

Il conto corrente bancario con caratteristiche di base: sollecitazioni comunitarie e disciplina nazionale

DI

VINCENZO MELI

Ordinario di Diritto commerciale
Università degli Studi di Palermo

1. L'8 maggio 2013 la Commissione Europea ha pubblicato una proposta di direttiva “*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*” (1). L'iniziativa, per quanto riguarda il secondo profilo indicato nel titolo, rappresenta un ulteriore passaggio del percorso comunitario inteso a promuovere l'accesso di tutti i cittadini dell'Unione Europea ai servizi di conto corrente bancario. Il tema che fa da sfondo a tale azione è quello della lotta alla c.d. *financial exclusion*, consistente, appunto, nel mancato accesso di ampie fasce della popolazione a servizi finanziari considerati di base. Problema di portata globale, che non riguarda solamente i Paesi in via di sviluppo o emergenti, ma è attuale anche nel mondo economicamente e socialmente più avanzato (2). Nella UE esso è stato per la prima volta posto all'attenzione nel 2007, con la *Sin-*

(1) Bruxelles, 8.5.2013 COM(2013) 266 final.

(2) Su tale tema, la sua origine e il suo trattamento su scala globale, ci si permette di rinviare a V. MELI, *Il conto corrente di base tra inclusione finanziaria e controllo della circolazione della ricchezza*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 2014, I, 56, e alla bibliografia ivi citata.

gle *Market Review* (3), e la connessa presentazione di un Documento di lavoro, dedicato a *Initiatives in the area of retail financial services* (4). I passaggi successivi sono stati la presentazione di uno studio (5), 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* (6).

Finora, il punto di approdo di tale azione è stata la Raccomandazione del 18 novembre 2011 (7), i cui contenuti sono stati sostanzialmente traspolti nella Proposta di direttiva, anche se inquadrati in una diversa cornice. Se, infatti, nella Raccomandazione prevale la finalità sociale dell'in-

(3) *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.

(4) 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 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*».

(5) DG EMPLOYMENT SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES, *Financial services provision and prevention of financial exclusion*, European Commission, Brussels 2008, cit.

(6) *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.

(7) Raccomandazione del 18 luglio 2011 sull'accesso a un conto di pagamento di base (2011/442/UE), in *GUCE* L190/87 del 21 luglio 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 era il «*dare a tutti i cittadini dell'UE l'accesso ad un conto di pagamento di base*». Per un'analisi della Raccomandazione, rinvio ancora a V.MELI, *Il conto corrente di base*, cit.

clusione finanziaria (8), la base giuridica della direttiva è costituita dal principio della libera circolazione dei servizi di pagamento e, più in generale, delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (9). In sostanza, la difficoltà di accedere ai servizi bancari viene qui vista come ostacolo da rimuovere all'integrazione dei mercati.

Il contenuto della Proposta può essere riassunto in questi termini:

– il diritto ad ottenere un conto di pagamento con caratteristiche di base riguarda il “consumatore”, cioè “*ogni persona fisica che agisca a fini che non rientrano nella sua attività commerciale, imprenditoriale, artigianale o professionale*” (art. 2, lett. a). Per la verità, si tratta di limitazione che, comprensibile in un contesto di protezione sociale, lo è meno in quello della tutela della libertà di circolazione;

– il diritto di accesso a tale conto deve essere riservato a chi non sia già titolare di un altro conto di pagamento che consenta di usufruire dei medesimi servizi (art. 15, par. 3). Anzi, questa rappresenta una delle due sole ipotesi in cui al richiedente può essere rifiutata l'apertura di un conto (l'altra è che non siano non sono soddisfatte le condizioni previste dal capo II della direttiva 2005/60/CE, in materia di adeguata verifica della clientela);

– il conto di pagamento di base deve includere solamente servizi di pagamento (art. 16) e non deve prevedere alcun tipo di scoperto di conto correlato al conto di pagamento di base (art. 17, par. 4);

– i servizi compresi nel conto di pagamento di base devono essere offerti a titolo gratuito o ad una spesa ragionevole (art. 17);

A tale proposito, la direttiva, ancora riprendendo la Raccomandazione, dovrebbe disporre che le competenti autorità degli Stati membri definiscano che cosa si intende per spesa ragionevole, tenendo conto di uno o più dei seguenti criteri: (a) i livelli di reddito nazionali; (b) la media delle spese ap-

(8) Si veda il Considerando 2: “*I severi requisiti attualmente imposti dai prestatori di servizi 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*”.

(9) Si vedano la relazione di accompagnamento alla Proposta (par. 3.1) e il Considerando 1.

plicate ai conti di pagamento nello Stato membro; (c) il totale dei costi connessi alla fornitura del conto di pagamento con caratteristiche di base; (d) i prezzi al consumo nazionali (art. 17).

Come già rilevavo nel mio precedente lavoro sul tema (10), si tratta di parametri eterogenei e non del tutto coerenti. È evidente che la scelta di un parametro o di un altro (una combinazione tra diversi parametri) può generare risultati alquanto differenti in termini di spesa per l'accesso al conto, ma altrettanto evidente è che la Commissione, sintetizzandoli, anche nella Proposta di direttiva, nel concetto di ragionevolezza, ha voluto limitare la libertà di determinazione dei corrispettivi da parte degli offerenti del conto di base.

In congiunzione con il riconoscimento a tutti i consumatori del diritto di ottenere un conto di base, l'imposizione di un limite alla determinazione dei corrispettivi, che può spingersi fino alla pretesa di gratuità di tale tipo di conto, configura la prestazione del conto di base come di obbligo di servizio universale (11).

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. Su questo secondo aspetto, la Proposta, al pari della Raccomandazione, tace. Sul primo, ancora in continuità con la Raccomandazione, dispone (art. 15) che "*Gli Stati membri assicurano che nel loro territorio almeno un prestatore di servizi di pagamento offra ai consumatori il conto di pagamento con caratteristiche di base*" (precisando il limite per cui il conto di pagamento con caratteristiche di base non deve essere offerto unicamente da prestatori di servizi di pagamento che offrono il conto unicamente mediante funzioni di banca *online*).

Scompaiono, invece, rispetto alla Raccomandazione, quelle indicazioni circa la necessità di designare il prestatore (o i prestatori) di servizi di pagamento in base ai principi di trasparenza, non-discriminazione e proporzionalità, evitando le distorsioni della concorrenza. Il che, tuttavia, non può certo fare venire meno tali cautele.

2. La storia del conto corrente con caratteristiche di base in Italia è, lo si lasci dire, una tipica storia italiana, le cui fasi possono così sintetizzarsi:

(10) V.MELI, *Il conto corrente di base*, cit.

(11) 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 M. MC ATEER, G. EVANS, *A Financial Inclusion "Manifesto". Making Financial Markets Work for All in a Post Financial Crisis World*, London, 2010, 44 s.

– interesse per la creazione di un prodotto standardizzato idoneo a soddisfare esigenze minime di accesso ai servizi di pagamento manifestato, per iniziativa della Banca d'Italia, già in epoca anteriore all'adozione della Raccomandazione della Commissione, ma approdato ad una soluzione forzatamente "debole";

– successiva approvazione di uno o più provvedimenti legislativi formalmente idonei a dare impulso decisivo al programma politico della inclusione finanziaria (dunque, approdo ad una soluzione apparentemente "forte");

– commistione, nello stesso provvedimento, di finalità differenti (inclusione finanziaria, controllo della circolazione della ricchezza), non senza qualche incongruenza;

– formale imposizione a tutti gli operatori dell'obbligo di offrire il prodotto, con dubbi sulla sua reale promozione da parte di essi;

– mancata predisposizione di un chiaro apparato sanzionatorio specifico;

– sostanziale fallimento dell'istituto, per mancanza di domanda del prodotto e disinteresse degli operatori.

Dunque, il primo passo, compiuto dalla Banca d'Italia, fu il prevedere, 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). Tale iniziativa si inquadra nell'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*". Norma, questa, che ha dato luogo a controversie (12) e mai applicata, fino a quel momento, con riferimento ai con-

(12) La norma 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" (rubrica modificata in tal senso dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 141/2010). Il comma 8, in particolare, si pone 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 illegittime. Sull'art. 117, si vedano ultimamente, L. DE ANGELIS, *sub art. 117. Contratti*, in *Commentario al T.U. in materia bancaria e creditizia*, dir. da F. Capriglione, III, 3^a ed., Padova, 2012, p. 1687 ss; MIRONE, *Commento*

tratti (13). Nell'interpretazione dei poteri da essa attribuiti alla Banca d'Italia è prevalsa una visione depotenziata, nel senso che la Banca d'Italia (in questo caso, neppure indirizzata da una delibera Cicr, che non è contemplata) 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 possano corrispondere, 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 (14).

Data questa cornice, la Banca d'Italia non poté ovviamente andare oltre la previsione di una *facoltà* delle banche di offrire il CCS (Sez. III, par. 4, delle Disposizioni), forse contando poi di esercitare la sua *moral suasion*.

Il CCS esiste tutt'oggi, anche se pochissime banche vi hanno aderito e il loro numero (cosa comprensibile, comunque, alla luce della introduzione del conto corrente di base) è anzi in calo: erano ventuno al 28 febbraio 2013, sono sedici esattamente un anno dopo (15). Descritto in via generale, esso 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. Nessun'altra spesa, onere o commissione può essere addebitata dalla banca al cliente in relazione al conto, e l'Indicatore Sintetico di Costo (che in sostanza coincide con 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.

all'art. 117 t.u.b., in C. COSTA, *Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Torino, 2013, t. 2, p. 1321 ss.

(13) Era stato invece esercitato con riferimento ai “titoli”. L. DE ANGELIS, *sub art. 117*, loc. ult. cit.; A. MIRONE, *Commento all'art. 117 t.u.b.*, loc. cit.

(14) I termini del dibattito sono riassunti da L. DE ANGELIS, *sub art. 117*, cit., p. 1698 ss., ove ampi richiami di dottrina.

(15) Si veda l'elenco aggiornato al 28 febbraio 2014, all'indirizzo http://www.banccaditalia.it/vigilanza/relazioni-int-clienti/elenco-banche-cc-semplce/elenco_intermediari_CC_semplice_28_02_14.pdf.

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, sottoscritto il 28 ottobre 2009, tra l'ABI e la maggioranza delle Associazioni facenti parte del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU). In base a tale Accordo, il canone annuo onnicomprensivo e il tasso di interesse creditore sono affidati alla libera determinazione delle banche, 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*”. Viene dunque superata la semplice indicazione di ragionevolezza, per spingercisi fino 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 CCS.

Se il CCS non ha avuto alcun successo è, probabilmente, perché esso non si è rivelato sufficientemente attraente né per le banche, né per la loro abituale clientela. Tale tipo di prodotti appare eccessivamente elementare per una clientela già finanziariamente inclusa, che mal sopporta le limitazioni alla fruibilità di servizi (probabilmente neppure controbilanciata da una apprezzabile riduzione di costi), mentre non arriva comunque a quella potenziale clientela, cui le politiche di *financial inclusion* mirano (16).

3. Con l'art. 12 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con l. n. 214/2011, nell'ordinamento italiano è stato introdotto l'obbligo, da parte delle banche, della società Poste Italiane S.p.A. e degli altri prestatori di servizi di pagamento abilitati ad offrire servizi a valere su un conto di pagamento (17)

(16) In termini critici nei confronti dello schema contrattuale del CCS si era espresso A. MIRONE, *L'evoluzione della disciplina sulla trasparenza bancaria in tempo di crisi: istruzioni di vigilanza, credito al consumo, commissioni di massimo scoperto*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 2010, I, 557, 576.

(17) Secondo quanto previsto dall'art. 1, lett. g), del d.lgs. 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, nonché, quando

di offrire un conto corrente di base (CCB), la cui definizione delle caratteristiche è stata demandata ad un'apposita convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze, la Banca d'Italia, l'Associazione Bancaria Italiana, la società Poste italiane S.p.A. e le associazioni dei prestatori di servizi di pagamento. Convenzione effettivamente sottoscritta il 28 marzo 2012 (e integrata con un *addendum* il 20 aprile 2013).

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 alla sollecitazione comunitaria, espressa attraverso la ricordata Raccomandazione del 2011, per la promozione dell'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 dichiarati sono la riduzione dei costi della P.A. e l'incremento della tracciabilità della circolazione della ricchezza, eminentemente in chiave di controllo fiscale.

4. Quello italiano è stato 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 (18).

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 ricordata Raccomandazione n. 2011/442/UE e di «un livello dei costi coerente con le finalità di inclusione finanziaria conforme a quanto stabilito dalla sezione IV della predetta Raccomandazione».

Il contenuto essenziale della Convenzione conclusa sulla base del decreto legislativo può essere così riassunto:

prestano servizi di pagamento, banche, Poste Italiane S.p.A., la Banca Centrale Europea e le banche centrali nazionali se non agiscono in veste di autorità monetarie, altre autorità pubbliche, le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali se non agiscono in veste di autorità pubbliche. Si veda, da ultimo, V. SANTORO, *I servizi di pagamento*, in *Ianus. Diritto e finanza*, 2012, n. 6, 7.

(18) 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.

– 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 girata ai singoli prestatori di servizi di pagamento. Nessuna scelta viene, infatti, operata tra i criteri dettati nella richiamata sezione IV della Raccomandazione.

Nel tradurre in dettaglio l'invito di cui alla lett. *d*) del comma 5 dell'art. 2 del d.l. n. 201/2011, a definire le fasce socialmente svantaggiate, alle quali consentire l'accesso al CCB a condizioni di favore o financo gratuitamente, la Convenzione ha individuato due categorie di soggetti. La prima comprende quanti hanno un ISEE in corso di validità inferiore a 7.500 euro lordi (19). Costoro hanno diritto ad ottenere il CCB senza alcuna spesa (salve quelle

(19) 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.lgs. 31 marzo 1998, n. 109. Esso viene calcolato dall'INPS, e la relativa certificazione vale un anno e 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.), detraendo una franchigia, con il patrimonio immobiliare (detraendo una franchigia per la casa di abitazione), e si moltiplica per il coefficiente 0,20.

per operazioni eccedenti il numero di operazioni prefissato) e senza pagare l'imposta di bollo. Si tratta di categoria indiscutibilmente disagiata, se si considera 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 (20). 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 consenta solo la tipologia di servizi di cui all'Allegato B e non consenta, 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 in qualche modo disagiati, e dunque avente diritto al CCB gratuito, i pensionati e non i soggetti con pari reddito, ma che pensionati non siano.

A parte i vantaggi per le categorie disagiate, chiunque lo voglia può chiedere di aprire un CCB, anche se è già 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).

5. Quanto al presidio ai diritti da riconoscere ai soggetti da includere finanziariamente, la Raccomandazione, al Considerando 16, prevedeva che

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.

(20) 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, lett. d). Per tali rapporti, alle banche, alla società Poste italiane S.p.A. 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, lett. 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*”).

“Per la risoluzione di controversie derivanti dai principi di cui alla presente raccomandazione è opportuno che i consumatori abbiano accesso a procedure di reclamo e ricorso extragiudiziale. Per la risoluzione delle controversie si può ricorrere, se del caso, ai relativi organismi e regimi esistenti, ad esempio quelli istituiti per la risoluzione delle controversie relative ai diritti e agli obblighi di cui alla direttiva 2007/64/CE”. Le indicazioni specifiche erano poi svolte nella Sezione VI.

Nella Proposta di direttiva, al sistema rimediabile vengono dedicati gli artt. 20, 21 e 22. Il primo dispone che gli Stati individuino le autorità, indipendenti dai prestatori di pagamento, chiamate a garantire e sorvegliare l'effettiva applicazione della direttiva. Il secondo è dedicato alla previsione di sistemi di risoluzione alternativa delle controversie. Il terzo è dedicato a “Misure e sanzioni amministrative”, e dispone che “Gli Stati membri stabiliscono le norme riguardanti le misure e sanzioni amministrative applicabili alle violazioni delle disposizioni di diritto interno adottate conformemente alla presente direttiva e prendono tutte le misure necessarie per garantirne l'applicazione. Tali misure e sanzioni amministrative sono efficaci, proporzionate e dissuasive”.

Sul piano rimediabile, l'attuale disciplina italiana del CCB appare in effetti lacunosa, mancando del tutto uno specifico quadro sanzionatorio per le violazioni degli obblighi in essa contenuti.

Nessuna sanzione è prevista per il caso che un prestatore di servizi di pagamento ometta del tutto di prevedere nella propria offerta il CCB, così come per il rifiuto di fornitura immotivato o, comunque, non giustificato, opposto a singoli consumatori (21).

La risoluzione alternativa delle controversie relative all'offerta del CCB deve ritenersi già adeguatamente affidata all'Arbitro Bancario Finanziario, rispondendosi perciò alla ricordata esigenza, posta dalla Raccomandazione, e ripresa dalla Proposta di direttiva, di valorizzare forme di risoluzione extragiudiziale, anche attraverso sistemi già esistenti.

Possibile, comunque, una reazione in sede civile al rifiuto immotivato di aprire il CCB.

(21) 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.

Ulteriore oggetto di possibile doglianza potrebbe essere il comportamento di qualche prestatore di servizi di pagamento, che, pur tenendo formalmente a disposizione il CCB, tenda ad occultarlo o a svalutarne le caratteristiche, al fine di spostare il consumatore richiedente verso prodotti più remunerativi per il prestatore stesso. Già in una fase iniziale 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 concerta attuazione agli obblighi di legge (22).

Se così fosse, ci sarebbe, comunque, materia per l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, dato che orientare surrettiziamente il consumatore verso un prodotto più remunerativo per il professionista sarebbe pratica commerciale scorretta, *sub specie* di pratica ingannevole.

Altra potenziale patologia riguarda la possibilità 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 colpirà le clausole ultronee e, nel caso di inserimento di clausole difformi da quelle tipizzate nella Convenzione, comporterà la sostituzione automatica, 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 lett. 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 una ipotesi di pratica ingannevole, per essere dal

(22) Si veda circolare 23 agosto 2012, n. 371176/12 reperibile all'indirizzo 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". 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* (si veda il sondaggio di Plus24, pubblicato sul Sole24ore del 23.2.2013, 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>).

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, ripresi, come si è visto, nella Proposta di direttiva (23). 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, il criterio al quale il singolo prestatore di servizi di pagamento abbia voluto fare formalmente riferimento e, in tal caso, sarà cura dell’attore dimostrare che il criterio è stato applicato scorrettamente, chiedendo 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 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, nello spirito dell’istituto (sia esso quello dell’inclusione finanziaria, sia esso, come si dirà, quello dell’agevolazione all’accesso a strumenti sostitutivi del contante), avendo il prestatore di servizi di pagamento mancato di esercitare la scelta tra criteri, il giudice possa approdare alla sostituzione sulla base del criterio più favorevole al correntista (che è, probabilmente, quello dell’offerta *cost oriented*) (24).

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.

(23) 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 condizionale praticati con riferimento agli usi ovvero più sfavorevoli per il cliente di quelli pubblicizzati.

(24) 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 M.R. MAUGERI, *Abuso di dipendenza economica e autonomia privata*, Milano, 2003).

7. Fin qui si è ragionato del CCB come oggetto di un diritto, riconosciuto in particolare alle fasce socialmente più deboli, con finalità di inclusione finanziaria. L'istituto, però, nel nostro ordinamento è entrato anche nell'ambito del perseguimento di altre e ben diverse finalità.

L'art. 12 si trova nel Titolo III d.l. n. 201/2011, 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". Il comma 2 del medesimo art. 12 modifica l'art. 2 d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148, introducendovi il comma 4-ter. Tale comma va ad inserirsi, 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 (25). Nel quadro di un generale processo di superamento dell'uso del contante nei pagamenti delle P.A. [si vedano le lett. 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 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 d.l. 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 contenuti nell'art. 2 d.l. 138/2011, 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, suc-

(25) 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.

cessiva restituzione, delle somme all'ente erogatore, con successivo pagamento al beneficiario mediante assegno di traenza (26).

Si consideri, ancora, che, con previsione generale, applicabile 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, d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, 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*" (27).

L'introduzione del CCB, dunque, da un lato si inserisce nell'ambito di politiche di inclusione finanziaria, che è parte di una più generale azione di inclusione sociale; dall'altro, incrementando le possibilità di accesso ai servizi bancari, intende agevolare la piena riuscita di politiche volte ad incrementare la tracciabilità della circolazione della ricchezza, ritenendosi che ostacolo sulla strada dell'eliminazione dei pagamenti in contanti sia rappresentato dalla resistenza di molti cittadini ad affrontare la complessa e spesso non molto trasparente ordinaria offerta bancaria.

È evidente che anche i destinatari delle due azioni, pur nella comunanza dello strumento utilizzato, sono diversi. Sotto il primo aspetto, non si

(26) Si vedano R. CAMPOREALE – C. 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.

(27) La lotta all'uso del contante entra nell'agenda governativa come misura anti-riciclaggio, 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.lgs. n. 231/2007. L'art. 36 d.lgs. cit., però, dopo aver previsto che "*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 Capo sono utilizzabili ai fini fiscali secondo le disposizioni vigenti*". Sul tema si veda C. VALIA, *Le limitazioni all'uso del denaro contante*, in *Notariato*, 2012, 672.

tratta certo di soggetti interessati dalla lotta all'uso del contante (almeno finché non sarà ulteriormente abbassata l'attuale soglia dei 1.000 euro). Nel secondo, invece, si tratta di soggetti abituati a pagare e riscuotere in contanti, per i quali, sempre più, senza aprire un conto diviene assai difficoltoso ricevere ed effettuare pagamenti, se non in misura minima, riscuotere stipendi, corrispettivi di vario tipo, pensioni non minime (28).

Quali che siano le finalità della sua creazione, non sembra però che lo strumento ideato allo scopo stia andando incontro al successo. Da un'indagine conoscitiva dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato sui costi dei conto correnti bancari, sono emersi dati molto deludenti (29), 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 (30). Numero veramente insoddisfacente, se si considera che i pensionati privi di conto corrente bancario o 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. Il che vuol, dire che l'accresciuta domanda di servizi bancari si è orientata verso i prodotti ordinari. Sul piano dell'inclusione finanziaria, può dubitarsi che il CCB sia stato di qualche ausilio.

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 (31),

(28) 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%.

(29) 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 a quattro mesi dalla stipula della Convenzione.

(30) Si veda il sondaggio di Plus24 citato a nota 37. Di questi circa 14.000 conti, 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 oltre 2.200 famiglie, invece, hanno potuto godere delle maggiori agevolazioni previste dalla versione del conto base rivolto alle fasce meno abbienti della popolazione.

(31) Si veda l'indagine riportata dal Corriere della Sera, 21 gennaio 2013, pubblicato anche sul sito http://www.corriere.it/economia/13_gennaio_21/low-cost-fantasma-puato_8ea28278-639b-11e2-9016-003bf863ea6b.shtml.

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 (32); ma, soprattutto, sono le operazioni oltre il tetto dei servizi remunerati forfetariamente 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 (33).

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. Paradossalmente, 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. Certo, se la platea dei soggetti disagiati, cioè veramente di base, non è stata affatto attratta dalla prospettiva di inclusione finanziaria, si può anche pensare che ciò sia avvenuto perché la prima esigenza di base, di difficile soddisfazione, non è quella di avere un conto bancario, bensì quella di avere denaro da tenervi depositato!

D'altro canto, non si può dire che, a dispetto dell'invito a pubblicizzare l'istituto, già contenuto nella Raccomandazione della Commissione e nella stessa Convenzione, i prestatori dei servizi di pagamento si siano sforzati realmente per fare conoscere il CCB. La ragione può essere facilmente intuibile, e risiede nella ricordata lacuna – nazionale come comunitaria – relativa al finanziamento del servizio universale di prestazione dei servizi bancari di base. Insomma, che incentivo hanno i prestatori di servizi di pagamento – 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) – a fornire il servizio, laddove questo appare meno remunerativo degli altri servizi offerti liberamente sul mercato, con i quali il CCB

(32) A tale proposito, v'è incidentalmente da chiedersi come si renda compatibile tale 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 scopertura per effetto dell'addebito dei canoni.

(33) IC45 - Indagine conoscitiva sui costi dei conto correnti bancari, cit., 83 ss.

dovrebbe porsi in diretta concorrenza (34)? Ovvvia domanda che il legislatore non si è affatto posto, preferendo 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 (35).

Qui non è in dubbio la legittimità dell'imposizione, comunque per legge, di tali prestazioni, né un'avversione ideologica per l'attribuzione di qualche onere a soggetti che lo potrebbero comunque affrontare. La questione è, invece, di efficienza, non meno che 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 inclu-

(34) 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"*.

(35) Si pensi alla disciplina della portabilità dei mutui, per 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. 40/2007); o alla costituzione di s.r.l. semplificate (art. 3, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. in l. n. 27/2012; d.l. 28 luglio 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 con la gratuità della relativa prestazione, laddove chi costituisce la società si attenga ad uno statuto *standard*.

sione 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.

E non si vede perché l'approvazione di una eventuale direttiva comunitaria, che non sembra chiedere allo Stato italiano più di quanto esso abbia già fatto (salvo riguardo al quadro sanzionatorio), possa mutare i termini della questione.

