

## COLLEGIO DI MILANO

composto dai signori:

|                   |                                                           |
|-------------------|-----------------------------------------------------------|
| (MI) TINA         | Presidente                                                |
| (MI) BARTOLOMUCCI | Membro designato dalla Banca d'Italia                     |
| (MI) RIZZO        | Membro designato dalla Banca d'Italia                     |
| (MI) FORMAGGIA    | Membro di designazione rappresentativa degli intermediari |
| (MI) SCARANO      | Membro di designazione rappresentativa dei clienti        |

Relatore (MI) BARTOLOMUCCI

Seduta del 14/04/2026

### FATTO

Il ricorrente, insoddisfatto degli esiti dell'interlocazione intercorsa in fase di reclamo, adiva questo Arbitro deducendo di aver richiesto, in data 30.09.2025, l'apertura di un conto di base presso l'intermediario, essendo residente legalmente in Italia e titolare di valido permesso di soggiorno.

Faceva tuttavia presente che la banca avesse rifiutato senza motivazioni riconducibili ai casi previsti dalla normativa, richiamando genericamente la libertà di iniziativa economica e l'art. 2597 cod. civ.; riteneva che detto rifiuto contrastasse con la Direttiva 2014/92/UE e con il d.lgs. n. 37/2017, che impongono agli intermediari l'obbligo di offrire il conto di base a tutti i consumatori legalmente soggiornanti nell'UE, salvo motivi AML o mancanza di documenti, condizioni non ricorrenti nel suo caso.

Chiedeva, pertanto, previo accertamento della illegittimità del rifiuto, l'accensione del conto di base; in via subordinata una spiegazione coerente con la normativa vigente.

Si costituiva ritualmente l'intermediario convenuto, il quale eccepiva preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per genericità della domanda e incompletezza della narrazione dei fatti, oltre che tendente ad ottenere una pronuncia costitutiva.

Riferiva che, durante i contatti preliminari con la filiale, il ricorrente avesse dichiarato l'intenzione di depositare sul conto una somma di rilievo proveniente da un'operazione effettuata all'estero (Russia),

senza tuttavia fornirne adeguata documentazione; precisava che, a fronte della rilevanza dell'operazione prospettata, fossero stati richiesti chiarimenti e riscontri documentali necessari all'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica, che erano risultati insufficienti.

Rilevava che l'insoddisfacente riscontro non avesse consentito il rispetto degli obblighi normativi in materia di verifica della clientela, imponendo l'astensione dall'instaurazione del rapporto.

Chiedeva, pertanto, di dichiarare l'inammissibilità del ricorso ovvero il suo rigetto nel merito.

Alle controdeduzioni dell'intermediario replicava il ricorrente, il quale si opponeva alle eccezioni spiegate da controparte.

Contestava la ricostruzione dei fatti fornita dall'intermediario, sottolineando di non aver mai dichiarato l'intenzione di effettuare bonifici dalla Federazione Russa né di versare fondi di provenienza incerta, ma di voler disporre di risparmi personali, detenuti in contanti e accumulati in precedenti periodi lavorativi.

Ribadiva che la sua richiesta riguardasse l'apertura di un conto di base destinato a finalità essenziali, quali il pagamento del canone di locazione, delle utenze domestiche, delle spese universitarie e delle ordinarie spese di vita; aggiungeva che il personale della filiale avesse chiarito che il conto di base opera esclusivamente all'interno dell'Unione europea, circostanza che renderebbe incomprensibile il riferimento a presunti versamenti o trasferimenti di fondi di provenienza russa, peraltro non previsti anche in considerazione delle note limitazioni operative che interessano il sistema bancario di quel Paese.

Considerava, dunque, illegittimo il rifiuto opposto dalla banca (con generico riferimento alla normativa antiriciclaggio), tenuto conto che la disciplina europea e nazionale prevede in modo tassativo le ipotesi in cui l'intermediario può rifiutare l'apertura di un conto di base, ossia la mancanza dei documenti identificativi, l'oggettiva impossibilità di adempiere agli obblighi di adeguata verifica per ragioni specifiche, la titolarità di un altro conto di base nello stesso Stato o l'applicazione di misure sanzionatorie personali rilevanti.

Le repliche del ricorrente venivano riscontrate dall'intermediario, il quale ribadiva l'infondatezza della domanda del ricorrente, priva del necessario corredo probatorio; reiterava le contestazioni in ordine alla genericità del ricorso (anche in seguito alle circostanze dedotte per la prima volta in sede di repliche) e alla natura costitutiva della domanda da questo sollecitata.

## **DIRITTO**

La domanda proposta dal ricorrente è relativa all'accertamento del proprio diritto ad ottenere l'apertura di un conto di base, ritenendo illegittimo il rifiuto opposto dall'intermediario convenuto.

Quest'ultimo, dal canto suo, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, che non fornirebbe un quadro fattuale sufficiente a consentire al Collegio di comprendere la vicenda e che conterrebbe una domanda tendente ad ottenere una decisione di natura costitutiva preclusa a questo Arbitro.

La prima eccezione è infondata e non merita accoglimento.

Deve essere richiamato l'orientamento consolidato dei Collegi, secondo il quale l'inammissibilità per genericità può trovare accoglimento soltanto quando la narrazione del ricorrente risulti talmente carente da non permettere l'individuazione dell'oggetto del contendere né dei presupposti giuridici posti a fondamento della domanda.

Premesso che nella formulazione del ricorso non possano ravvisarsi gli elementi costitutivi richiesti dal codice civile per gli atti giudiziari, deve comunque considerarsi necessaria l'individuazione del *petitum* (il provvedimento o il bene della vita richiesto) e della *causa petendi* (la situazione giuridica giustificatrice della domanda), fondate su un'adeguata documentazione dimostrativa (cfr. Coll. coord., dec. n. 10929/16).

Sulla base di tali criteri, nel caso di specie il ricorso non sembra difettare degli elementi necessari per poter essere considerato, sotto tale profilo, ammissibile.

Va, invece, accolta l'eccezione relativa alla natura costitutiva della pronuncia sollecitata dalla domanda del ricorrente, tenuto conto della formulazione della stessa con cui si chiede di ordinare all'intermediario di disporre l'apertura del conto di base. È noto, infatti, che le Disposizioni della Banca d'Italia che regolano il presente procedimento rimettono alla competenza dell'Arbitro il solo potere di accertamento dei diritti, precludendo l'adozione di decisioni di condanna ad un *facere* specifico.

Ciò chiarito, tuttavia, per quanto l'univoco indirizzo dei Collegi abbia comunque riconosciuto la possibilità – nei limiti dei poteri di interpretazione pur riconosciuti a questo Arbitro – di riqualificazione della domanda in una richiesta di “mero” accertamento, deve pure rilevarsi che il ricorrente abbia espressamente richiesto un accertamento circa l'illegittimità del rifiuto opposto dall'odierno resistente alla sua richiesta di apertura di un conto di base: domanda che appare pienamente rientrante nella competenza dell'Arbitro.

A tale riguardo, giova richiamare la disciplina sul conto di base (artt. 126-*noviesdecies* ss. T.U.B.), la quale richiede che i soggetti aventi diritto a tale conto siano consumatori soggiornanti legalmente nell'Unione europea (art. 126-*noviesdecies* T.U.B.), che non siano già titolari in Italia di un conto di pagamento che consenta loro di utilizzare i servizi offerti con il conto di base (art. 126-*vicies* T.U.B.). Dunque, per quanto debba ribadirsi che non sussiste nell'ordinamento interno un generale obbligo a contrarre – come più volte affermato da questo Arbitro – allo stesso tempo deve rammentarsi che l'art. 126-*noviesdecies* T.U.B. (rubricato “Diritto al conto di base”) dispone che “le banche, la società Poste italiane s.p.a. e gli altri prestatori di servizi di pagamento abilitati ad offrire servizi a valere su un conto di pagamento sono tenuti, limitatamente ai servizi di pagamento che essi offrono ai consumatori, a offrire un conto di pagamento denominato in euro con caratteristiche di base, “conto di base”.

E' la stessa disposizione, peraltro, che espressamente disciplina i casi in cui l'intermediario può rifiutare l'apertura del conto, prevedendo “Fermo restando l'obbligo di osservare le disposizioni in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, il prestatore di servizi di pagamento può rifiutare la richiesta di apertura di un conto di base solo in mancanza dei requisiti previsti dall'articolo 126-*noviesdecies* o se il consumatore è già titolare in Italia di un conto di pagamento che gli consente di utilizzare i servizi indicati dall'allegato A salvo il caso di trasferimento del conto o salvo che il consumatore dichiara di aver ricevuto comunicazione dal proprio prestatore di servizi di pagamento che il conto verrà chiuso. A tal fine, prima di aprire un conto di base, il prestatore di servizi di pagamento può chiedere al consumatore di dichiarare per iscritto se lo stesso è già titolare in Italia di un conto di pagamento che gli consente di utilizzare tutti i servizi indicati dall'allegato A”.

Ai sensi del successivo art. 126-vicies, l'intermediario ha l'obbligo di informare il consumatore circa i motivi del rifiuto, salvo che tale comunicazione sia in contrasto con obiettivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, individuati ai sensi dell'articolo 126, o ricorrano altri giustificati motivi ostativi in base alle disposizioni in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Nel caso di specie, l'intermediario non ha fatto menzione nel riscontro al reclamo dell'eventuale sussistenza di ragioni di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, rifacendosi genericamente alla richiamata insussistenza di un obbligo a contrarre, salvo precisare con le controdeduzioni (in maniera altrettanto generica) la normativa antiriciclaggio.

Nel valutare se la circostanza, riferita dall'intermediario, relativa alla presunta intenzione del ricorrente di depositare fondi provenienti dalla Federazione Russa possa integrare, almeno in astratto, un motivo idoneo a giustificare il rifiuto dell'apertura del conto di base, occorrerebbe anzitutto richiamare il quadro normativo che disciplina le cause legittime di diniego. Le Linee interpretative del Dipartimento del Tesoro chiariscono che l'intermediario può opporsi all'apertura di un conto di base soltanto in presenza di "motivi gravi legati essenzialmente al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", sottolineando che tali motivi devono essere specificamente motivati, anche al fine di consentire un controllo effettivo sulla correttezza dell'operato della banca.

Ancorché tale motivazione possa apparire, *prima facie*, rilevante ai fini degli obblighi di adeguata verifica previsti dal d. lgs. n. 231/2007 – secondo un "approccio basato sul rischio" che permea la disciplina antiriciclaggio, in considerazione dell'attuale contesto geopolitico – non consta che l'intermediario abbia chiesto chiarimenti ovvero documentazione circa la natura, la tracciabilità e la provenienza dei fondi, al fine di valutare l'eventuale violazione degli obblighi di legge in occasione dell'apertura del rapporto non comporti violazioni degli obblighi normativi.

Di contro, va sottolineato che l'accesso al conto di base si inquadra nel regime di inclusione finanziaria ispirato dalla Direttiva 2014/92/UE e dal d. lgs. n. 37/2017; in tale ipotesi la discrezionalità dell'intermediario risulta infatti particolarmente ridotta: il conto di base non rappresenta un normale rapporto bancario soggetto alla piena libertà contrattuale, ma uno strumento essenziale che l'ordinamento mira a rendere accessibile a ogni consumatore legalmente soggiornante, salvo casi eccezionali tassativamente previsti.

Alla luce della ricordata *ratio* non pare che la condotta tenuta dall'intermediario possa considerarsi coerente con la normativa di riferimento: la natura stessa del conto di base, infatti, rende ancor meno immediatamente rilevante la prospettata operatività con la Russia. I servizi previsti dal conto di base sono infatti limitati a operazioni essenziali, generalmente circoscritte all'ambito dell'Unione europea, come riportato dalle fonti istituzionali e richiamato nelle linee guida interpretative del MEF. Pertanto, la prospettazione di una futura movimentazione di fondi russi potrebbe apparire – come dichiarato anche dal cliente – difficilmente coerente con lo strumento richiesto, e ciò potrebbe ridimensionare sensibilmente il peso attribuibile a tale circostanza nella valutazione AML preliminare.

In mancanza di una prova certa circa la sussistenza di motivi gravi e specifici tali da impedire l'apertura del rapporto o della presunta provenienza russa dei fondi, deve ritenersi illegittimo il rifiuto opposto alla richiesta di apertura del conto di base da parte del ricorrente.

**PER QUESTI MOTIVI**

**Il Collegio accoglie parzialmente il ricorso e accerta il diritto del ricorrente all'apertura del conto di base; dichiara nel resto il ricorso inammissibile.**

**Il Collegio dispone inoltre, ai sensi della vigente normativa, che l'intermediario corrisponda alla Banca d'Italia la somma di € 200,00, quale contributo alle spese della procedura e alla parte ricorrente la somma di € 20,00, quale rimborso della somma versata alla presentazione del ricorso.**

IL PRESIDENTE