



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori TURCO e CROATTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 LUGLIO 2026

Disposizioni per il riconoscimento del diritto alla cittadinanza economica e per il rafforzamento dell’accesso ai servizi bancari essenziali

ONOREVOLI SENATORI. — Negli ultimi decenni l'economia italiana ha attraversato una profonda trasformazione determinata dalla digitalizzazione dei rapporti economici, dalla diffusione dei pagamenti elettronici, dalla progressiva riduzione dell'utilizzo del contante e dall'integrazione tra servizi bancari, attività economiche e servizi pubblici digitali. Parallelamente, l'evoluzione tecnologica e normativa ha modificato radicalmente il ruolo svolto dal conto corrente, che ha progressivamente cessato di rappresentare un semplice contratto di diritto privato tra banca e cliente per assumere la funzione di infrastruttura essenziale della vita economica.

Oggi l'accesso a un conto corrente costituisce il presupposto indispensabile per ricevere una retribuzione, una pensione o una prestazione assistenziale, esercitare un'attività imprenditoriale o professionale, effettuare e ricevere pagamenti, adempiere agli obblighi tributari, utilizzare i servizi della pubblica amministrazione, accedere agli strumenti di pagamento elettronico, partecipare ai mercati digitali e, più in generale, svolgere le ordinarie attività della vita economica.

La progressiva digitalizzazione dell'economia ha quindi determinato una sostanziale trasformazione della natura economica e sociale dei servizi bancari. L'accesso al sistema dei pagamenti non rappresenta più soltanto una scelta contrattuale tra privati, ma costituisce una condizione necessaria affinché i cittadini possano esercitare in modo pieno ed effettivo numerosi diritti riconosciuti dall'ordinamento.

In tale contesto assume rilievo il concetto di cittadinanza economica, intesa quale in-

sieme delle condizioni che consentono a ogni cittadino di partecipare effettivamente alla vita economica del Paese, senza subire esclusioni arbitrarie o discriminazioni incompatibili con i principi costituzionali di uguaglianza sostanziale, solidarietà e tutela della persona.

La disponibilità di un conto corrente personale costituisce oggi, inoltre, uno strumento essenziale di autodeterminazione. Essa consente di percepire direttamente il proprio reddito, amministrare autonomamente le proprie risorse economiche, effettuare pagamenti, accedere ai servizi pubblici e costruire un percorso di indipendenza personale e lavorativa.

La mancanza di accesso ai servizi bancari o la perdita improvvisa del rapporto di conto corrente possono determinare, soprattutto nei confronti delle persone economicamente più fragili, situazioni di grave vulnerabilità e di esclusione sociale.

L'evoluzione dei rapporti economici ha progressivamente trasformato il conto corrente in una vera e propria infrastruttura essenziale della moderna economia. La crescente diffusione dei pagamenti elettronici, gli obblighi di tracciabilità previsti dalla legislazione vigente, la digitalizzazione dei rapporti con la pubblica amministrazione e la progressiva riduzione dell'utilizzo del contante hanno reso l'accesso ai servizi bancari una condizione necessaria per lo svolgimento delle ordinarie attività lavorative, professionali e imprenditoriali. L'esclusione dal sistema dei pagamenti determina oggi conseguenze che travalicano il rapporto contrattuale con l'intermediario, incidendo direttamente sulla possibilità di esercitare diritti

fondamentali e di partecipare pienamente alla vita economica del Paese.

La privazione dell'autonomia economica, il controllo esclusivo delle risorse finanziarie, l'impossibilità di disporre di un proprio conto corrente o di gestire liberamente il proprio patrimonio costituiscono strumenti frequentemente utilizzati per limitare la libertà personale e impedire alle vittime di intraprendere percorsi di emancipazione.

Per tali ragioni, il presente disegno di legge considera l'accesso ai servizi bancari essenziali anche quale strumento di promozione dell'autonomia economica e di prevenzione delle situazioni di dipendenza finanziaria, riconoscendo che la piena partecipazione alla vita economica rappresenta una condizione imprescindibile per l'effettivo esercizio della libertà personale, dell'uguaglianza sostanziale e della dignità della persona.

In tale prospettiva, la previsione di procedure semplificate e prioritarie per le donne vittime di violenza economica non costituisce un trattamento di favore, bensì una misura diretta a rimuovere ostacoli concreti che limitano l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali, in attuazione dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione.

L'accesso ai servizi bancari costituisce oggi un elemento fondamentale della partecipazione alla vita economica e sociale. Il legislatore europeo ha riconosciuto tale esigenza con la direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014 (*Payment Accounts Directive*), recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 37, che ha introdotto nel testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, la disciplina del conto di base.

Il conto di base rappresenta un importante strumento di inclusione finanziaria, volto a garantire ai consumatori legalmente residenti

nell'Unione europea l'accesso a un insieme minimo di servizi di pagamento.

La disciplina vigente ha certamente contribuito a rafforzare il diritto di accesso ai servizi bancari fondamentali, ma presenta limiti oggettivi derivanti dal suo ambito applicativo e dalle finalità originariamente perseguite dal legislatore europeo.

La normativa in vigore, infatti, è prevalentemente orientata alla tutela del consumatore quale utilizzatore di servizi di pagamento e non affronta in modo organico il tema della piena partecipazione dei cittadini alla vita economica, né disciplina compiutamente le situazioni nelle quali il rapporto bancario venga negato o interrotto in presenza di soggetti che, pur non presentando profili di illecito, risultano appartenere a categorie economiche considerate astrattamente più esposte al rischio.

Analogamente, la disciplina in essere non contempla specifiche misure volte a garantire l'accesso ai servizi bancari essenziali alle imprese individuali di minori dimensioni e ai lavoratori autonomi economicamente più fragili, la cui attività risulta oggi strettamente dipendente dall'utilizzo di strumenti bancari e di pagamento elettronico.

Negli ultimi anni il sistema economico ha evidenziato situazioni nelle quali cittadini, professionisti e piccoli operatori economici hanno incontrato difficoltà nell'apertura o nel mantenimento di rapporti bancari, con conseguenze particolarmente rilevanti sulla possibilità di svolgere attività lavorative, ricevere pagamenti o adempiere agli obblighi fiscali.

Parallelamente, l'evoluzione della disciplina antiriciclaggio ha determinato un progressivo rafforzamento degli obblighi di adeguata verifica della clientela, attribuendo agli intermediari responsabilità sempre più incisive nella prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Tali esigenze di tutela della legalità rappresentano un presidio irrinunciabile dell'ordinamento e non vengono in alcun modo messe in discussione dal presente disegno di legge.

Tuttavia, l'applicazione delle procedure di gestione del rischio non può tradursi nell'esclusione automatica o indiscriminata di intere categorie economiche dall'accesso ai servizi bancari, in assenza di una valutazione individuale della posizione del singolo richiedente.

Anche le Linee guida dell'Autorità bancaria europea (EBA/GL/2022/05) hanno evidenziato come pratiche di esclusione dei clienti fondate su valutazioni generalizzate del rischio (cosiddetto « *de-risking* ») possano compromettere gli obiettivi dell'inclusione finanziaria, raccomandando agli intermediari l'adozione di procedure fondate sulla valutazione del rischio del singolo cliente e non sull'appartenenza a una determinata categoria economica.

Ulteriore criticità riguarda la limitata tutela procedimentale riconosciuta agli utenti nei casi di diniego dell'apertura del rapporto o di recesso unilaterale, situazioni che possono determinare effetti particolarmente gravi sulla vita economica delle persone e delle piccole attività economiche.

Alla luce di tali criticità, il presente disegno di legge persegue una duplice finalità.

Da un lato, intende affermare, per la prima volta nell'ordinamento italiano, il principio della cittadinanza economica, riconoscendo che l'effettiva partecipazione alla vita economica costituisce una componente essenziale della cittadinanza sostanziale delineata dalla Costituzione.

Dall'altro lato, introduce una disciplina organica volta a rafforzare gli strumenti di inclusione finanziaria, attraverso l'istituzione del conto universale, il riconoscimento di specifiche garanzie procedimentali, il divieto di esclusioni automatiche fondate sull'appartenenza a categorie economiche e il rafforzamento delle tutele nei confronti di donne

soggette a violenza e le persone maggiormente vulnerabili.

La riforma si fonda su un equilibrato bilanciamento tra i diritti dei cittadini, la libertà di iniziativa economica degli intermediari bancari, la tutela della stabilità del sistema finanziario e gli obblighi derivanti dalla normativa in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

La proposta si inserisce nel quadro della disciplina europea in materia di conti di pagamento e non modifica né sostituisce la disciplina del conto di base prevista dalla citata direttiva 2014/92/UE e dal decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 37. Al contrario, essa ne amplia, completa e ne integra l'ambito e la portata applicativa, introducendo una disciplina nazionale che rafforza gli strumenti di inclusione finanziaria e li estende, entro limiti ragionevoli e proporzionati, anche a categorie di operatori economici che, pur svolgendo attività di ridotte dimensioni, possono incontrare concrete difficoltà nell'accesso ai servizi bancari essenziali.

Non si introduce un obbligo generalizzato di contrarre né modifica l'impianto della disciplina europea del conto di base. Essa si limita a rafforzare gli strumenti di inclusione finanziaria previsti dall'ordinamento nazionale, nel pieno rispetto della direttiva 2014/92/UE, della disciplina dei servizi di pagamento, della libertà di iniziativa economica degli intermediari e della normativa in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il presente disegno di legge tiene conto delle recenti osservazioni formulate nel corso delle audizioni parlamentari da Banca d'Italia e dall'Associazione bancaria italiana (ABI). In particolare, la proposta evita di configurare un obbligo generalizzato e indiscriminato di contrarre, individuando una platea circoscritta di soggetti destinatari

della tutela e preservando integralmente la disciplina in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La riforma valorizza il principio della valutazione individuale del rischio, in coerenza con gli orientamenti dell'Autorità bancaria europea, conferma la possibilità per gli intermediari di rifiutare l'apertura del rapporto nei casi tassativamente previsti dalla legge e rafforza gli obblighi di trasparenza e motivazione delle decisioni. Si realizza così un equilibrato contemperamento tra il diritto all'inclusione finanziaria, la libertà di iniziativa economica degli intermediari, la stabilità del sistema bancario e le esigenze di tutela della legalità.

Parimenti, restano integralmente ferme le disposizioni del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nonché le competenze di vigilanza attribuite alla Banca d'Italia.

Il disegno di legge recepisce inoltre gli orientamenti espressi dall'Autorità bancaria europea in materia di valutazione individuale del rischio e tiene conto delle osservazioni formulate nel corso dell'iter parlamentare da Banca d'Italia e dall'ABI, perseguendo un equilibrato contemperamento tra inclusione finanziaria, stabilità del sistema bancario e libertà d'impresa.

L'obiettivo del presente disegno di legge è quindi quello di riconoscere nell'ordinamento italiano il diritto alla cittadinanza economica quale principio ispiratore delle politiche di inclusione finanziaria, individuando nell'accesso ai servizi bancari essenziali uno degli strumenti fondamentali per garantirne l'effettività.

La proposta non intende trasformare l'attività bancaria in un servizio pubblico né comprimere la libertà di iniziativa economica degli intermediari. Essa muove dalla consapevolezza che la libertà contrattuale, pur costituendo un principio fondamentale dell'economia di mercato, deve essere eser-

citata in modo coerente con la funzione sociale dell'attività economica e con il principio costituzionale di uguaglianza sostanziale, evitando che l'esclusione dai servizi bancari essenziali determini forme di emarginazione economica incompatibili con una moderna democrazia.

Il disegno di legge si propone pertanto di perseguire cinque obiettivi fondamentali.

In primo luogo, riconoscere il diritto di ogni persona a partecipare pienamente alla vita economica attraverso l'accesso ai servizi bancari essenziali.

In secondo luogo, rafforzare l'inclusione finanziaria, prevenendo fenomeni di esclusione ingiustificata dall'accesso al sistema dei pagamenti e favorendo la piena integrazione economica delle persone fisiche, delle imprese individuali di minori dimensioni e dei lavoratori autonomi.

In terzo luogo, promuovere un equilibrio tra la tutela dei diritti dei cittadini e la libertà d'impresa degli intermediari bancari, valorizzando il principio della valutazione individuale del rischio e superando ogni forma di esclusione automatica o generalizzata di intere categorie economiche, in coerenza con gli orientamenti dell'Unione europea.

In quarto luogo, rafforzare la tutela delle persone maggiormente vulnerabili, quali le donne vittime di violenza economica, le persone con disabilità, i soggetti economicamente fragili e coloro che rischiano di essere esclusi dalla partecipazione alla vita economica per ragioni non imputabili alla propria volontà.

Infine, incrementare la trasparenza e l'affidabilità del sistema bancario mediante procedure uniformi, motivazioni dei dinieghi, attività di monitoraggio e strumenti di controllo idonei a favorire un rapporto più equilibrato tra intermediari e utenti.

In particolare, l'articolo 1 individua i principi ispiratori dell'intervento legislativo, introducendo nell'ordinamento il concetto di

cittadinanza economica quale presupposto per l'effettiva partecipazione della persona alla vita economica e sociale del Paese.

La disposizione riconosce che, nell'attuale contesto economico caratterizzato dalla progressiva digitalizzazione dei rapporti giuridici ed economici, l'accesso ai servizi bancari essenziali costituisce una condizione necessaria per l'esercizio di numerosi diritti fondamentali.

L'articolo richiama espressamente gli articoli 3, 41 e 47 della Costituzione, evidenziando come l'inclusione finanziaria rappresenti uno strumento volto a promuovere l'uguaglianza sostanziale, la tutela del risparmio e il corretto equilibrio tra libertà d'iniziativa economica e funzione sociale dell'attività d'impresa.

La disposizione chiarisce inoltre che il disegno di legge integra la disciplina vigente del conto di base senza modificarne l'impianto né alterare il quadro normativo europeo.

L'articolo 2 individua i principi ai quali devono conformarsi gli intermediari nell'offerta dei servizi bancari essenziali.

Particolare rilievo assumono i principi di inclusione finanziaria, non discriminazione, proporzionalità, trasparenza e valutazione individuale del rischio, che costituiscono i criteri interpretativi dell'intera disciplina.

L'articolo pone inoltre particolare attenzione alla tutela delle persone vulnerabili, riconoscendo che l'accesso ai servizi bancari rappresenta oggi uno strumento essenziale di autonomia personale e di partecipazione economica.

L'articolo 3 introduce nel testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, una disciplina organica del conto universale, collocandola sistematicamente accanto alla disciplina del conto di base.

La scelta di intervenire direttamente sul citato testo unico garantisce il pieno coordinamento della nuova disciplina con l'ordina-

mento vigente ed evita duplicazioni normative.

Il conto universale è configurato quale strumento volto ad ampliare le garanzie di inclusione finanziaria senza sostituire il conto di base previsto dalla normativa dell'Unione europea.

Il nuovo istituto si coordina con il conto di base e con la disciplina dei servizi di pagamento, nel pieno rispetto della normativa europea e degli obblighi derivanti dalla disciplina prudenziale e dalla normativa in materia di antiriciclaggio, ed è rivolto principalmente ai soggetti vulnerabili.

La scelta mira a rafforzare l'inclusione finanziaria delle realtà economiche che, pur operando professionalmente sul mercato, presentano caratteristiche dimensionali analoghe a quelle dei consumatori.

La norma, altresì, disciplina in maniera tassativa le ipotesi nelle quali l'intermediario può rifiutare l'apertura del conto universale.

Sono integralmente salvaguardati gli obblighi previsti dalla normativa in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Contestualmente viene rafforzata la trasparenza del procedimento attraverso l'obbligo di comunicare al richiedente la categoria delle motivazioni poste a fondamento del diniego, nel rispetto degli obblighi di riservatezza previsti dalla legge.

All'articolo 4 è, infine, introdotto un meccanismo di monitoraggio parlamentare dell'efficacia della riforma.

La relazione annuale consentirà di verificare il grado di attuazione del diritto alla cittadinanza economica, l'andamento dell'inclusione finanziaria e l'eventuale necessità di ulteriori interventi normativi.

L'articolo 5 precisa che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Diritto alla cittadinanza economica)

1. La Repubblica riconosce il diritto di ogni persona a partecipare pienamente alla vita economica del Paese e l'autonomia economica quale elemento essenziale della cittadinanza economica. A tal fine, promuove l'accesso ai servizi bancari essenziali quale strumento di prevenzione della violenza economica e di rimozione degli ostacoli che limitano l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali, con particolare riguardo alle donne vittime di violenza.

2. L'accesso ai servizi bancari costituisce presupposto necessario per l'effettivo esercizio dei diritti economici e sociali della persona e concorre a garantire l'uguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3 della Costituzione, la tutela del risparmio di cui all'articolo 47 della Costituzione e la libertà di iniziativa economica nel rispetto della funzione sociale di cui all'articolo 41 della Costituzione.

3. La presente legge promuove l'inclusione finanziaria, contrasta ogni forma di esclusione ingiustificata dall'accesso al sistema dei pagamenti e integra la disciplina del conto di base prevista dal capo II-ter del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, ampliando le tutele dell'inclusione finanziaria nel rispetto della normativa dell'Unione europea e della disciplina vigente.

Art. 2.

(Principi)

1. L'accesso ai servizi bancari essenziali costituisce presupposto per la piena partecipazione alla vita economica e sociale.

2. Le banche, la società Poste italiane Spa e gli altri prestatori di servizi di pagamento abilitati a offrire servizi a valere su un conto di pagamento assicurano il rispetto dei seguenti principi:

- a) inclusione finanziaria;
- b) non discriminazione;
- c) proporzionalità;
- d) trasparenza;
- e) valutazione individuale del rischio;
- f) tutela delle persone vulnerabili.

Art. 3.

(Modifiche al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385)

1. Al capo II-ter del titolo VI del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, dopo l'articolo 126-*vicies sexies*, sono inseriti i seguenti:

« Art. 126-*vicies septies*. – (*Conto universale*). – 1. Le banche, la società Poste italiane Spa e gli altri prestatori di servizi di pagamento autorizzati a offrire conti di pagamento mettono a disposizione dei soggetti di cui al comma 2 un conto di pagamento, di seguito denominato “conto universale”, destinato a garantire l'accesso ai servizi bancari essenziali e a favorire l'effettivo esercizio del diritto alla cittadinanza economica.

2. Il conto universale è rivolto:

a) ai beneficiari di prestazioni assistenziali;

b) ai consumatori con un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a euro 11.600;

c) alle microimprese individuali che, nell'esercizio precedente, abbiano conseguito ricavi non superiori al limite previsto dalla normativa vigente per l'applicazione del regime forfetario;

d) ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti che abbiano conseguito compensi non superiori al limite di cui alla lettera c);

e) alle donne vittime di violenza di genere;

f) alle vittime del delitto di usura ai sensi della legge 7 marzo 1996, n. 108.

Art. 126-*vicies octies*. - (*Condizioni economiche del conto universale*). - 1. Al conto universale si applicano le condizioni economiche previste per il conto di base dalla normativa vigente, assicurando che i costi applicati siano coerenti con le finalità di inclusione finanziaria e di tutela della cittadinanza economica.

2. Il canone annuo onnicomprensivo, fatta esclusione degli oneri fiscali previsti dalla normativa vigente, non è dovuto qualora il titolare del conto universale:

a) dichiari di non essere titolare di altro conto di base anche presso un prestatore di servizi di pagamento e sia in possesso di un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), in corso di validità, non superiore a euro 11.600;

b) sia titolare di trattamenti pensionistici complessivi non superiori a 18.000 euro lordi annui.

3. Restano ferme le ulteriori condizioni di gratuità previste dalla normativa vigente.

4. La Banca d'Italia adotta le disposizioni di attuazione del presente articolo, assicurando il coordinamento con la disciplina del conto di base e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, di inclusione finanziaria e di tutela della cittadinanza economica.

5. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dalla presente sezione.

Art. 126-*vicies nonies*. - (*Valutazione individuale del rischio*). - 1. Le banche, la società Poste italiane Spa e gli altri prestatori di servizi di pagamento abilitati a offrire servizi a valere su un conto di pagamento non possono adottare politiche di esclusione automatica o generalizzata nei confronti di categorie economiche, professionali o imprenditoriali esclusivamente in ragione del settore di attività esercitato.

2. Ogni decisione relativa all'apertura, al mantenimento o alla chiusura del rapporto di conto universale è adottata sulla base di una valutazione individuale del rischio, effettuata nel rispetto della normativa in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Art. 126-*vicies decies*. - (*Diniego dell'apertura del conto universale*). - 1. Il prestatore di servizi di pagamento può rifiutare l'apertura del conto universale esclusivamente qualora:

a) ricorrano gli obblighi di astensione previsti dalla normativa in materia di antiriciclaggio e di finanziamento del terrorismo;

b) non sia possibile effettuare l'adeguata verifica della clientela prevista dalla normativa vigente;

c) sussistano provvedimenti dell'autorità giudiziaria o di altra autorità competente ostativi all'instaurazione del rapporto di conto universale;

d) il rapporto di conto universale sia utilizzato per attività illecite o fraudolente;

e) ricorrano ulteriori casi espressamente previsti dalla legge.

2. In caso di diniego all'apertura del conto universale, il prestatore di servizi di pagamento ne informa il richiedente, entro il termine massimo di dieci giorni lavorativi dalla ricezione della richiesta, per iscritto e senza spese, indicando le specifiche motivazioni del rifiuto e informando il cliente delle procedure di reclamo disponibili, della facoltà di inviare un esposto alla Banca d'Italia e di ricorrere ai sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie previsti dall'articolo 128-bis.

3. Restano ferme le limitazioni previste dalla normativa vigente in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nonché il divieto di comunicazione delle informazioni coperte da obblighi di riservatezza.

4. Il diniego non può essere fondato esclusivamente sull'appartenenza del richiedente a una determinata categoria economica, professionale o imprenditoriale, ma deve essere il risultato di una valutazione individuale del rischio di cui all'articolo 126-vicies novies ».

Art. 4.

(Relazione al Parlamento)

1. Entro il 30 giugno di ogni anno il Governo trasmette alle Camere una relazione sullo stato della cittadinanza economica e dell'inclusione finanziaria contenente:

a) il numero dei conti universali aperti nell'anno precedente;

b) il numero dei dinieghi di apertura dei conti universali nell'anno precedente;

c) l'andamento dei costi applicati ai conti universali, dei reclami e delle chiusure dei rapporti;

d) l'efficacia delle misure previste dalla presente legge.

Art. 5.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.