto MEF n. 70 del 3 maggio 2018).

finanze personali al pari degli uomini. Al contrario, meno della metà delle donne non occupate utilizza in autonomia strumenti di pagamento digitali.

Anche il divario di genere nelle conoscenze finanziarie è quasi nullo tra gli occupati ma sale al 12 per cento tra coloro che non partecipano al mercato del lavoro.

In Italia, peraltro, i tassi di partecipazione e di occupazione femminili sono tra i più bassi dell'Unione europea¹⁴. Inoltre, nel nostro Paese, le donne che lavorano hanno più frequentemente lavori precari e contratti part-time, spesso involontari¹⁵, continuano a scontare fenomeni di “segregazione orizzontale” (prevalente occupazione in settori economici caratterizzati da una bassa remunerazione, come quelli di cura alla persona), e “verticale” (risultano cioè escluse dai vertici di aziende e istituzioni) e sopportano differenziali retributivi di genere ancora ampi¹⁶. Ne discendono differenze significative nella capacità di accumulare risparmio e, più in generale, nelle condizioni economiche¹⁷.

Per tutti questi motivi, una misura volta a favorire l'accrescimento della retribuzione su un conto personale può rappresentare un tassello di una politica di emancipazione femminile, ma difficilmente può conseguire da sola gli obiettivi perseguiti.

Potrebbe invece produrre effetti più significativi se accompagnata da interventi che aumentino le opportunità occupazionali delle donne, favoriscano la stabilità e la qualità del loro lavoro, riducano i divari retributivi, rafforzino le loro competenze finanziarie anche nell'ottica di favorire una maggiore inclusione economica e finanziaria.

¹⁴ Nel primo trimestre del 2026, il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro era pari in Italia al 57,5 per cento, a fronte di una media UE del 71,2 per cento; il tasso di occupazione delle donne era il 54,1 per cento contro una media europea del 66,5.

¹⁵ Sul totale degli occupati, il 31,5 delle donne lavora part time, contro l'8,1 per cento degli uomini. Una larga maggioranza dichiara che lavora part time perché non è riuscita a trovare un lavoro a tempo pieno (cfr. [istat-cnel.pdf](#)).

¹⁶ Francesca Carta, Marta De Philippis, Lucia Rizzica e Eliana Viviano, 2023, “Le donne, il lavoro e la crescita economica”, Banca d'Italia, Seminari e Convegni (<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2023-0026/index.html>).

¹⁷ Secondo i dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2022 condotta dalla Banca d'Italia, il reddito medio e la ricchezza mediana netta delle donne capo famiglia risulta in media inferiore rispettivamente di oltre il 30 e oltre il 20 per cento rispetto a quello dei capi famiglia uomini (cfr. [Banca d'Italia - Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2022](#)).

Poiché, come accennato, tra chi non partecipa al mercato del lavoro i divari di genere nell'inclusione e educazione finanziaria restano significativi, è alle donne che appartengono a questo insieme che bisogna porre particolare attenzione, puntando a favorirne l'accesso a strumenti finanziari essenziali (ad esempio il conto di base) e ad accrescerne le competenze finanziarie.

La Banca d'Italia è impegnata attivamente su quest'ultimo fronte. Ha realizzato, tra l'altro, un corso di finanza personale dedicato alle donne ("Le Donne Contano"), disponibile sul portale "L'economia per tutti", che affronta i temi della pianificazione finanziaria, degli strumenti di pagamento, dell'home banking e della sicurezza informatica, dell'indebitamento e degli investimenti, sottolineando l'importanza della costruzione di una solida autonomia economica. Il programma è diffuso anche attraverso collaborazioni con soggetti esterni, inclusi i centri antiviolenza e la Caritas, proprio con l'obiettivo di raggiungere le donne in condizione di maggiore vulnerabilità.

3. Conclusioni

La Banca d'Italia sostiene le iniziative volte a rafforzare l'inclusione finanziaria, riconoscendone il valore quale presupposto essenziale per favorire la partecipazione economica e sociale delle persone. Particolare attenzione merita il sostegno alle categorie più vulnerabili, tra cui le donne che continuano a incontrare ostacoli nel conseguimento di una piena autonomia economica.

Nella prospettiva della Banca è fondamentale che gli interventi normativi e gli strumenti adottati siano progettati bilanciando gli obiettivi di inclusione con gli altri interessi pubblici meritevoli di tutela. Gli strumenti dovrebbero essere calibrati in modo da realizzare efficacemente gli obiettivi di inclusione, limitando oneri e restrizioni a quanto strettamente necessario e preservando i presidi posti a tutela della sana e prudente gestione degli intermediari e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

In tale ottica, con riferimento alla proposta relativa al conto corrente, soluzioni che concentrino la tutela sui soggetti che attualmente non beneficiano di specifiche garanzie di accesso ai servizi di pagamento, vale a dire i clienti non consumatori, possono avere dei meriti. Si potrebbe, al riguardo, valutare la previsione di un diritto per i soggetti non consumatori a ottenere un conto di pagamento, da strutturare contemperando i diversi interessi che vengono in rilievo.

Per quanto concerne l'accredito della retribuzione, la finalità di rafforzare l'autonomia economica delle lavoratrici appare pienamente condivisibile. È tuttavia opportuno che l'attuazione della misura non comporti oneri aggiuntivi – monetari e non – per le lavoratrici, così come per i lavoratori e le famiglie interessati. Inoltre, la misura sarebbe più efficace se inserita in un quadro più ampio di politiche volte a favorire una maggiore e più stabile partecipazione delle donne al mercato del lavoro, ridurre i divari economici, promuovere l'educazione finanziaria e rafforzare gli strumenti di prevenzione della violenza economica.

Questa pubblicazione è stata stampata
su carta certificata Ecolabel UE
(numero di registrazione: FR/011/003)

Inoltre l'impatto ambientale connesso con il ciclo di vita della carta utilizzata
è stato compensato con l'acquisto di crediti di carbonio e piantando alberi in aree del territorio italiano.