



Conclusioni dell'avvocato generale nelle cause riunite C-422/19
Johannes Dietrich/Hessischer Rundfunk e C-423/19 Norbert
Häring/Hessischer Rundfunk

Stampa e Informazione

Secondo l'avvocato generale Pitruzzella, il diritto dell'Unione prevede, in principio, un obbligo di accettazione del contante in euro per il pagamento dei debiti pecuniari

L'Unione e gli Stati membri possono, però, nell'esercizio di competenze diverse da quella riguardante la politica monetaria, porre, a determinate condizioni, limiti all'uso delle banconote in euro come mezzo di pagamento per motivi di interesse pubblico

Due cittadini tedeschi, tenuti a corrispondere il canone radiotelevisivo nel Land dell'Assia (Germania), hanno offerto di pagare tale canone in contanti all'Hessischer Rundfunk (organismo di radiodiffusione dell'Assia). Invocando il proprio regolamento sulle procedure di pagamento dei canoni televisivi, che esclude la possibilità di pagare detto canone in contanti, l'Hessischer Rundfunk ha respinto le offerte di pagamento dei due cittadini e ha inviato loro ingiunzioni di pagamento.

I due cittadini tedeschi hanno impugnato tali ingiunzioni e la controversia è giunta al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania). Dinanzi a tale corte, detti cittadini sostengono che tanto il diritto nazionale [specificamente, l'articolo 14 della Gesetz über die Deutsche Bundesbank, legge sulla banca centrale tedesca, (in prosieguo : la « BBankG »)] quanto il diritto dell'Unione¹ prevedono un obbligo incondizionato e illimitato di accettazione delle banconote in euro come mezzo di estinzione dei debiti pecuniari. Tale obbligo potrebbe essere limitato solo mediante accordo contrattuale tra le parti, oppure in forza di un'autorizzazione prevista dalla legge federale o dal diritto dell'Unione. Ragioni pratiche connesse a pagamenti da parte di un numero molto importante di contribuenti («procedure di massa»), non potrebbero giustificare l'esclusione del pagamento in contanti.

Il Bundesverwaltungsgericht considera che l'esclusione della possibilità di pagare il canone radiotelevisivo in contanti, prevista dal regolamento dell'Hessischer Rundfunk, sia contraria all'articolo 14 della BBankG, disposizione di diritto federale di rango superiore, che prevede che le banconote in euro abbiano corso legale «illimitato». Detto giudice si interroga però sulla conformità di tale disposizione della BBankG, con la competenza esclusiva dell'Unione riguardo alla politica monetaria. Esso si chiede altresì se il diritto dell'Unione non contenga esso stesso un divieto, rivolto agli enti pubblici degli Stati membri, di rifiutare l'adempimento con banconote in euro di un'obbligazione pecuniaria imposta dall'autorità pubblica, ciò che comporterebbe la contrarietà del regolamento dell'Hessischer Rundfunk con il diritto dell'Unione. La presente causa solleva quindi questioni inedite e di natura costituzionale concernenti il contenuto della competenza esclusiva attribuita all'Unione riguardo alla politica monetaria, nonché gli effetti del corso legale delle banconote in euro previsto nel diritto dell'Unione. Essa pone anche la questione della possibilità per gli Stati membri, la cui moneta è l'euro, di adottare normative nazionali che restringano l'uso del contante.

¹ Articolo 128, paragrafo 1, terza frase, Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) ripreso nell'articolo 16, primo comma, terza frase, del Protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea nell'articolo 10 del regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio, del 3 maggio 1998, relativo all'introduzione dell'euro (GU 1998, L 139, pag. 1).

Nelle sue conclusioni presentate in data odierna, l'avvocato generale Giovanni Pitruzzella rileva, anzitutto, che, nel sistema delle competenze dell'Unione previsto dai trattati, quando all'Unione è attribuita una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore e gli Stati membri perdono ogni prerogativa al riguardo². Per quanto concerne specificamente la politica monetaria, secondo l'avvocato generale, **la competenza esclusiva attribuita all'Unione** non è limitata alla definizione e alla conduzione di una politica monetaria in termini operativi (politica monetaria «in senso stretto»), ma **comprende anche tutte le competenze e tutti i poteri necessari alla creazione e al buon funzionamento della moneta unica, l'euro**. Ciò include una dimensione normativa nella quale rientrano la definizione e la disciplina dello statuto e del corso legale della moneta unica e, in particolare, delle banconote e delle monete in euro. **Ne consegue che una disposizione di diritto nazionale, adottata da uno Stato membro la cui moneta è l'euro la quale, in ragione del suo obiettivo e contenuto, disciplina il corso legale delle banconote in euro, sconfinando nell'ambito di competenza esclusiva attribuita all'Unione e non è pertanto conforme al diritto dell'Unione**.

Ciò detto, l'avvocato generale precisa che **la competenza esclusiva attribuita all'Unione riguardante la moneta unica non si spinge fino ad includere una competenza generale a disciplinare le modalità di estinzione delle obbligazioni pecuniarie, né di diritto privato né di diritto pubblico, la quale è rimasta in capo agli Stati membri. Uno Stato membro può pertanto adottare una normativa nazionale che, in ragione del suo obiettivo e del suo contenuto, non disciplini il corso legale delle banconote in euro, ma costituisca una disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione pubblica che preveda un obbligo per detta amministrazione di accettare pagamenti in contante da parte dei suoi amministrati**.

Spetta al Bundesverwaltungsgericht, unico competente a determinare la portata esatta della normativa nazionale, stabilire se l'articolo 14 della BBankG costituisca una disposizione che, in ragione del suo obiettivo e contenuto, istituisce una disciplina del corso legale delle banconote in euro. Secondo l'avvocato generale, sembra che tale articolo sia volto ad integrare la nozione di diritto dell'Unione di corso legale delle banconote. Se ciò fosse il caso, occorrerebbe ritenere che detto articolo disciplini il corso legale delle banconote in euro, sconfinando, pertanto, nell'ambito di competenza esclusiva dell'Unione riguardo alla politica monetaria, motivo per cui dovrebbe essere disapplicato.

In risposta ad un altro quesito del Bundesverwaltungsgericht, l'avvocato generale rileva che, **in assenza di una definizione normativa della nozione di corso legale delle banconote in euro, spetta alla Corte procedere per via interpretativa alla determinazione della portata di tale nozione di diritto dell'Unione**.

Alla luce di un'analisi degli elementi interpretativi pertinenti forniti dal diritto dell'Unione³ l'avvocato generale Pitruzzella conclude che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, **la nozione di corso legale delle banconote dev'essere intesa nel senso che essa comporta un obbligo di pagamento fatte salve due eccezioni: da un lato, il caso in cui le parti contrattuali, nell'esercizio della loro autonomia privata, abbiano convenuto altri mezzi di pagamento diversi dal contante; e, dall'altro, il caso in cui l'Unione o uno Stato membro la cui moneta è l'euro, nell'esercizio di competenze loro proprie diverse da quella in materia di politica monetaria, abbiano adottato una normativa che, in ragione del suo obiettivo e contenuto, non costituisce una disciplina del corso legale, ma prevede, per motivi di interesse pubblico, limitazioni all'uso delle banconote in euro come mezzo di pagamento**. Limitazioni di tal genere sono, tuttavia, compatibili con la nozione di diritto dell'Unione di corso legale delle

² Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, in tale caso gli Stati membri possono adottare autonomamente atti giuridicamente vincolanti solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione.

³ Ossia, la raccomandazione 2010/191/UE della Commissione europea, del 22 marzo 2010, relativa alla portata e agli effetti del corso legale delle banconote e delle monete in euro (GU 2010, L 83, pag. 70) e il considerando 19 del regolamento n. 974/98.

banconote in euro solo a condizione che esse **non portino, de iure o de facto, ad un'abolizione completa delle banconote in euro, che siano decise per motivi di interesse pubblico e che esistano altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari. Esse devono essere inoltre proporzionate** e quindi idonee a raggiungere l'obiettivo di interesse pubblico perseguito senza andare al di là di quanto è necessario per raggiungerlo.

L'avvocato generale rileva altresì che **l'Unione non prevede un diritto assoluto al pagamento in contanti in tutti i casi, ma che il valore di corso legale attribuito al contante può avere una connessione diretta con l'esercizio di diritti fondamentali nei casi in cui l'uso del contante funzioni da elemento di inclusione sociale.** In effetti, l'utilizzo di moneta diversa da quella espressa in forma fisica nel contante, allo stato attuale, presuppone l'utilizzo di servizi finanziari di base, a cui un numero di persone non marginale non ha ancora acceso. Per tali **soggetti «vulnerabili» il contante costituisce la sola forma di moneta accessibile e quindi l'unico mezzo per esercitare i propri diritti fondamentali che presentano una connessione con l'uso della moneta.** Le **misure di limitazione dell'uso del contante** come mezzo di pagamento devono pertanto tenere conto della funzione di inclusione sociale che il denaro contante svolge per detti soggetti vulnerabili e garantire l'esistenza effettiva di altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari. L'avvocato generale ritiene che sussista un **obbligo di adottare misure idonee a permettere che persone vulnerabili che non hanno accesso ai servizi finanziari di base possano adempiere le loro obbligazioni, particolarmente se di natura pubblica, senza oneri aggiuntivi.**

Spetta tuttavia al Bundesverwaltungsgericht determinare la compatibilità con il diritto dell'Unione e con il corso legale delle banconote in euro di una disposizione nazionale, quale il regolamento sulle procedure di pagamento dei canoni televisivi dell'Hessischer Rundfunk, che preveda limitazioni al pagamento in banconote in euro. Al riguardo, l'avvocato generale rileva che la misura sembra prevedere un'esclusione assoluta e senza eccezioni del pagamento del canone radiotelevisivo mediante banconote in euro, senza che sia stata presa in considerazione la funzione di inclusione sociale che il contante svolge per i soggetti vulnerabili summenzionati.

L'avvocato generale sottolinea, infine, che non si desume in alcun modo dalla disposizione del TFUE che attribuisce al corso legale la portata di nozione di diritto primario⁴, né da nessun'altra norma di diritto dell'Unione, che il legislatore costituzionale dell'Unione abbia inteso escludere **la possibilità per l'Unione di attribuire valore di corso legale, parallelamente alle banconote e alle monete metalliche in euro, ad altre forme di moneta, non necessariamente fisiche,** quali ad esempio una moneta digitale (*Central Bank Digital Currency*).

IMPORTANTE: Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

IMPORTANTE: Il rinvio pregiudiziale consente ai giudici degli Stati membri, nell'ambito di una controversia della quale sono investiti, di interpellare la Corte in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione o alla validità di un atto dell'Unione. La Corte non risolve la controversia nazionale. Spetta al giudice nazionale risolvere la causa conformemente alla decisione della Corte. Tale decisione vincola egualmente gli altri giudici nazionali ai quali venga sottoposto un problema simile.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Il [testo integrale](#) delle conclusioni è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia

Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 8575

⁴ Articolo 128, paragrafo 1.