Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIOVANNI PITRUZZELLA
presentate il 29 settembre 2020 [1]

Cause riunite C-422/19 e C-423/19

Johannes Dietrich (C-422/19)
Norbert Häring (C-423/19)
contro
Hessischer Rundfunk

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania)]

«Rinvio pregiudiziale – Unione economica e monetaria – Articoli 2, paragrafo 1, e 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE – Competenza esclusiva dell'Unione – Politica monetaria – Moneta unica – Articolo 128, paragrafo 1, TFUE – Regolamento n. 974/98 – Nozione di "corso legale" – Obbligo di accettazione delle banconote in euro – Limitazioni dei pagamenti in contante decise dagli Stati membri – Normativa nazionale che impone l'accettazione delle banconote per l'estinzione di obbligazioni pecuniarie imposte dall'autorità pubblica – Normativa regionale che esclude il pagamento in contanti del canone radiotelevisivo»

1. Qual è la portata della competenza esclusiva attribuita all'Unione europea riguardo alla politica monetaria? Più in particolare, include tale competenza esclusiva il diritto monetario e la determinazione del corso legale per la moneta unica? Quali effetti comporta il corso legale delle banconote in euro? In tale contesto, gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono adottare normative nazionali che restringono l'uso delle banconote in euro e, se sì, entro quali limiti?

2. Sono queste, in sintesi, le questioni sollevate dalla presente domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania).

3. La presente causa riveste un'importanza notevole, anzitutto, per le sue implicazioni di natura costituzionale. Essa implica, infatti, la determinazione della portata della competenza esclusiva dell'Unione relativamente alla politica monetaria e solleva, quindi, questioni relative alla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri e alla modalità di esercizio delle rispettive competenze. Essa presuppone, in particolare, la definizione di criteri che permettano di delimitare l'azione degli Stati membri quando, nell'esercizio di competenze che sono loro proprie, la loro azione, pur non sconfinando in un ambito di competenza esclusiva dell'Unione, entra comunque in contatto con nozioni rientranti in tale ambito.

1 Lingua originale: l'italiano.

4. Inoltre, la presente causa pone questioni inedite e di notevole importanza pratica, attuale e futura, riguardanti la moneta unica, l'euro. La Corte è chiamata ad interpretare nozioni di diritto monetario di cui non ha ancora avuto modo di occuparsi, e più in particolare, quella di corso legale. Tutto ciò, in un contesto complesso in cui l'affermazione della moneta scritturale e di quella elettronica e il progresso tecnologico, dotato di effetti potenzialmente dirompenti anche sull'uso della moneta, si accompagnano all'esistenza di un numero ancora non trascurabile, di persone vulnerabili che non hanno accesso a servizi finanziari di base.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

5. L'articolo 128, paragrafo 1, TFUE, il cui testo è ripreso, quasi letteralmente nell'articolo 16, primo comma, del Protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (in prosieguo, lo «statuto del SEBC e della BCE») dispone:

«La Banca centrale europea ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote in euro all'interno dell'Unione. La Banca centrale europea e le banche centrali nazionali possono emettere banconote. Le banconote emesse dalla Banca centrale europea e dalle banche centrali nazionali costituiscono le uniche banconote aventi corso legale nell'Unione».

6. Il considerando 19 del regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio, del 3 maggio 1998, relativo all'introduzione dell'euro [2] è formulato come segue:

«[C]onsiderando che le banconote e le monete metalliche denominate nelle unità monetarie nazionali cessano di avere corso legale al *più* tardi sei mesi dopo la fine del periodo transitorio; che le eventuali limitazioni di pagamento in banconote o monete metalliche, decise dagli Stati membri per motivi d'interesse pubblico, non sono incompatibili con il corso legale delle banconote e delle monete metalliche in euro, a condizione che esistano altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari».

7. L'articolo 10 dello stesso regolamento dispone:

«Con effetto dalle rispettive date di sostituzione del denaro liquido la BCE e le banche centrali degli Stati membri partecipanti immettono in circolazione banconote denominate in euro negli Stati membri partecipanti. Fatto salvo l'articolo 15, dette banconote denominate in euro sono le uniche banconote aventi corso legale in tutti gli Stati membri partecipanti».

8. Ai sensi dell'articolo 11 del regolamento n. 974/98,

«[c]on effetto dalla rispettiva data di sostituzione del denaro liquido, gli Stati membri partecipanti coniano monete metalliche denominate in euro o in cent, conformi alle denominazioni e alle specificazioni tecniche che il Consiglio può stabilire a norma di quanto contenuto nella seconda frase dell'articolo [128, paragrafo 2, TFUE]. Fatti salvi l'articolo 15 e le disposizioni di eventuali accordi monetari, di cui all'articolo [219, paragrafo 3, TFUE], tali monete metalliche sono le uniche aventi corso legale negli Stati membri partecipanti. Ad eccezione dell'autorità emittente e delle persone specificamente designate dalla normativa nazionale dello Stato membro emittente, nessuno è obbligato ad accettare più di cinquanta monete metalliche in un singolo pagamento».

2 GU 1998, L 139, pag. 1, come da ultimo modificato con regolamento (UE) n. 827/2014 del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 974/98 per quanto concerne l'introduzione dell'euro in Lituania (GU 2014, L 228, pag. 3).

9. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della decisione del Consiglio 98/415/CE, del 29 giugno 1998, relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative [3]:

«Le autorità degli Stati membri consultano la BCE su ogni progetto di disposizioni legislative che rientri nelle sue competenze ai sensi del trattato e, in particolare, per quanto riguarda:

– le questioni monetarie,

– i mezzi di pagamento,

– le banche centrali nazionali,

– la raccolta, la compilazione e la distribuzione delle statistiche monetarie, finanziarie, bancarie e sulla bilancia dei pagamenti,

– i sistemi di pagamento e di regolamento,

– le norme applicabili agli istituti finanziari nella misura in cui esse influenzano la stabilità di tali istituti e dei mercati finanziari».

10. Il considerando 3 e 4 della 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 [4] enunciano, rispettivamente che

«[s]ussiste in questo periodo una certa incertezza nell'area dell'euro in merito alla portata del corso legale e alle sue conseguenze»

e che

«[l]a presente raccomandazione si fonda sulle conclusioni principali della relazione redatta dal gruppo di lavoro costituito dai rappresentanti dei ministeri delle Finanze e delle banche centrali nazionali dell'area dell'euro».

11. I punti da 1 a 4 di tale raccomandazione prevedono:

«1. Definizione comune del corso legale

Ove esiste un obbligo di pagamento, il corso legale delle banconote e delle monete in euro comporta:

a) l'obbligo di accettazione:

il creditore di un'obbligazione di pagamento non può rifiutare le banconote e le monete in euro, eccettuato il caso in cui le parti abbiano convenuto mezzi di pagamento diversi;

b) l'accettazione al valore nominale pieno:

il valore monetario delle banconote e delle monete in euro è pari all'importo indicato su di esse;

3 GU 1998, L 189, pag. 42.

4 GU 2010, L 83, pag. 70.

c) il potere di estinguere l'obbligazione di pagamento:

un debitore può liberarsi dall'obbligazione di pagamento proponendo al creditore banconote e monete in euro.

2. Accettazione dei pagamenti in banconote e monete in euro nelle operazioni al dettaglio

L'accettazione delle banconote e monete in euro come mezzo di pagamento deve costituire la norma nelle operazioni al dettaglio. Un rifiuto è possibile solo se motivato dal principio di buona fede, (per esempio il dettagliante non è in grado di dare il resto).

3. Accettazione delle banconote di grosso taglio nelle operazioni al dettaglio

Le banconote di grosso taglio devono essere accettate in quanto mezzi di pagamento nelle operazioni al dettaglio. Un rifiuto è possibile solo se motivato dal principio di buona fede (per esempio il valore nominale della banconota proposta è sproporzionato rispetto all'importo dovuto al creditore del pagamento).

4. Assenza di spese supplementari imposte all'uso di banconote e monete in euro

Non devono essere imposte spese supplementari ai pagamenti con banconote e monete in euro».

B. Diritto tedesco

12. L'articolo 14, paragrafo 1, del Gesetz über die Deutsche Bundesbank (legge sulla banca centrale tedesca, in prosieguo: la «BBankG»)[5] dispone:

«Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 128, paragrafo 1, TFUE, la Deutsche Bundesbank (Banca centrale tedesca) ha il diritto esclusivo di emettere banconote nell'ambito di applicazione della presente legge. Le banconote denominate in euro sono l'unico mezzo di pagamento avente corso legale illimitato (…).»[6].

13. Il Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (convenzione statale sul canone radiotelevisivo; in prosieguo: il «RBStV»)[7] prevede, nel suo articolo 2, paragrafo 1, un obbligo di pagamento di un canone radiotelevisivo per ogni abitazione a carico di colui che dispone di tale abitazione.

14. L'articolo 9, paragrafo 2, del RBStV autorizza gli organismi regionali di radiodiffusione (Landesrundfunkanstalt) a stabilire, mediante regolamento (Satzung) le modalità delle procedure di pagamento del canone radiotelevisivo.

5 BGBl. I, pag. 1782.

6 La versione originale della seconda frase del paragrafo 1, dell'articolo 14 della BBankG enuncia «Auf Euro lautende Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel.». Il termine «corso legale» (in francese «cours legal»), il quale ha un significato giuridico specifico, corrisponde, in tedesco, al termine «Gesetzliches Zahlungsmittel», la cui traduzione letterale sarebbe tuttavia «mezzo di pagamento legale» (in francese «moyen legal de paiement»). Occorre tenere presente questa differenza terminologica nelle diverse lingue la quale complica il lavoro di traduzione e, se non considerata in modo appropriato, può dar luogo a confusione di natura linguistica.

7 Come approvato dal Land dell'Assia con legge del 23 agosto 2011 (GVBl. I 2011, pag. 382). La versione applicabile ai fatti di specie è quella del Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (quindicesima convenzione statale modificativa relativa alla radiodiffusione).

15. L'articolo 10, paragrafo 2, dello Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge [regolamento dell'Hessischer Rundfunk (organismo di radiodiffusione dell'Assia) sulla procedura di pagamento dei canoni radiotelevisivi; in prosieguo: il «regolamento sulle procedure di pagamento»] adottato sul fondamento dell'articolo 9, paragrafo 2, del RBStV dispone:

«Il debitore del canone radiotelevisivo non può pagare tale canone in contanti, ma solo mediante le seguenti modalità di pagamento:

1. prelievo automatico diretto SEPA;

2. bonifico bancario ordinario;

3. bonifico bancario permanente».

II. Fatti, procedimenti principali e questioni pregiudiziali

16. I sigg. Johannes Dietrich e Norbert Häring, ricorrenti nei procedimenti principali, sono tenuti, in applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, del RBStV, a corrispondere all'Hessischer Rundfunk, il canone radiotelevisivo.

17. Essi hanno offerto all'Hessischer Rundfunk di pagare tale canone in contanti. Invocando l'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento sulle procedure di pagamento, ai sensi del quale detto canone può essere pagato esclusivamente mediante prelievo automatico o bonifico ordinario o permanente, l'Hessischer Rundfunk ha respinto tale offerta di pagamento e, con decisione del 1° settembre 2015, ha inviato ai sigg. Dietrich e Häring avvisi di pagamento quantificando gli arretrati dovuti in 52,50 euro, oltre a 8 euro per interessi moratori.

18. I sigg. Dietrich e Häring hanno impugnato gli avvisi di pagamento inviati loro dall'Hessischer Rundfunk, ma i loro ricorsi sono stati respinti sia nel primo sia nel secondo grado di giudizio.

19. I sigg. Dietrich e Häring hanno allora proposto ricorso dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania), giudice del rinvio. Nei loro ricorsi, essi sostengono che tanto l'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, del BBankG, quanto l'articolo 128, paragrafo 1, terza frase, TFUE prevedono un obbligo incondizionato e illimitato di accettazione delle banconote in euro quale 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 nell'ambito di «procedure di massa», ossia situazioni in cui vi è un numero molto importante di contribuenti, non potrebbero giustificare l'esclusione del pagamento in contanti.

20. Il giudice del rinvio afferma, a titolo preliminare, che, in applicazione del diritto nazionale i ricorsi proposti dinanzi ad esso dovrebbero essere accolti. In effetti, l'esclusione della possibilità di pagare il canone radiotelevisivo in contanti, prevista dal regolamento sulle procedure di pagamento dell'Hessischer Rundfunk, sarebbe contraria alla disposizione di diritto federale di rango superiore, di cui all'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase della BBankG [8].

8 Il giudice del rinvio ricorda che, ai sensi dell'articolo 31 del Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Costituzione della Repubblica federale di Germania), il diritto federale prevale sul diritto dei Land.

21. Il giudice del rinvio rileva che quest'ultima disposizione deve essere interpretata nel senso che essa obbliga gli enti pubblici ad accettare le banconote in euro per l'adempimento di obblighi pecuniari imposti dall'autorità pubblica. Eccezioni a tale regola non possono fondarsi semplicemente su ragioni pratiche di organizzazione amministrativa o di riduzione dei costi, ma richiedono l'esistenza di un'autorizzazione da parte della legge federale, non essendo sufficiente, come nel presente caso, un'autorizzazione prevista dalla legge di un Land.

22. In tale contesto, il giudice del rinvio ritiene tuttavia, che i procedimenti principali sollevino tre questioni per cui si rende necessaria una pronuncia della Corte in via pregiudiziale.

23. In primo luogo, detto giudice si interroga sulla conformità dell'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, della BBankG con il conferimento della competenza esclusiva all'Unione relativa alla politica monetaria, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE.

24. Esso rileva che la nozione di politica monetaria non è definita nei trattati e che il suo contenuto e, conseguentemente, la portata della competenza esclusiva dell'Unione non sono stati ancora definitivamente chiariti. Sulla base della giurisprudenza esistente della Corte, il giudice del rinvio considera di non essere in grado di stabilire definitivamente se la competenza esclusiva dell'Unione nel settore della politica monetaria si estenda anche alla disciplina delle conseguenze giuridiche connesse al corso legale delle banconote in euro, ed, in particolare, alla previsione di un obbligo a carico degli enti pubblici di accettare le banconote in euro per l'adempimento di obbligazioni pecuniarie di diritto pubblico.

25. Esso osserva che, da un lato, tale obbligo non concerne l'obiettivo del mantenimento della stabilità dei prezzi, né sussiste un rapporto diretto con gli strumenti indicati dal diritto primario per raggiungere gli obiettivi della politica monetaria. In particolare, il diritto di emettere banconote in euro che l'articolo 128, paragrafo 1, TFUE attribuisce alla Banca centrale europea e alle banche centrali nazionali non verrebbe limitato o modificato da un tale obbligo. Dall'altro lato, nondimeno, detto giudice ritiene che la giurisprudenza della Corte lasci spazio per ritenere che debbano essere qualificate come afferenti al settore della politica monetaria anche le norme che mirano ad assicurare l'accettazione delle banconote in euro quali mezzi di pagamento aventi corso legale e, conseguentemente, il funzionamento della circolazione monetaria. In particolare, non parrebbe escluso che un atto giuridico che regoli il corso legale delle banconote in euro possa fondarsi sull'articolo 133 TFUE, quale misura necessaria per l'utilizzo dell'euro come moneta unica, e che, pertanto, anche in tal senso si debba presupporre l'esistenza di una competenza esclusiva dell'Unione.

26. In secondo luogo, il giudice del rinvio si chiede 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. Se ciò fosse il caso, indipendentemente dalla conformità dell'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, della BBankG con il diritto dell'Unione, l'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento sulle procedure di pagamento dell'Hessischer Rundfunk sarebbe comunque illegittimo in quanto contrastante con una fonte normativa di rango superiore e, conseguentemente, i ricorsi introdotti dinanzi al giudice del rinvio dovrebbero essere accolti.

27. Il giudice del rinvio rileva che un obbligo di accettazione delle banconote denominate in euro non si desume in maniera evidente dalla nozione di corso legale, prevista dall'articolo 128, paragrafo 1, terza frase TFUE, dall'articolo 16, primo comma, terza frase, dello statuto del SEBC e della BCE e dall'articolo 10, seconda frase, del regolamento n. 974/98. Né il diritto primario, né il diritto derivato dell'Unione definiscono tale nozione. Il considerando 19 di detto regolamento suggerisce soltanto che, secondo il legislatore dell'Unione, eventuali limitazioni al pagamento in contanti non pregiudicano, di per sé, il corso legale del denaro contante in euro. Secondo il giudice del rinvio non sarebbe

nemmeno chiaro quale significato attribuire in tale contesto alla raccomandazione 2010/191/UE della Commissione. Se è vero che tale raccomandazione prevede una «definizione comune del corso legale», tuttavia, ai sensi dell'articolo 288, paragrafo 5, TFUE, le raccomandazioni delle istituzioni dell'Unione non sarebbero vincolanti.

28. In terzo luogo, anche nel caso in cui, in risposta alla prima questione pregiudiziale, la Corte dovesse ritenere che, in ragione della competenza esclusiva dell'Unione nel settore della politica monetaria, il legislatore tedesco non fosse legittimato ad adottare una norma quale l'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, del BBankG, il giudice del rinvio si chiede se detta disposizione non debba comunque essere applicata nei limiti in cui e fino a quando l'Unione non abbia definitivamente esercitato la propria competenza esclusiva. Il giudice del rinvio ritiene, infatti, che non si evinca con certezza dalla giurisprudenza esistente se un atto normativo nazionale debba essere lasciato inapplicato qualora, in assenza di attività legislativa da parte dell'Unione, esso sia stato adottato in violazione della preclusione derivante dall'esistenza nella materia della competenza esclusiva dell'Unione.

29. In tale contesto, il giudice del rinvio ha deciso di sospendere i procedimenti e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se la competenza esclusiva dell'Unione nel settore della politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE, osti all'adozione, da parte di uno di tali Stati membri, di un atto giuridico che prevede l'obbligo degli organismi pubblici dello Stato membro di accettare banconote in euro in sede di adempimento di un'obbligazione pecuniaria imposta da un'autorità pubblica.

2. Se lo status delle banconote denominate in euro, in quanto moneta avente corso legale, stabilito dall'articolo 128, paragrafo 1, terza frase, TFUE, dall'articolo 16, primo comma, terza frase, dello [statuto del SEBC e della BCE], e dall'articolo 10, seconda frase, del regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio, del 3 maggio 1998, relativo all'introduzione dell'euro, implichi il divieto per gli organismi pubblici di uno Stato membro di rifiutare l'adempimento di un'obbligazione pecuniaria imposta da un'autorità pubblica con tali banconote, o se il diritto dell'Unione ammetta norme che escludano il pagamento con banconote in euro per determinati obblighi pecuniari imposti da un'autorità pubblica.

3. Nel caso di risposta affermativa alla prima questione e di risposta negativa alla seconda questione:

Se un atto giuridico di uno Stato membro la cui moneta è l'euro, adottato nell'ambito della competenza esclusiva dell'Unione in materia di politica monetaria, possa trovare applicazione nei limiti in cui e fino a quando l'Unione non abbia esercitato la propria competenza».

III. Analisi giuridica

A. Osservazioni preliminari

30. Come accennato nell'introduzione, la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, da un lato, solleva delicate questioni concernenti la portata della competenza esclusiva dell'Unione relativa alla politica monetaria e quindi questioni relative alla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri e alla modalità di esercizio delle rispettive competenze. Più in particolare, essa solleva la delicata questione della possibilità e degli eventuali limiti per gli Stati membri dell'eurozona di adottare misure che restringono l'uso del contante. Dall'altro, la presente causa concerne altresì l'interpretazione di complesse e indefinite nozioni di diritto monetario su cui la Corte non ha ancora avuto modo di pronunciarsi.

31. In tale contesto, ritengo opportuno chiarire in via preliminare la portata di alcune nozioni essenziali per poter rispondere alle questioni pregiudiziali poste dal giudice del rinvio. Inizierò, pertanto, l'analisi con alcune considerazioni riguardo alle competenze esclusive dell'Unione nell'ambito della categorizzazione delle competenze, formalizzata dal trattato di Lisbona (sezione B.). Affronterò, poi, la questione della portata della competenza esclusiva attribuita all'Unione riguardo alla politica monetaria verificando, in particolare, se essa includa o meno una dimensione normativa relativa al diritto monetario (la lex monetae; sezione C.). Analizzerò, quindi, la portata della nozione di «corso legale» in diritto dell'Unione, e, in particolare, la portata del corso legale delle banconote e delle monete metalliche; in tale contesto esaminerò la questione della possibilità di adottare normative che restringano l'uso del contante e dei limiti di tale possibilità (sezione D.). Infine, sulla base di tali considerazioni procederò a rispondere alle questioni pregiudiziali poste alla Corte dal giudice del rinvio (sezione E.).

B. Le competenze esclusive dell'Unione

32. Come è noto, al fine di assicurare una maggiore chiarezza nel sistema delle competenze dell'Unione [9], il trattato di Lisbona ha introdotto per la prima volta nel diritto primario, più precisamente, all'inizio del TFUE [10], una disciplina delle differenti categorie di competenze attribuite all'Unione (articolo 2 TFUE), nonché un'elencazione puntuale dei diversi settori riguardo ai quali sono state attribuite competenze all'Unione medesima (articoli da 3 a 6 TFUE).

33. Le disposizioni iniziali del TFUE sul riparto di competenze, che rispecchiano e, in gran parte, codificano la precedente giurisprudenza della Corte, vertono sulla questione di natura costituzionale relativa alla ripartizione dei poteri tra l'Unione e gli Stati membri che la costituiscono, ripartizione che si fonda sul principio di attribuzione, consacrato all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, TUE (nonché all'articolo 4, paragrafo 1, TUE), alla luce del quale dette disposizioni devono essere interpretate. La finalità perseguita è quella di chiarire, a livello del diritto primario, i rispettivi ambiti di competenza dell'Unione europea, da un lato, e degli Stati membri, ancora sovrani, che la costituiscono, dall'altro, con l'obiettivo di garantire l'esistenza di un equilibrio tra di essi [11].

34. A tal fine, le disposizioni iniziali del TFUE suddividono le competenze dell'Unione, in funzione del loro rapporto con quelle degli Stati membri, in «competenze esclusive» (menzionate agli articoli 2, paragrafo 1, e 3 TFUE) e in «competenze non-esclusive», costituite più precisamente dalle competenze concorrenti (menzionate agli articoli 2, paragrafo 2, e 4 TFUE) e dalle competenze complementari di sostegno, coordinamento o completamento (menzionate agli articoli 2, paragrafo 5, e 6 TFUE) [12].

35. Risulta poi dall'articolo 2, paragrafo 6, TFUE che, in concreto, la portata e le modalità di esercizio delle competenze attribuite all'Unione, siano esse esclusive o non esclusive, sono determinate dalle disposizioni dei trattati relative a ciascun settore.

9 L'esigenza di «chiarire la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, semplificarla e adeguarla» era stata già evidenziata dalla dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea allegata alle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Laeken, 14 e 15 dicembre 2001 (SN 300/1/01, Rev. 1; v. pag. 4 della dichiarazione) e, ancor prima, in termini simili, dalla dichiarazione 23 del trattato di Nizza (GU 2001, C 80/1).

10 Titolo I («Categorie e settori di competenza dell'Unione»), della Parte Prima («Principi»).

11 Si vedano, al riguardo, le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nel parere [2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore), EU:C:2016:992, specificamente i paragrafi 55 e 57].

12 A tali competenze si aggiungono la competenza in materia di definizione delle modalità del coordinamento delle politiche economiche e occupazionali degli Stati membri, prevista agli articoli 2, paragrafo 3, e 5, TFUE e la competenza in materia di politica estera e di sicurezza comune prevista agli articoli 2, paragrafo 4, TFUE e dal Titolo V del TUE.

36. Per ciò che riguarda specificamente le *competenze esclusive*, risulta dall'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, che, quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione.

37. Per ciò che riguarda, invece, le *competenze non-esclusive*, risulta dall'articolo 2, paragrafo 2, TFUE che, quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, sia l'Unione, sia gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore, ma, da un lato, gli Stati membri esercitano la loro competenza solo nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria e, dall'altro, essi possono esercitare nuovamente la loro competenza solo nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria. Quanto alle competenze complementari, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, TFUE, quando l'Unione dispone di competenza di sostegno, coordinamento o completamento in taluni settori, tale competenza non si sostituisce a quella degli Stati membri in tali settori.

38. Risulta dalla disciplina delle competenze dell'Unione codificata dal trattato di Lisbona appena menzionata che, contrariamente al caso dell'attribuzione di competenze non-esclusive, quando una competenza è attribuita all'Unione in via esclusiva, gli Stati membri perdono *immediatamente e irreversibilmente* ogni prerogativa in relazione all'ambito di competenza attribuito all'Unione. L'attribuzione di competenza esclusiva all'Unione sottrae agli Stati membri qualunque competenza nel settore in questione e qualunque attività normativa degli Stati membri in tale ambito è pertanto, a priori, in conflitto con i trattati.

39. La perdita di competenze da parte degli Stati membri avviene in maniera *immediata* nel senso che, contrariamente a ciò che è il caso per l'attribuzione di competenza concorrente [13], non rileva che l'Unione abbia o meno esercitato la propria competenza ai fini della perdita da parte degli Stati membri delle loro prerogative nell'ambito di competenza attribuito all'Unione in via esclusiva.

40. Detta perdita è *irreversibile*, nel senso che solo un emendamento formale dei trattati può modificare il carattere esclusivo dell'attribuzione di competenza all'Unione, restituendo competenze agli Stati membri in un settore di competenza esclusiva dell'Unione.

41. L'immediatezza e l'irreversibilità della perdita di competenze nazionali nei settori di competenza esclusiva dell'Unione sono del resto intrinsecamente connesse alla funzione, quale riconosciuta dalla Corte, del carattere esclusivo dell'attribuzione di competenza all'Unione, attribuzione che permette di sostituire l'azione unilaterale degli Stati membri, nel settore di cui trattasi, con un'azione comune fondata su principi uniformi per tutta l'Unione, con il fine di salvaguardare l'interesse globale dell'Unione, entro i cui limiti devono conciliarsi gli interessi dei rispettivi Stati membri [14].

42. Eccezioni al carattere costituzionalmente esclusivo di una competenza attribuita all'Unione devono risultare dal diritto primario stesso. In tal senso, ai termini della seconda frase dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, esistono solo due casi in cui gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in un ambito di competenza esclusiva dell'Unione: se essi sono stati autorizzati da parte dell'Unione o per dare attuazione ad atti dell'Unione.

13 In effetti, come risulta dall'articolo 2, paragrafo 2, seconda e terza frase, TFUE, menzionato al paragrafo 37, in tale caso gli Stati membri perdono le loro prerogative in relazione al settore di competenza in questione *mediatamente* ossia, solo nella misura precisa in cui l'Unione abbia esercitato in modo esplicito o implicito la propria competenza attribuita. Risulta poi dall'ultima frase di tale paragrafo 2, che tale perdita di competenze è *reversibile*. Al riguardo, v. conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nel parere [2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore), EU:C:2016:992, paragrafo 59].

14 V., al riguardo, parere 1/75 (Accordo OCSE – Norma per le spese locali), dell'11 novembre 1975 (EU:C:1975:145, pagg. 1363 e 1364).

43. Per ciò che riguarda, in particolare, la possibilità per l'Unione di autorizzare gli Stati membri ad adottare atti normativi in ambiti di competenza esclusiva dell'Unione, l'articolo 2, paragrafo 1, TFUE non determina né le modalità, né la portata dell'autorizzazione. Risulta peraltro dalla giurisprudenza della Corte anteriore all'adozione del trattato di Lisbona che atti normativi degli Stati membri in ambiti di competenza esclusiva dell'Unione sono ammissibili solo in forza di una «specifica» autorizzazione rilasciata dall'Unione [15]. Inoltre, per essere compatibile con la configurazione costituzionale delle competenze menzionata sopra, una tale autorizzazione non potrà che avere carattere limitato e non potrà dar luogo ad una modifica permanente della ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri risultante da detta configurazione [16].

44. A tale riguardo occorre ancora rilevare che, coerentemente con la disciplina delle competenze esclusive all'Unione, l'inerzia del legislatore dell'Unione in un settore di competenza esclusiva non ha in alcun modo la conseguenza di restituire agli Stati membri la competenza e la libertà di azione unilaterale in tale settore [17]. Anche qualora il legislatore dell'Unione non intraprenda un'azione adeguata in un ambito di competenza esclusiva e si renda peraltro necessaria l'adozione di misure, sarà comunque sempre necessaria un'autorizzazione specifica, affinché uno Stato membro, il quale può oramai agire solo come gestore dell'interesse comune, possa adottare provvedimenti, anche solo di natura conservativa e provvisoria, nell'ambito di una competenza esclusiva dell'Unione [18].

45. Benché il sistema formalizzato dal trattato di Lisbona dia luogo a categorizzazioni di competenze precise, nella pratica, può risultare non semplice delineare in modo preciso i confini esatti tra ambiti di competenza dell'Unione e ambiti di competenza rimasti agli Stati membri, particolarmente in situazioni in cui esistono interferenze tra i suddetti ambiti di competenza. Tali considerazioni appaiono particolarmente pertinenti, come risulta del resto dalla giurisprudenza della Corte, nell'ambito dell'Unione economica e monetaria [19], la quale, come ho già avuto modo di osservare, è retta da un equilibrio istituzionale proprio [20].

46. Del resto, come è noto agli studiosi dei sistemi federali, situazioni di interferenza tra l'esercizio delle competenze devolute ai diversi livelli di governo o di sovrapposizione tra competenze sono frequenti nei sistemi di governo multilivello anche in presenza di una netta distinzione-separazione di competenze tra lo Stato federale e le altre unità statali, secondo gli schemi del cosiddetto «federalismo duale», attraverso cataloghi costituzionali che distinguono in modo analitico le competenze dello Stato federale e quelle delle altre unità statali.

15 V., in tal senso, sentenza del 15 dicembre 1976, Donckerwolcke e Schou (41/76, EU:C:1976:182, punto 32), nonché sentenze del 17 ottobre 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, punto 12) e Leifer e a. (C-83/94, EU:C:1995:329, punto 12).

16 Per un esempio di autorizzazione conferita dall'Unione agli Stati membri in un settore di competenza esclusiva dell'Unione [in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca, competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), TFUE], si veda l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio (GU 2013, L 354, pag. 22).

17 V., al riguardo, sentenza del 5 maggio 1981, Commissione/Regno Unito (804/79, EU:C:1981:93, punto 20).

18 V., al riguardo, sentenza del 5 maggio 1981, Commissione/Regno Unito (804/79, EU:C:1981:93, punto 30). È chiaro che nel caso in cui l'adozione di una misura in un ambito di competenza esclusiva sia necessaria, un'eventuale inazione da parte del legislatore dell'Unione, è suscettibile di creare problemi in mancanza di altra autorità competente ad adottare la misura. Per questo il carattere esclusivo di una competenza dell'Unione deve rimanere limitato a ciò che è necessario per raggiungere gli obiettivi dell'Unione.

19 Nel quadro dell'Unione economica e monetaria la Corte ha, infatti, rilevato a più riprese che misure di politica monetaria, rientranti nell'ambito di competenza esclusiva dell'Unione, possono produrre effetti indiretti che possono esser ricercati anche nel quadro della politica economica, rimasta di competenza degli Stati membri, e viceversa [v. sentenze del 27 novembre 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punto 56), del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 52) e dell'11 dicembre 2018, Weiss e a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punti da 60 a 67)].

20 Si veda il paragrafo 44 delle mie recenti conclusioni nelle cause riunite Consiglio/K. Chrysostomides & Co. e a. e K. Chrysostomides & Co. e a./Consiglio e a. (C-597/18 P, C-98/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, EU:C:2020:390). Al riguardo, v., altresì, paragrafo 151 infra delle presenti conclusioni.

47. Nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione, in situazioni di tal genere, il problema principale consiste nel trovare modi di coordinamento tra la sfera di competenza (esclusiva) dell'Unione e l'esercizio delle competenze rimaste in capo agli Stati membri. In questi casi occorre bilanciare due diverse esigenze: da un lato, quella di evitare che il diritto dell'Unione subisca interferenze che ne pregiudichino l'effettività in occasione dell'esercizio di competenze statali e, dall'altro, quella di garantire agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nella disciplina di fattispecie estranee alle competenze devolute all'Unione.

48. Tale operazione di bilanciamento potrà svolgersi, sempre nel rispetto dei trattati e dei rispettivi ruoli attribuiti a ciascun attore, con modalità diverse a seconda del carattere e della tipologia delle posizioni giuridiche previste dal diritto dell'Unione con cui entra in contatto l'esercizio delle competenze statali. Essa dovrà, tuttavia, essere guidata dal principio formulato dalla Corte nella sua giurisprudenza, secondo cui «se è pur vero che il diritto dell'Unione non arreca pregiudizio all[e] competenz[e] degli Stati membri (…), resta il fatto tuttavia che nell'esercizio di tali competenze gli Stati membri devono rispettare il diritto dell'Unione» [21].

C. La portata delle competenze dell'Unione riguardo alla politica monetaria

49. Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte dal giudice del rinvio, in particolare la prima e la seconda, presuppongono un chiarimento della portata della competenza esclusiva dell'Unione nel settore della politica monetaria. In particolare, tali questioni richiedono di determinare se rientri nell'ambito di competenza esclusiva dell'Unione riguardo alla politica monetaria, e in caso positivo entro quali limiti, l'adozione di disposizioni di diritto monetario relativamente all'euro, di modo che, in applicazione dei principi menzionati ai precedenti paragrafi da 37 a 44, qualunque intervento normativo degli Stati membri in materia debba essere escluso, a meno che essi non siano specificamente autorizzati dall'Unione.

50. A tale riguardo occorre anzitutto ricordare che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE l'Unione ha competenza esclusiva nel settore della politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro [22].

51. Le competenze attribuite all'Unione riguardo alla politica monetaria si inquadrano nell'ambito dell'Unione economica e monetaria, la cui moneta è l'euro, istituita ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, TUE.

52. Tali competenze trovano riconoscimento nel Titolo VIII, della Parte Terza del TFUE (articoli da 119 a 144 TFUE), concernente la politica economica e monetaria, e, più in particolare, nel capo 2 di tale titolo (articoli da 127 a 133 TFUE) concernente, specificamente, la politica monetaria.

53. A tale riguardo, occorre osservare che la Corte ha già avuto modo di rilevare che il Trattato FUE non contiene alcuna definizione precisa della politica monetaria, ma definisce al tempo stesso gli obiettivi di tale politica e i mezzi di cui dispone il SEBC per attuarla [23].

21 Al riguardo, v., inter alia, sentenze del 13 aprile 2010, Bressol e a. (C-73/08, EU:C:2010:181, punto 28 e giurisprudenza citata), del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punti 37 e 38 e giurisprudenza citata) e del 26 giugno 2018, MB (Cambiamento di sesso e pensione di fine lavoro) (C-451/16, EU:C:2018:492, punto 29 e giurisprudenza citata).

22 Sentenze del 27 novembre 2012, Pringle, (C-370/12, EU:C:2012:756, punto 50), nonché del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 35).

23 Sentenze del 27 novembre 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punto 53), del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 42) e dell'11 dicembre 2018, Weiss e a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punto 50).

54. Come osservato dalla Corte, in forza dell'articolo 282, paragrafo 1, TFUE, la BCE e le banche centrali degli Stati membri la cui moneta è l'euro, le quali costituiscono l'Eurosistema, sono competenti a condurre la politica monetaria dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 282, paragrafo 4, TFUE, la BCE adotta le misure necessarie all'assolvimento dei suoi compiti in conformità degli articoli da 127 a 133 e 138 TFUE, nonché delle condizioni stabilite dallo Statuto del SEBC e della BCE [24].

55. La Corte ha altresì rilevato che, al fine di stabilire se una misura rientri nella politica monetaria, occorre fare riferimento principalmente agli obiettivi di questa misura e che sono altresì rilevanti i mezzi che tale misura mette in campo per raggiungere detti obiettivi [25].

56. È in tale contesto, che si deve chiarire la portata della competenza esclusiva dell'Unione nel settore della politica monetaria.

57. A tale riguardo ritengo che risulti da un'analisi testuale, sistematica e teleologica delle disposizioni pertinenti dei trattati che la nozione di politica monetaria (in tedesco, *Währungspolitik*), che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE, è attribuita alla competenza esclusiva dell'Unione per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, debba essere intesa nel senso che essa non è limitata alla definizione e la conduzione di una politica monetaria in termini operativi (politica monetaria «in senso stretto», in tedesco *Geldpolitik*), nel senso indicato dall'articolo 127, paragrafo 2, primo trattino, TFUE. Essa deve essere intesa invece in senso ampio, nel senso che essa comprenda ugualmente anche una dimensione normativa relativa alla moneta unica, nella quale sono incluse disposizioni di diritto monetario [26].

58. A tale riguardo, occorre anzitutto prendere in considerazione l'articolo 119 TFUE, norma d'apertura del titolo VIII riguardante la politica economica e monetaria e, a tal titolo, svolgente un'importante funzione sistematica. Si desume dalla struttura di tale norma che, mentre il paragrafo 1 detta, in termini generali, i criteri da seguire per ciò che riguarda l'azione degli Stati membri e dell'Unione in materia di politica economica (sviluppata nel capo 1), il paragrafo 2 concerne l'azione degli Stati membri e dell'Unione in materia di politica monetaria (*Währungspolitik*), sviluppata nel capo 2.

59. A norma dell'articolo 119, paragrafo 2, TFUE, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche [27]. Risulta pertanto da tale disposizione che la suddetta azione comprende tre elementi: una moneta unica (l'euro), la definizione e la conduzione di una politica monetaria unica (intesa in senso operativo, come *Geldpolitik*) e la definizione e la conduzione di una politica del cambio unica.

60. Si desume, a mio avviso, da tale disposizione che le competenze dell'Unione relative alla politica monetaria, incluse nel capo 2 del suddetto titolo VIII non possono essere intese in senso stretto, come limitate solo alla definizione e alla conduzione di una politica monetaria in termini operativi (*Geldpolitik*), ma ricomprendono anche la competenza esclusiva relativa alla moneta unica, ossia l'euro

24 Sentenze del 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 49, nonché del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 36) e dell'11 dicembre 2018, Weiss e a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punto 48).

25 Sentenze del 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punti 53 e 55, nonché del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 46) e dell'11 dicembre 2018, Weiss e a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punto 53).

26 L'esistenza nei trattati di due nozioni diverse riconducibili allo stesso termine di politica monetaria («monetary policy», in inglese, «politique monétaire», in francese), una «in senso ampio», la quale include l'altra «in senso stretto» trova conferma nella circostanza che nella versione tedesca tali due nozioni sono identificate con termini diversi, rispettivamente «Währungspolitik» e «Geldpolitik».

27 Sentenze del 27 novembre 2012 (Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 48), del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 34), e dell'11 dicembre 2018, Weiss e a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punto 46).

(e alla politica del cambio). Inoltre, il riferimento all'unicità della moneta, contenuto nell'articolo 119, paragrafo 2, TFUE, presuppone l'attribuzione all'Unione di una competenza di natura esclusiva, la quale, al fine di poter garantire tale unicità, deve includere il potere di disciplinare gli aspetti regolatori della moneta stessa, e deve quindi includere il diritto monetario.

61. Tale interpretazione è del resto confermata dalle disposizioni contenute nel capo 2 del titolo VIII relativo alla politica monetaria, alla luce delle quali, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 6, TFUE, deve essere determinata la portata delle competenze esclusive dell'Unione relative alla politica monetaria (*Währungspolitik*).

62. Tale capo include, infatti, da un lato, l'articolo 128 TFUE, che concerne, al suo paragrafo 1, l'emissione di banconote in euro all'interno dell'Unione, nonché il loro corso legale e, al suo paragrafo 2, il conio di monete metalliche.

63. Detto capo include, dall'altro lato, l'articolo 133 TFUE, il quale abilita esplicitamente il legislatore dell'Unione a stabilire le misure di carattere legislativo necessarie per l'utilizzo dell'euro come moneta unica [28].

64. La presenza di tali disposizioni in detto capo e l'inclusione delle competenze ivi previste nell'ambito di competenza esclusiva attribuito all'Unione riguardo alla politica monetaria risulta del resto necessaria per garantire l'unicità della moneta unica, l'euro.

65. In effetti, la competenza ad emettere e ad autorizzare l'emissione di banconote in euro e a disciplinare il conio delle monete metalliche in euro, la competenza a definire il corso legale e la competenza ad emanare le misure necessarie all'uso di tale moneta, stanno a fondamento del carattere unico della moneta, l'euro, e costituiscono altresì una condizione preliminare alla conduzione di una politica monetaria unica.

66. L'assenza di competenza esclusiva in capo all'Unione su tali aspetti avrebbe come conseguenza che ciascuno Stato membro dell'eurozona potrebbe adottare un approccio diverso nei confronti della moneta unica, ciò che sarebbe di tutta evidenza suscettibile di rimettere in causa l'unicità dell'euro in quanto moneta dell'Unione economica e monetaria, rischiando altresì di compromettere l'effettività della politica monetaria operativa condotta dal SEBC e delle misure adottate a tal fine.

67. Coerentemente con quanto enunciato al precedente paragrafo 41, l'attribuzione di competenza esclusiva all'Unione in relazione a tali aspetti della moneta unica rispecchia l'esigenza di stabilire principi uniformi in materia per tutti gli Stati membri la cui moneta è l'euro con il fine di salvaguardare l'interesse globale dell'Unione economica e monetaria e dell'euro come moneta unica. La creazione di una moneta unica tra gli Stati membri dell'eurozona e il suo buon funzionamento presuppongono il trasferimento totale, completo e in via esclusiva della loro sovranità monetaria all'Unione, nell'ambito dell'Unione economica e monetaria da questa istituita.

68. Si deve pertanto ritenere che rientrino nella competenza esclusiva dell'Unione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), del TFUE tutte le competenze e tutti i poteri necessari alla creazione e al buon funzionamento della moneta unica, l'euro.

28 Sul fondamento di tale disposizione sono state adottate diverse normative, tra cui il regolamento (UE) n. 1210/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2010, relativo all'autenticazione delle monete in euro e al trattamento delle monete non adatte alla circolazione (GU 2010, L 339, pag. 1); il regolamento (UE) n. 651/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sull'emissione di monete in euro (GU 2012, L 201, pag. 135); il regolamento (UE) n. 331/2014, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria (programma «Pericle 2020») e che abroga le decisioni del Consiglio 2001/923/CE, 2001/924/CE, 2006/75/CE, 2006/76/CE, 2006/849/CE e 2006/850/CE (GU 2014, L 103, pag. 1).

69. Per ciò che riguarda più specificamente il corso legale, come sarà evidenziato più nel dettaglio nella prossima sezione, esso riflette il carattere ufficiale della moneta unica nell'eurozona escludendo che altre monete possano beneficiarne. La definizione e la disciplina del corso legale costituisce pertanto un elemento essenziale per garantire il carattere unico dell'euro come moneta degli Stati membri dell'eurozona. Non è infatti casuale che il corso legale, il quale costituisce una nozione di diritto pubblico e più precisamente di diritto monetario [29], sia stato menzionato a livello del diritto primario dell'Unione nell'articolo 128, paragrafo 1, terza frase TFUE, sulla cui interpretazione riverrò tra poco.

70. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo occorra concludere che la competenza esclusiva dell'Unione riguardo alla politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE debba essere intesa nel senso che essa comprende tutte le competenze e tutti i poteri necessari alla creazione e al buon funzionamento della moneta unica, l'euro, ivi inclusa una dimensione normativa relativa a tale moneta unica la quale comprende la definizione e la disciplina dello statuto e del corso legale di questa.

71. Ciò detto, coerentemente con quanto ho osservato ai precedenti paragrafi da 45 a 48, l'esercizio di tale competenza da parte dell'Unione deve necessariamente tener conto della necessità di trovare un giusto equilibrio con l'esercizio da parte degli Stati membri di competenze rimaste in capo a questi, tra le quali possono rilevare, in questo ambito, quelle in materia di diritto civile riguardo all'estinzione delle obbligazioni, quelle in materia di organizzazione e funzionamento delle amministrazioni pubbliche e quelle in materia fiscale e penale.

D. Sulla nozione di corso legale

72. Una volta chiarito che la competenza esclusiva dell'Unione riguardo alla politica monetaria comprende una dimensione normativa relativa alla moneta unica che include la definizione e la disciplina del suo statuto e del corso legale, per rispondere alle questioni poste dal giudice del rinvio si rende necessario determinare la portata nel diritto dell'Unione della nozione di corso legale e, specificamente, del corso legale delle banconote in euro.

73. A tal fine ritengo, tuttavia, necessario effettuare alcune considerazioni preliminari riguardo alla moneta unica.

1. Considerazioni preliminari riguardo alla moneta unica

74. Come già rilevato, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, TUE l'euro è la moneta dell'Unione economica e monetaria istituita dall'Unione. Diverse norme dei trattati, tra cui, in particolare, gli articoli 119, paragrafo 2 e 133 TFUE [30], qualificano l'euro come «moneta unica». L'articolo 282, paragrafo 3, seconda frase, TFUE menziona altresì l'euro in quanto tale.

75. Il legislatore dell'Unione – come del resto molti, se non tutti, i legislatori nazionali – non fornisce una definizione della nozione di moneta [31].

29 Al riguardo si veda la relazione dei rappresentanti dei ministeri delle finanze e delle banche centrali nazionali dell'area dell'euro menzionata nel considerando 4 della raccomandazione 2010/191/UE (Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins), specificamente il punto 2.1.1(a) a pag. 3.

30 Si veda anche il preambolo ai trattati e l'articolo 140, paragrafo 3, TFUE.

31 Già solo da un punto di vista terminologico il termine «moneta» (in francese, «monnaie») può dar luogo a confusioni in quanto in altre lingue esso può essere tradotto con termini diversi, ovvero, da un lato, nel senso di «valuta», ossia di moneta legale in un determinato paese o unione monetaria (in inglese, «currency», in tedesco, «Währung»; questi sono i termini corrispondenti al termine moneta usati nel trattato per indicare l'euro). Dall'altro lato, il termine moneta può essere tradotto nel senso, utilizzato nel linguaggio comune con un senso più di carattere generale, di «denaro» (in inglese, «money», in tedesco, «Geld»). In realtà i due sensi del termine moneta sono collegati tra loro (v. H. Siekmann, in R. Freitag e S. Omlor, *The Euro as a legal Tender – A comparative Approach to a Uniform Concept*, (2020) pagg. 8 e 9).

76. Nel diritto sostanziale dell'Unione, la nozione che appare avvicinarsi maggiormente al concetto di moneta è quella di «fondi» quale prevista dalla direttiva (UE) 2015/2366 relativa ai servizi di pagamento [32]. Nell'ambito di tale direttiva, l'oggetto della disciplina armonizzata in materia di servizi di pagamento è il trasferimento di «fondi», nozione di cui la direttiva stessa non dà una definizione legale precisa. L'articolo 4, n. 25, di tale direttiva fornisce, tuttavia, un'elencazione dei «fondi» che possono costituire oggetto dei servizi di pagamento, indicando che essi sono costituiti dalle «banconote e monete, moneta scritturale o moneta elettronica quale definita nella direttiva 2009/110/CE» [33].

77. Nella teoria economica viene generalmente utilizzata una definizione di moneta – intesa nel senso più generale di «money» o «Geld» [34] – di tipo funzionale che, secondo una concezione risalente sin ad Aristotele [35], evidenzia le tre funzioni da essa svolte, ossia: (i) la funzione di unità di conto; (ii) la funzione di mezzo di pagamento (o di scambio); e (iii) la funzione di riserva di valore.

78. Da un punto di vista giuridico tale definizione economica sembra dover essere integrata con elementi derivanti dalla teoria statale della moneta [36], nel senso che la moneta è una creazione dello Stato o, nel caso dell'euro, dell'Unione economica e monetaria e che la sua esistenza non può che essere compresa all'interno di un determinato sistema giuridico.

79. Da un punto di vista storico, la natura della moneta si è evoluta nel tempo [37]. Al giorno d'oggi, le economie moderne, inclusa l'Unione economica e monetaria, si basano sulla «moneta fiduciaria», ossia dichiarata a corso legale ed emessa da una banca centrale ma, non convertibile, ad esempio, in una quantità fissa di oro [38].

80. Come si evince, del resto, dalla succitata nozione di fondi, la moneta – rappresentata nell'Unione economica e monetaria dalla moneta unica, l'euro – in quanto tale, esiste sia in forma fisica, espressa nelle banconote e nelle monete metalliche (ossia, il contante), sia in forma scritturale o elettronica (espressa, ad esempio, nel saldo di un conto bancario). La moneta, e quindi, nell'eurozona, l'euro, esiste e circola nella vita economica in diverse forme.

81. Certamente, la forma più importante di moneta è storicamente quella fisica del contante (banconote e monete metalliche), espressione massima della sovranità monetaria dello Stato. Il contante, come risulta da dati recenti, gioca un ruolo ancora importante nell'economia, all'interno dell'eurozona considerata nel suo insieme. Un recente studio pubblicato dalla BCE [39] mostra, infatti,

32 Direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE (GU 2015, L 337, pag. 35).

33 Direttiva 2009/110/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, concernente l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE e 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE (GU 2009, L 337, pag. 35). Si veda, specificamente, l'articolo 2, punto 2.

34 V. nota 31 supra.

35 V. Etica Nicomachea, Libro V, sezione 5, ripresa, nel medioevo da Tommaso d'Aquino nella Somma Teologica (II-II, argomento 78, art. 1.7).

36 Generalmente riconducibile a , G. F. Knapp, *Staatliche Theorie des Geldes* (1905). Al riguardo si veda, tuttavia, H. Siekmann, *Restricting the use of cash in the European Monetary Union: Legal Aspects*, in: F. Rövenkamp, M. Bälz and H.G. Hilpert, Cash in East Asia, (2017), pagg. 157 e ss, ove si trovano numerosi altri riferimenti dottrinali. Sulla nozione di moneta e sulle diverse teorie giuridiche della moneta si veda altresì il capitolo 1 di C. Proctor, *Mann on the legal aspect of money*, 6th ed., (2005).

37 Inizialmente la moneta era costituita dalla c.d. «moneta merce», ossia un oggetto fabbricato di un materiale che aveva valore di mercato, ad esempio le monete d'oro; successivamente la moneta è diventata «moneta rappresentativa», ossia moneta costituita da banconote che potevano essere cambiate con una certa quantità di oro o argento. Al riguardo, per una rapida panoramica, si veda il documento esplicativo della BCE intitolato «Cos'è la moneta» (https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what_is_money.it.html).

38 La moneta fiduciaria non ha valore intrinseco, la carta utilizzata per le banconote è in linea di principio priva di valore, ma è accettata in cambio di beni e servizi, perché gli utilizzatori confidano che la banca centrale manterrà il valore della moneta stabile nel tempo. Se la banca centrale non dovesse tenere fede a questo impegno, la moneta fiduciaria perderebbe l'accettazione generale come mezzo di scambio e ogni interesse come riserva di valore.

39 Si veda al riguardo Henk Esselink e Lola Hernández, *The use of cash by households in the euro area*, Occasional Paper Series della BCE, n. 201 del novembre 2017 (scaricabile al presente link ipertestuale: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf), pagg. 18 e seguenti.

che nell'Unione il contante rappresenta, in termini numerici, circa il 79% dei pagamenti giornalieri degli europei e circa il 54% in valore. Ciò vale soprattutto per i pagamenti di piccolo taglio, solo il 10% delle transazioni in contante analizzate riguardano infatti beni o servizi di valore superiore ai 100 euro. Tale studio mostra, peraltro, abitudini e preferenze molto diverse nei vari Stati membri.

82. Se, come risulta chiaramente dal suddetto studio, e come confermato del resto dalla BCE stessa in udienza, il contante gioca ancora un ruolo importante nell'economia all'interno dell'eurozona e, pertanto, l'avvento di una società senza contante (cashless society) non sembra, come sostenuto da alcuni, imminente, almeno in Europa, ciò non toglie, tuttavia, che il processo di modernizzazione dell'economia e, ancor più recentemente, lo sviluppo tecnologico abbiano portato alla creazione di altre forme, non fisiche, di moneta le quali hanno assunto nel tempo sempre maggiore rilevanza [40] e sono destinate ad assumerne sempre più [41]. L'innovazione tecnologica è diventata negli ultimi anni talmente rapida e dirompente da essere potenzialmente suscettibile di trasformare radicalmente il settore finanziario, minacciando addirittura le sovranità monetarie (nazionali, o nell'eurozona, dell'Unione) [42]. In tale contesto non sorprende che, proprio come nelle altre maggiori economie del mondo [43], anche a livello dell'Unione si sia aperta una discussione riguardo alla possibilità di introdurre una moneta digitale (*Central Bank Digital Currency*) [44], la quale ha potenzialmente un impatto molto rilevante sia sul sistema monetario e finanziario europeo, sia sul ruolo internazionale giocato dall'euro [45].

83. In ogni caso, in qualunque sua forma (fisica, concretizzata nel contante o non fisica), la moneta, rappresentata nell'eurozona dalla moneta unica, l'euro, esiste e può, in tutte le sue forme, svolgere le succitate tre funzioni, tra cui, in particolare, ai fini della presente causa, rileva quella di mezzo di pagamento [46].

84. È pertanto alla luce delle considerazioni che precedono, e con particolare riguardo a quest'ultima funzione, che occorre analizzare in che modo l'Unione ha esercitato la sua competenza esclusiva riguardo alla moneta unica, menzionata nella sezione precedente, con particolare riferimento alla determinazione del corso legale.

40 Nel novembre 2017, i depositi negli istituti finanziari monetari (MFI) nell'eurozona ammontavano a 17,5 mila miliardi di euro contro i circa 1 100 miliardi di euro di contante circolante (v. al riguardo la lezione di Yves Mersch, membro del comitato esecutivo della BCE, intitolata *Virtual or virtueless? The evolution of money in the digital age*, scaricabile all'indirizzo https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180208.en.html).

41 Al riguardo, tra i tanti studi, si veda lo studio pubblicato dal Fondo Monetario Internazionale, di T. Adrian e T. Mancini-Griffoli, *The rise of Digital Money*, Fintech Notes, Notes 19/01, del luglio 2019, scaricabile all'indirizzo https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2019/07/12/The-Rise-of-Digital-Money-47097, ove si trovano numerosi altri riferimenti.

42 Al riguardo, a titolo di esempi, si veda, il comunicato congiunto della Repubblica francese e della Repubblica federale di Germania del 13 settembre 2019 su Libra, il progetto di cripto-valuta iniziato da Facebook, insieme ad un consorzio di altre imprese e organismi non governativi.

43 Risulta da notizie di stampa recentissime, da un lato, che la Repubblica popolare cinese ha iniziato l'esecuzione di un programma pilota in diverse città per l'introduzione di una moneta digitale *(Central Bank Digital Currency)*, il quale è in fase già avanzata e, dall'altro, che, anche in seguito a tale progetto, la discussione negli Stati Uniti riguardo all'introduzione di un dollaro digitale si è accelerata notevolmente (il Senato degli Stati Uniti ha tenuto il 22 luglio 2020 un'audizione al riguardo; v. https://www.banking.senate.gov/hearings/us-china-winning-the-economic-competition). La questione ha indubbiamente risvolti geopolitici molto importanti e sensibili. Sull'impatto potenzialmente dirompente sul sistema monetario dell'introduzione di una CBDC, si veda, inter alia, il recentissimo (giugno 2020) studio pubblicato dalla Federal Reserve Bank of Philadelphia, Central Bank Digital Currency: Central Banking for all, scaricabile all'indirizzo https://www.philadelphiafed.org/-/media/research-and-data/publications/working-papers/2020/wp20-19.pdf.

44 Tale discussione ha avuto luogo al Consiglio ECOFIN del dicembre 2019 (v. al riguardo la nota della BCE preparata per tale riunione intitolata «Innovation and its impact on the European retail payment landscape»,
e scaricabile all'indirizzo https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.other191204~f6a84c14a7.en.pdf). Al riguardo si veda altresì il discorso tenuto da Yves Mersch, membro del comitato esecutivo della BCE, intitolato An ECB digital currency – a flight of fancy? Scaricabile sul sito https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200511~01209cb324.en.html.

45 Al riguardo, si veda, la Comunicazione della Commissione del 5 dicembre 2018, Towards a stronger international role of the euro, COM(2018) 796 final.

46 Un debito pecuniario può legalmente essere estinto sia mediante l'utilizzo della moneta unica espressa in forma fisica (quindi in contante) sia mediante la moneta unica espressa in forma non fisica (quindi ad esempio mediante un trasferimento di moneta non fisica mediante bonifico bancario).

2. Sull'esercizio da parte dell'Unione della sua competenza esclusiva in materia di corso legale

85. Nell'esercizio della sua competenza esclusiva, il legislatore dell'Unione ha disciplinato taluni aspetti giuridici della moneta unica, ma non ha adottato una disciplina complessiva e esaustiva al riguardo.

86. Per ciò che concerne, in particolare, il corso legale, le disposizioni di diritto dell'Unione che ne trattano sono, a livello del diritto primario, l'articolo 128, paragrafo 1, terza frase, TFUE, ripreso nell'articolo 16, primo comma, terza frase, dello statuto del SEBC e della BCE, e, a livello del diritto derivato, il regolamento n. 974/98, e, più in particolare, i suoi articoli 10 e 11.

87. Tali disposizioni riguardano l'emissione e il corso legale delle banconote e delle monete metalliche, ma non forniscono una definizione precisa della nozione giuridica di corso legale. Tale lacuna non è accidentale, considerata la sensibilità del tema e la differenza di approccio esistente a livello dei diversi Stati membri interessati [47].

88. Alla luce delle considerazioni effettuate ai paragrafi da 59 a 70 precedenti, a mio avviso, la nozione di corso legale è una nozione di diritto monetario propria del diritto dell'Unione che, in quanto tale, deve essere oggetto, in tutta l'Unione, di un'interpretazione autonoma ed uniforme [48].

89. A tale riguardo, osservo che, anche se il legislatore dell'Unione non ha fornito una definizione precisa della nozione di corso legale, esso resta libero di farlo in qualunque momento, definendo in modo preciso in via normativa il significato esatto da attribuire a tale nozione.

90. Inoltre, è opportuno ribadire che, poiché la determinazione della portata di tale nozione rientra nell'ambito di competenza esclusiva del diritto dell'Unione è, invece, escluso che gli Stati membri, i quali, come risulta dai precedenti paragrafi da 38 a 44, hanno perso ogni prerogativa al riguardo, possano adottare disposizioni normative le quali in ragione del loro obiettivo e contenuto costituiscano una disciplina del corso legale, e ciò anche in caso di inerzia del legislatore dell'Unione. Gli Stati membri la cui moneta è l'euro non hanno più alcuna competenza per determinare la nozione di corso legale.

91. Per ciò che riguarda specificamente la disposizione che attribuisce al corso legale la portata di nozione di diritto primario, ossia l'articolo 128, paragrafo 1, TFUE, essa enuncia, nelle sue prime due frasi, che la BCE ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote in euro all'interno dell'Unione e che la BCE e le banche centrali nazionali possono emettere banconote [49]. La terza frase di detto paragrafo 1 enuncia che le banconote emesse dalla BCE e dalle banche centrali nazionali costituiscono le uniche banconote aventi corso legale nell'Unione.

92. Tale disposizione, la quale riprende testualmente l'articolo 106 CE, pur non definendo precisamente la nozione di corso legale, riveste un'importanza fondamentale.

93. In primo luogo, essa è espressione del potere sovrano, attribuito dagli Stati membri la cui moneta è l'euro in via esclusiva all'Unione, di definire quale bene o strumento (tangibile o non tangibile) abbia corso legale nell'eurozona.

47 Si vedano, al riguardo, le discussioni tenutesi nel quadro del gruppo di lavoro costituito dai rappresentanti dei ministeri delle finanze e delle banche centrali nazionali dell'area dell'euro menzionato nel considerando 4 della raccomandazione 2010/191/UE (v. la relazione menzionata alla nota 29 supra). Risulta da tale relazione che gli esperti nazionali consideravano che la nozione di corso legale fosse un concetto generalmente accettato in diritto nazionale, ma che esistessero differenze nelle tradizioni giuridiche e nelle abitudini dei consumatori nei vari Stati membri. Al riguardo, si veda B. Angel e A. Margerit, *Quelle est la portée du cours légal de l'euro*? In *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 532/2009, in particolare, pagg. 589 e 590.

48 V., per analogia, sentenza del 4 ottobre 2011, Football Association Premier League e a. (C-403/08 e C-429/08, EU:C:2011:631, punto 154).

49 Al riguardo, si veda la decisione 2011/67/UE, della BCE del 13 dicembre 2010 relativa all'emissione delle banconote in euro (rifusione) (GU 2011, L 35, pag. 26).

94. In secondo luogo, essa svolge fondamentalmente una funzione di garanzia. Come rilevato, a giusto titolo, dalla Repubblica federale di Germania, essa è diretta alla creazione di un «monopolio» a favore della BCE e delle banche centrali nazionali per l'emissione di banconote aventi corso legale, vietando, a livello costituzionale, la creazione da parte di qualunque altro soggetto diverso, sia esso pubblico o privato, di banconote o altre forme di moneta parallele aventi corso legale [50].

95. In terzo luogo, tale disposizione garantisce a livello costituzionale l'esistenza stessa delle banconote denominate in euro, ciò che porta a ritenere che una loro completa abolizione sarebbe contraria al diritto dell'Unione.

96. Ciò detto, non si desume però, a mio avviso, in alcun modo dall'articolo 128, paragrafo 1, TFUE, 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, parallelamente alle banconote (e alle monete metalliche) in euro [51] il valore di corso legale ad altre forme di moneta, non necessariamente fisiche [52]. Il succitato potere sovrano dell'Unione di definire il corso legale include, infatti, quello di determinare, a sua discrezione e nel rispetto del diritto dell'Unione, lo o gli strumenti aventi corso legale nell'eurozona [53].

97. In tale contesto, occorre altresì osservare che, se l'Unione non ha attribuito esplicitamente il valore di corso legale a forme di moneta diversa dal contante, essa, tuttavia, nel quadro della regolamentazione relativa al mercato interno, ha disciplinato in modo analitico i servizi di pagamento [nella succitata direttiva (UE) 2015/2366] nonché l'emissione di moneta elettronica (nella succitata direttiva 2009/110). In tale contesto, l'Unione stessa ha favorito l'utilizzo di mezzi di pagamento elettronici [54]. Tale disciplina analitica volta ad assicurare la sicurezza dei pagamenti con moneta scritturale e elettronica ha contribuito, in considerazione della sicurezza e della diffusione acquisiti da tali mezzi di pagamento, ad una riduzione dell'uso del contante [55].

98. Ciò detto, occorre altresì rilevare che, se la competenza esclusiva attribuita all'Unione riguardo alla moneta unica le permette di determinare la nozione di corso legale, la quale, come si vedrà meglio nella prossima sezione, concerne direttamente l'utilizzo della moneta come mezzo di pagamento dei debiti pecuniari, tale competenza esclusiva 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. In tale contesto, si pone quindi l'esigenza di coordinare, nel senso prospettato ai precedenti paragrafi da 45 a 48 e 71 la competenza esclusiva dell'Unione in materia di definizione del corso legale, con quelle proprie degli Stati membri, particolarmente, in materia di diritto civile, per ciò che riguarda l'estinzione dei debiti pecuniari di

50 In prospettiva storica essa svolgeva anche la funzione di garantire a livello costituzionale la completa sostituzione dell'euro alle monete nazionali degli Stati membri che hanno adottato l'euro come moneta unica.

51 A tale riguardo occorre rilevare che alle monete metalliche in euro il corso legale è stato attribuito a livello di diritto secondario dall'articolo 11 del regolamento n. 974/98. Le monete metalliche sono peraltro, previste espressamente all'articolo 128, paragrafo 2, TFUE.

52 A tale riguardo rilevo che si desume dalla lettera stessa dell'articolo 128, paragrafo 1, terza frase, TFUE che tale disposizione dispone che le banconote in euro emesse dalla BCE o dalle banche centrali nazionali sono le *uniche banconote* (die einzigen Banknoten) aventi corso legale nell'Unione. Non si desume da tale disposizione che tali banconote sono l'unico strumento ad avere corso legale nell'Unione, ciò che del resto è confermato dall'attribuzione di corso legale anche alle monete metalliche.

53 Tale interpretazione è conforme all'esigenza di flessibilità di cui deve disporre il diritto dell'Unione per adattarsi alle esigenze derivanti dai mutamenti indotti dallo sviluppo tecnologico che, come menzionato al precedente paragrafo 82, nella realtà economica sono estremamente rapidi.

54 Si veda ad esempio il considerando 5 della direttiva 2015/236, nonché il Libro verde della Commissione del 2012 «Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, internet e telefono mobile» (COM(2011) 941 definitivo).

55 Detta disciplina analitica ha comportato un livello di sicurezza delle transazioni e di diffusione del loro utilizzo tale da portare alcuni a considerare che la moneta scritturale debba essere oramai considerata come avente corso legale. Si veda, ad esempio, inter alia, V. De Stasio, «Verso un concetto europeo di moneta legale: valute virtuali, monete complementari e regole di adempimento», in *Banca borsa titoli di credito*, 2018, in particolare, pag. 751.

natura privata, in materia di organizzazione e funzionamento delle amministrazioni pubbliche e fiscale, per ciò che riguarda l'adempimento di obbligazioni pecuniarie di natura pubblica, nonché in materia penale, per ciò che riguarda l'interrelazione tra la circolazione della moneta e la lotta alla criminalità.

3. Sulla nozione di corso legale delle banconote in euro nel diritto dell'Unione

99. Al fine di poter rispondere alle questioni poste dal giudice del rinvio, occorre determinare la portata della nozione di corso legale delle banconote in euro, e ciò anche in assenza di una definizione precisa della nozione di corso legale da parte del legislatore dell'Unione nell'esercizio della sua competenza esclusiva al riguardo. Trattandosi di una nozione di diritto dell'Unione, spetta alla Corte procedere per via interpretativa alla determinazione della portata di tale nozione allo stato attuale del diritto [56].

100. Nonostante l'assenza di una definizione precisa, il diritto dell'Unione fornisce peraltro alcuni elementi interpretativi che permettono di delineare i contorni della nozione di diritto dell'Unione di corso legale delle banconote e delle monete in euro. Tali elementi sono: da un lato, la raccomandazione 2010/191/UE della Commissione e, dall'altro, il considerando 19 del regolamento n. 974/98.

101. Per ciò che riguarda il primo elemento interpretativo, ossia la raccomandazione 2010/191/UE, essa concerne specificamente la portata e gli effetti del corso legale delle banconote e delle monete in euro. Come si desume dal suo considerando 4, essa si fonda sulle conclusioni principali della relazione redatta da un gruppo di lavoro costituito, sotto l'egida della Commissione e della BCE, dai rappresentanti dei ministeri delle finanze e delle banche centrali nazionali degli Stati membri dell'eurozona.

102. Nella sua decisione di rinvio, il giudice nazionale si interroga esplicitamente sulla portata da attribuire a tale raccomandazione.

103. A tale riguardo, occorre rilevare che dalla giurisprudenza costante della Corte risulta che, anche se, ai sensi dell'articolo 288, paragrafo 5, TFUE, le raccomandazioni non sono destinate a produrre effetti vincolanti e non possono, pertanto, far sorgere diritti azionabili dai singoli dinanzi ad un giudice nazionale, esse non sono tuttavia del tutto prive di effetti giuridici. Infatti, i giudici nazionali sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare quando esse sono di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la loro attuazione, o mirano a completare norme dell'Unione aventi natura vincolante [57].

104. La Corte ha altresì riconosciuto che qualora un documento, come è il caso per la raccomandazione 2010/191/UE, sia stato elaborato da un gruppo di esperti nazionali e dai servizi della Commissione, esso può fornire elementi utili all'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione pertinenti, e contribuire in tal modo ad assicurare un'applicazione uniforme di queste ultime [58].

56 La Corte non ha ancora avuto modo di occuparsi direttamente di tale nozione di diritto dell'Unione, ma l'ha menzionata incidentalmente in cause relative alla libera circolazione delle merci (sentenza del 23 novembre 1978, Thompson e a. (7/78, EU:C:1978:209), in materia di imposta sul valore aggiunto (sentenze del 14 luglio 1998, First National Bank of Chicago (C-172/96, EU:C:1998:354, punto 25) e del 22 ottobre 2015, Hedqvist (C-264/14, EU:C:2015:718 punti 25 e 44 e segg.) e in materia di trasporti sentenza del 15 novembre 2018, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg (C-330/17, EU:C:2018:916).

57 Sentenze del 13 dicembre 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punti 7, 16 e 18), del 21 gennaio 1993, Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, punto 18), dell'11 settembre 2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451, punto 41), sentenza del 24 aprile 2008, Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, punto 94).

58 Sentenza del 6 settembre 2012, Chemische Fabrik Kreussler (C-308/11, EU:C:2012:548, punto 25).

105. La raccomandazione 2010/191/UE costituisce pertanto un importante elemento interpretativo per la determinazione del contenuto della nozione di diritto dell'Unione di corso legale delle banconote e delle monete in euro e ciò a maggior ragione nella misura in cui essa si fonda sulla relazione redatta dal gruppo di lavoro dei rappresentanti degli Stati membri dell'eurozona.

106. Risulta dalla definizione comune del corso legale delle banconote e delle monete in euro contenuta al punto 1 della suddetta raccomandazione che, ove esiste un obbligo di pagamento, il corso legale delle banconote e delle monete in euro comporta tre elementi: in primo luogo, un obbligo di accettazione; in secondo luogo, l'accettazione al valore nominale pieno; e, in terzo luogo, il potere di estinguere l'obbligazione di pagamento.

107. Per quanto concerne specificamente l'obbligo di accettazione, il punto 1, lettera a), della raccomandazione 2010/191/UE specifica che il creditore di un'obbligazione di pagamento non può rifiutare le banconote e le monete in euro, eccettuato il caso in cui le parti abbiano convenuto mezzi di pagamento diversi.

108. Si deve pertanto ritenere, conformemente alla definizione di corso legale risultante dalla raccomandazione 2010/191/UE, che la nozione di diritto dell'Unione di corso legale delle banconote e delle monete comporta un obbligo generale di principio di accettazione del contante a carico del creditore per l'estinzione del debito pecuniario, ma che tale obbligo non è assoluto, potendo essere derogato in applicazione dell'autonomia contrattuale delle parti.

109. Al riguardo, come rileva a giusto titolo la Commissione, occorre sottolineare che su tale definizione si è avuta l'unanimità all'interno del gruppo di lavoro costituito dai rappresentanti dei vari Stati membri [59], ciò che permette di considerare che una nozione di corso legale come quella sopra delineata possa essere ritenuta come un concetto comune agli ordinamenti giuridici degli Stati membri dell'eurozona.

110. Allo stato attuale del diritto, la nozione autonoma di diritto dell'Unione di corso legale deve essere, tuttavia, interpretata anche alla luce di un secondo elemento interpretativo, ovvero il considerando 19 del regolamento n. 974/98.

111. Risulta da tale considerando che le eventuali limitazioni di pagamento in banconote o monete metalliche, decise dagli Stati membri per motivi d'interesse pubblico, non sono incompatibili con il corso legale delle banconote e delle monete metalliche in euro, a condizione che esistano altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari.

112. Prima di analizzare l'influenza di tale considerando sulla nozione di diritto dell'Unione di corso legale, occorre chiarire il valore da attribuire a un considerando di un atto normativo dell'Unione, questione su cui vi è stata discussione in udienza.

113. A tale riguardo, risulta dalla giurisprudenza della Corte che il preambolo di un atto dell'Unione è idoneo a precisare il contenuto delle disposizioni dell'atto stesso e che i considerando di un atto dell'Unione costituiscono importanti elementi di interpretazione, che sono idonei a chiarire la volontà dell'autore di tale atto [60].

59 V. pag. 4 della relazione degli esperti nazionali citata alla nota 29 supra.

60 V. sentenza del 19 dicembre 2019, Puppinck e a./Commissione (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punto 75) e, in tal senso, sentenza del 10 gennaio 2006, IATA e ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punto 76). V. anche sentenze dell'11 giugno 2015, Zh. e O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punto 42 in fine) e del 22 settembre 2011, Budějovický Budvar (C-482/09, EU:C:2011:605, punti 40 e segg).

114. Ne consegue che, benché un considerando non costituisca, in sé, una norma giuridica e, pertanto, non abbia valore giuridico proprio, esso permette di chiarire l'interpretazione che deve darsi ad una norma o ad una nozione giuridica prevista nell'atto in cui esso è contenuto [61].

115. Risulta da tale giurisprudenza che il considerando 19 del regolamento n. 974/98, contenuto in un atto legislativo che disciplina il corso legale delle banconote e delle monete metalliche in euro – rispettivamente agli articoli 10, seconda frase e 11, seconda frase – fornisce un'indicazione interpretativa qualificata che, in quanto tale, deve essere presa in considerazione per determinare la portata esatta della nozione unitaria di diritto dell'Unione di corso legale. Tale nozione viene utilizzata tanto nel regolamento n. 974/98, quanto nel diritto primario nell'articolo 128, paragrafo 1, terza frase TFUE, ripreso nell'articolo 16, primo comma, terza frase, dello statuto del SEBC e della BCE [62].

116. Si desume da tale considerando che, pur non definendo in maniera precisa la nozione di corso legale delle banconote e delle monete metalliche, il legislatore dell'Unione ha riconosciuto l'esistenza di un certo margine di manovra per il perseguimento di motivi di interesse pubblico [63], non necessariamente limitati all'ordine pubblico [64]. Quindi, non solo l'autonomia privata, ma anche, e a maggior ragione, il perseguimento di motivi di interesse pubblico può giustificare deroghe all'obbligo (non assoluto) di accettazione delle banconote e delle monete metalliche in euro aventi corso legale da parte dei creditori per l'estinzione delle obbligazioni pecuniarie.

117. Il perseguimento dell'interesse pubblico incombe, nei rispettivi ambiti di competenza, tanto all'Unione quanto agli Stati membri.

118. Quanto all'Unione, nell'esercizio di competenze che le sono proprie diverse da quelle riguardanti la politica monetaria, essa ha già adottato, nel perseguimento dell'interesse pubblico, alcune normative che, pur non avendo, in ragione del loro obiettivo e del loro contenuto [65], ad oggetto la regolamentazione del corso legale delle banconote e delle monete metalliche in euro, hanno cionondimeno un'incidenza sull'uso del contante come mezzo di pagamento. A tale riguardo, la Commissione ha citato la direttiva antiriciclaggio [66] e la normativa relativa ai controlli sul denaro contante in entrata o in uscita dall'Unione [67].

61 V., in tal senso, sentenza del 4 marzo 2020, Mowi/Commissione (C-10/18 P, EU:C:2020:149, punti 43 e 44 e giurisprudenza citata).

62 Al riguardo, come del resto indicato in udienza da tutte le parti intervenute e come risulta dalla giurisprudenza della Corte menzionata ai punti 113 e 114, un considerando non può prevalere su una disposizione normativa vera e propria, e ancor meno di diritto primario. Tuttavia, esso può essere utilizzato per interpretare una nozione dell'atto stesso la quale è prevista sia nel diritto primario sia in quello derivato e deve essere pertanto intesa in modo unitario e uniforme. Al riguardo occorre altresì osservare che l'articolo 10, seconda frase, del regolamento n. 974/98 riprende testualmente, in un modo che si può definire dichiaratorio, la disposizione contenuta nell'articolo 106 CE, in vigore al momento dell'adozione di detto regolamento, diventato successivamente l'articolo 128 TFUE.

63 Non risulta da alcun elemento, neanche nei lavori preparatori del regolamento n. 974/98 che il considerando debba avere solo una portata transitoria, come sostenuto dai ricorrenti dinanzi al giudice del rinvio.

64 A tale riguardo occorre osservare che, come rilevato giustamente dalla Commissione in udienza, il considerando 19 si riferisce a motivi di «interesse pubblico» (in francese «intérêt public», in inglese «public reason», in spagnolo «interés público», in portoghese, «interesse público»). Nella misura in cui la versione tedesca di tale considerando si riferisce a motivi di ordine pubblico (Gründen der öffentlichen Ordnung) essa utilizza una nozione troppo restrittiva che non è in linea con il significato di tale espressione nella maggioranza delle versioni linguistiche dell'atto normativo in questione.

65 Al riguardo, v., per analogia, sentenze del 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio (C-176/03, EU:C:2005:542, punti da 41 a 53) e del 6 maggio 2014, Commissione/Parlamento e Consiglio (C-43/12, EU:C:2014:298, punti da 32 a 42).

66 Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU 2015, L 141, pag. 73). Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva gli Stati membri assicurano che i soggetti obbligati applichino le misure di adeguata verifica della clientela, inter alia, nel caso di persone che negoziano in beni, quando eseguono operazioni occasionali in contanti d'importo pari o superiore a 10 000 euro, indipendentemente dal fatto che l'operazione sia eseguita con un'unica operazione o con diverse operazioni che appaiono collegate.

67 V. regolamento (UE) 2018/1672 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018 relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005 (GU 2018, L 284, pag. 6).

119. Nello stesso senso, ritengo che, come riconosciuto nel suddetto considerando 19, nell'esercizio di competenze che sono loro proprie, gli Stati membri possano, per motivi di interesse pubblico, adottare misure che in ragione del loro obiettivo e contenuto non costituiscono regolamentazioni del corso legale dell'euro, ma, cionondimeno, possano disciplinare l'estinzione di obbligazioni, di natura privata o pubblica, limitando, a determinate condizioni e entro certi limiti, l'uso del contante per il pagamento di tali obbligazioni. Normative di tal genere devono essere considerate, nei limiti che saranno indicati nella sezione seguente, come compatibili con la nozione unitaria di diritto dell'Unione di corso legale delle banconote e delle monete metalliche in euro [68]. Tale compatibilità si desume dalla nozione stessa di corso legale, quale esistente allo stato attuale del diritto dell'Unione.

120. Una tale interpretazione della nozione di corso legale risultante dagli elementi interpretativi esistenti allo stato attuale del diritto dell'Unione, non è contraria alla sistematizzazione delle competenze dell'Unione, esposta nella precedente sezione B delle presenti conclusioni, e non collide con la nozione di competenza esclusiva dell'Unione ivi delineata.

121. In effetti, non risulta in alcun modo da tale interpretazione che gli Stati membri dispongano della competenza normativa a disciplinare il corso legale delle banconote o delle monete in euro, nozione rientrante nella politica monetaria intesa in senso ampio e, quindi, nell'ambito di competenza esclusiva dell'Unione.

122. Più in particolare, il considerando 19 del regolamento n. 974/98 non costituisce in alcun modo un'autorizzazione specifica ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE quale discussa ai precedenti paragrafi 42 e 43. A parte il fatto che, da un punto di vista formale, dubito fortemente che una tale autorizzazione possa essere contenuta in un considerando di un atto legislativo e non in una disposizione normativa di questo. In ogni caso, tuttavia, non si desume in alcun modo da tale considerando che gli Stati membri sarebbero autorizzati a emanare disposizioni che disciplinano il corso legale. Una normativa nazionale che in ragione del suo obiettivo e contenuto costituisca una disciplina del corso legale sconfinerebbe nell'ambito di competenza esclusiva dell'Unione.

123. Tale considerando prende semplicemente atto del fatto che è possibile che normative adottate dagli Stati membri nell'esercizio di loro competenze sovrane – ad esempio in materia di diritto civile riguardo all'adempimento delle obbligazioni, o di organizzazione della propria pubblica amministrazione, o in materia fiscale o di lotta alla criminalità – non devolute all'Unione possano entrare in contatto con la nozione di corso legale delle banconote o delle monete metalliche, interferendo con tale nozione. Esso, in quanto indicazione interpretativa qualificata della nozione di corso legale, riconosce che, pur non potendo gli Stati membri definire la nozione di corso legale, normative da questi adottate – nell'esercizio di loro competenze e alle condizioni e entro i limiti che saranno discussi nel dettaglio nella prossima sezione – che restringano l'uso del contante come mezzo di pagamento non sono incompatibili con la nozione di diritto dell'Unione di corso legale delle banconote in euro.

124. In conclusione, risulta da quanto precede che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, la nozione di corso legale delle banconote e delle monete metalliche deve essere intesa nel senso che essa comporta un obbligo di principio di accettazione delle banconote e delle monete metalliche da parte del creditore di un'obbligazione di pagamento, a meno che le parti contrattuali nell'esercizio dell'autonomia privata non abbiano convenuto altri mezzi di pagamento o a meno che una normativa adottata dall'Unione o da uno Stato membro nell'esercizio delle loro rispettive competenze, la quale in ragione del suo obiettivo e contenuto non costituisce una disciplina del corso legale, preveda limitazioni di pagamento in banconote per motivi di interesse pubblico.

68 Una lista di normative di tal genere in vigore nei diversi Stati membri (aggiornata peraltro al 2016) si trova nel documento del Bundestag (Parlamento federale, Germania) concernente la discussione sulle limitazioni al pagamento in contanti (Diskussion über die Begrenzung von Bargeldzahlungen; WD 4 – 3000 – 043/16, pagg. 8 e 9).

125. La nozione di corso legale implica quindi che banconote e monete metalliche in euro costituiscono i mezzi di pagamento ordinari [69]: esse devono essere accettate se non previsto diversamente dall'autonomia delle parti o da normative che ne restringano l'uso come mezzo di pagamento per ragioni di interesse pubblico.

4. Condizioni e limiti alle restrizioni all'uso del contante

126. Occorre ancora affrontare la questione delle condizioni alle quali, e dei limiti entro cui, l'Unione e gli Stati membri, nell'esercizio delle loro rispettive competenze, possono adottare normative che prevedono limitazioni all'uso del contante come mezzo di pagamento.

127. In primo luogo, si desume dai precedenti paragrafi da 93 a 95 che devono essere considerate come non compatibili con l'articolo 128, paragrafo 1, terza frase, TFUE, normative che porterebbero de iure o de facto ad un'abolizione completa delle banconote in euro o che sono tali da svuotare di contenuto l'attribuzione di moneta avente corso legale alle banconote in euro.

128. In secondo luogo, come viene riconosciuto esplicitamente nel testo del considerando 19 del regolamento n. 974/98, per essere compatibili con la nozione di diritto dell'Unione di corso legale delle banconote e delle monete metalliche, normative che limitino l'uso del contante come mezzo di pagamento, da un lato, devono essere decise per motivi di interesse pubblico, come già chiarito non necessariamente legati all'ordine pubblico [70], e, dall'altro, possono essere adottate solo a condizione che esistano altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari.

129. In terzo luogo, ritengo che normative adottate nell'esercizio di competenze diverse da quelle di diritto monetario, che, per perseguire motivi di interesse pubblico limitino l'uso del contante come mezzo di pagamento, debbano prevedere una restrizione proporzionata all'obiettivo perseguito.

130. A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata, il principio di proporzionalità rientra tra i principi generali del diritto dell'Unione. Esso esige che le misure siano idonee a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa in questione e non eccedano i limiti di quanto è necessario per raggiungere questi obiettivi [71]. Per questo, quando sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla misura meno restrittiva.

131. Il principio di proporzionalità, come principio che restringe le autorità nell'esercizio dei loro poteri richiedendo il raggiungimento di un equilibrio tra le misure adottate e l'obiettivo perseguito, incide tanto sul contenuto e sulla forma dell'azione dell'Unione nell'esercizio delle sua competenze, come si desume esplicitamente dall'articolo 5, paragrafo 4, TUE, quanto sull'azione degli Stati membri, quando tale azione, posta in essere nell'esercizio di competenze che sono loro proprie, entra in contatto o interferisce con situazioni giuridiche disciplinate dal diritto dell'Unione [72].

132. Una restrizione all'uso del contante come mezzo di pagamento deve pertanto essere idonea a raggiungere l'obiettivo di interesse pubblico che la normativa persegue e non deve andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.

69 Come giustamente osservato dal governo tedesco che, all'udienza, ha qualificato la funzione del contante come «Auffangfunktion».

70 V. nota 64 supra.

71 V., ex multis, sentenze dell'8 aprile 2014, Digital Rights Ireland (C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punto 46), del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 67 e giurisprudenza citata), nonché dell'11 dicembre 2018, Weiss e a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punto 72).

72 Come si desume dalla giurisprudenza della Corte che sindaca le misure adottate da uno Stato membro, nell'esercizio delle sue competenze, apportando limitazioni a una delle libertà fondamentali garantite dai trattati per perseguire un interesse generale. Si veda, a mero titolo di esempio, ex multis, sentenze del 18 giugno 2020, Commissione/Ungheria (Trasparenza associativa) (C-78/18, EU:C:2020:476, punto 76) e del 22 novembre 2018, Huijbrechts (C-679/17, EU:C:2018:940, punti 30 e 36). Sull'applicazione del principio di proporzionalità in relazione all'azione statale, si vedano anche le conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Di Maura (C-246/16, EU:C:2017:440, paragrafo 48 e i riferimenti ivi citati).

133. Al riguardo, occorre altresì rilevare che, come si desume dalla nozione di corso legale delineata nella sezione precedente, l'Unione non prevede un diritto assoluto al pagamento in contanti in tutti i casi. Anche ad ammettere che dal diritto dell'Unione derivi una posizione soggettiva ad usare il contante per i pagamenti con funzione liberatoria per il debitore, tesi che è stata peraltro contestata in particolare dalla Repubblica federale di Germania, si tratterebbe pur sempre, come rilevato dalla Commissione in udienza, di una posizione soggettiva certamente non ascrivibile al catalogo dei diritti fondamentali garantiti dal diritto primario dell'Unione.

134. Il valore di corso legale attribuito al contante può avere una connessione con l'esercizio di alcuni diritti fondamentali, ma, a mio avviso, tale connessione è soltanto indiretta. In effetti, se è indubbio che il contante possa essere utilizzato nell'esercizio di alcuni diritti fondamentali che presentano un legame con l'uso della moneta, il suo utilizzo, tuttavia, non risulta generalmente necessario al godimento di tali diritti fondamentali, il quale può realizzarsi mediante l'utilizzo di altre forme di moneta o di altri mezzi di pagamento diversi dal contante [73].

135. Tuttavia, la connessione del contante con l'esercizio di diritti fondamentali diventa, invece, diretta 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'esistenza di un conto che permetta di eseguire operazioni di pagamento, aperto presso un ente creditizio o un ente finanziario di natura similare.

136. Benché la direttiva 2014/92 [74] abbia riconosciuto che chiunque soggiorni legalmente nell'Unione europea ha il diritto di aprire un conto di pagamento con caratteristiche di base in qualsiasi paese dell'Unione, – conto che deve comprendere il servizio di esecuzione di operazioni di pagamento quali bonifici e addebiti diretti all'interno dell'Unione europea – e benché tale direttiva miri esplicitamente a incoraggiare la partecipazione dei consumatori vulnerabili sprovvisti di un conto bancario al mercato dei servizi bancari al dettaglio [75], dati recenti mostrano che il numero di persone che non hanno ancora accesso a servizi finanziari di base nell'Unione europea e nella zona euro, pur essendo minoritario è non marginale [76].

137. Per tali soggetti vulnerabili, effettivamente 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.

73 Così, ad esempio, la funzione di riserva di valore, che viene generalmente collegata al diritto di proprietà, garantito nel diritto dell'Unione dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione viene svolta, in misura maggioritaria dalla moneta espressa in forma non fisica (v. dati menzionati alla nota 40 supra) e non è necessariamente collegata alla moneta nella sua forma di contante. Lo stesso discorso vale, a mio avviso, per l'esercizio di diritti fondamentali esistenziali quali la libertà di professione o la libertà d'azione in generale. Al riguardo è vero che la moneta espressa in forma fisica nel contante, e non quella scritturale o elettronica, è l'unica forma, attualmente, di moneta di banca centrale nell'Unione e non soggetta, pertanto, a rischio di fallimento dell'istituto che gestisce il conto. Tuttavia, tale rischio – il quale, in particolare in ragione delle rigide normative di natura regolatoria applicabili a tali istituti, può essere considerato in concreto marginale – non limita l'utilizzabilità di altre forme di moneta o di altri mezzi di pagamento per il godimento di tali diritti fondamentali, come del resto è dimostrato dall'uso molto sviluppato e sempre crescente di forme di moneta diverse dal contante nelle attività di godimento dei diritti fondamentali. Inoltre, l'uso del contante sia come riserva di valore sia come mezzo di pagamento è esso stesso soggetto a rischi (quali rischi di furto o di rapina) soprattutto nel caso di pagamenti per importi elevati. Per ciò che riguarda il rispetto della vita privata, se in alcuni casi l'uso del contante può garantire, in ragione del suo anonimato, un livello di protezione maggiore di tale diritto rispetto all'utilizzo di altri mezzi di pagamento, tale diritto non sembra venire tuttavia in gioco in una situazione quale quella dinanzi al giudice del rinvio in cui l'autorità pubblica cui deve essere versato il canone radiotelevisivo è già a conoscenza dei dati relativi ai debitori del canone.

74 Direttiva n. 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative ai conti di pagamento, sul cambiamento del conto di pagamento e sull'accesso a un conto di pagamento accompagnato da prestazioni di base (GU 2014, L 257, pag. 214). Si vedano, in particolare, gli articoli 2, paragrafo 2, e 16, nonché i considerando 9, 46 e 48 di tale direttiva.

75 V., specificamente, il considerando 46, e gli articoli 18, paragrafo 4 e 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/92.

76 Così, risulta da uno studio del 2017 della BCE che nella zona euro il 3,64% dei nuclei famigliari non aveva accesso a servizi bancari/finanziari (in Germania, lo 0.96%; v. M. Ampudia, M. Ehrmann, *Financial inclusion: what's it worth*? Working Paper Series della BCE, N. 1990, January 2017, v. specificamente table 1; il documento è scaricabile all'indirizzo https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1990.en.pdf). Risulta da un'altra fonte che nel 2016, nell'Unione europea, circa 36,5 milioni di persone (di cui circa 850 mila persone in Germania) non avevano accesso ai servizi finanziari (unbanked persons)
V. https://www.wsbi-esbg.org/press/latest-news/Pages/Close-to-40-million-EU-citizens-outside-banking-mainstream.aspx.

138. Le misure di limitazione dell'uso del contante come mezzo di pagamento devono pertanto tenere conto della funzione di inclusione sociale che questo svolge per tali soggetti vulnerabili e devono garantire l'esistenza effettiva di altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari, menzionata dal considerando 19 del regolamento n. 974/98. Tale funzione di inclusione sociale deve, inoltre, essere tenuta presente nell'analisi della proporzionalità di tali misure. Più in particolare, ritengo 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.

139. In tale contesto, spetta, in via preventiva alla BCE, nell'ambito del suo potere di consultazione previsto dagli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, TFUE nonché, per i progetti di disposizioni legislative nazionali dalla decisione del Consiglio 98/415/CE[77], analizzare la compatibilità di misure limitative dell'uso del contante come mezzo di pagamento – adottate nell'esercizio di competenze diverse da quelle, dell'Unione, in materia di diritto monetario – con le esigenze derivanti dalla nozione di corso legale propria del diritto dell'Unione quale delineata alla sezione precedente, nonché del rispetto delle condizioni e dei limiti indicati nella presente sezione. Spetta, eventualmente, poi alla Commissione, guardiana dei trattati, nel quadro delle procedure d'infrazione, nonché ai giudici nazionali e alla Corte, garantire il rispetto di tali esigenze, condizioni e limiti.

E. Sulle questioni pregiudiziali

140. È alla luce del quadro giuridico delineato nelle sezioni precedenti e delle considerazioni ivi effettuate che passo ora a rispondere a ciascuna delle questioni pregiudiziali poste dal giudice del rinvio.

1. Sulla prima questione pregiudiziale

141. Con la sua prima questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede se la competenza esclusiva dell'Unione nel settore della politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE, osti all'adozione, da parte di uno di tali Stati membri, di un atto giuridico che prevede l'obbligo degli organismi pubblici dello Stato membro di accettare banconote in euro in sede di adempimento di un'obbligazione pecuniaria imposta da un'autorità pubblica.

142. Come osservato ai paragrafi da 23 a 25 delle presenti conclusioni, risulta dalla decisione di rinvio, che il giudice del rinvio ha sollevato la prima questione pregiudiziale in relazione alla disposizione di cui all'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase della BBankG. Detto giudice si chiede se, nella misura in cui si possa considerare che tale disposizione di diritto nazionale disciplina le conseguenze giuridiche del corso legale delle banconote in euro, essa possa essere non conforme all'attribuzione di competenze esclusive all'Unione relativamente alla politica monetaria quale prevista all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE.

143. A tale riguardo risulta dai precedenti paragrafi da 57 a 70 che la competenza esclusiva attribuita all'Unione riguardo alla politica monetaria ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE include, nel quadro dei poteri necessari alla creazione e al funzionamento della moneta unica, una dimensione normativa relativa a tale moneta unica, la quale comprende la definizione e la disciplina dello statuto e del corso legale di questa. Ne consegue che, come rilevato ai precedenti paragrafi 90 e 122, conformemente ai principi per la ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri

77 In generale, sull'obbligo di consultazione della BCE si vedano i paragrafi 131 e segg. delle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Commissione/BCE (C-11/00, EU:C:2002:556).

esposti ai precedenti paragrafi da 38 a 44, gli Stati membri della zona euro non dispongono di alcuna competenza al riguardo e non possono, pertanto, adottare normative le quali, in ragione del loro obiettivo e contenuto, costituiscono una disciplina del corso legale dell'euro e, più specificamente, delle banconote in euro.

144. Spetta, in concreto, al giudice del rinvio, unico competente a determinare la portata esatta della normativa nazionale, stabilire se l'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, della BBankG costituisce una normativa la quale, in ragione del suo obiettivo e contenuto, istituisce una disciplina del corso legale delle banconote in euro.

145. Al riguardo, tuttavia, ritengo che le seguenti considerazioni siano pertinenti.

146. Occorre ricordare che l'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, della BBankG dispone che le banconote denominate in euro sono l'unico mezzo di pagamento avente corso legale illimitato.

147. Si deve pertanto constatare che il testo di tale disposizione non si limita a riprendere letteralmente il testo dell'articolo 128, paragrafo 1, terza frase, TFUE, ma se ne discosta.

148. Innanzitutto, la qualificazione del corso legale come «illimitato» non risulta in nessun modo nella disposizione di diritto dell'Unione.

149. Inoltre, mentre la disposizione di diritto dell'Unione dispone che le banconote in euro sono le uniche *banconote* aventi corso legale ([Euro]Banknoten sind die einzige Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahnlungsmittel gelten), la disposizione nazionale esprime il concetto che le banconote in euro sono l'unico strumento, l'unico mezzo di pagamento [78], avente corso legale illimitato ([Euro]Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel). Da tale diversità nel testo delle disposizioni traspare una differenza nel loro obiettivo. Mentre come rilevato ai precedenti paragrafi 92 e seguenti, la disposizione dell'Unione persegue fondamentalmente obiettivi di garanzia, mirando fondamentalmente ad assicurare il monopolio della BCE e delle banche centrali nazionali nell'emissione di banconote aventi corso legale, la disposizione nazionale sembrerebbe, invece, avere come obiettivo specifico quello di garantire il carattere illimitato del corso legale delle banconote in euro.

150. Ciò appare peraltro desumersi in modo esplicito dai lavori preparatori relativi alla disposizione nazionale in causa, dai quali risulta che l'obiettivo del mantenimento del riferimento al carattere «illimitato» del corso legale delle banconote in euro fosse proprio quello di integrare la portata della normativa dell'Unione [79].

151. Lo specifico contesto istituzionale del SEBC in cui tale disposizione si inscrive rappresenta nel diritto dell'Unione una costruzione giuridica originale che associa e fa strettamente cooperare istituzioni nazionali, ossia le banche centrali nazionali, e un'istituzione dell'Unione, segnatamente la BCE, e all'interno della quale vigono un'articolazione diversa e una distinzione meno pronunciata tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e gli ordinamenti giuridici interni [80]. La Commissione e la BCE sostengono che tale contesto potrebbe forse giustificare che, al fine di assicurare la certezza del diritto, disposizioni di diritto dell'Unione siano riprodotte, in modo esatto, in disposizioni di diritto nazionale. Esse riconoscono che ciò costituisce un'eccezione rispetto al principio derivante dalla giurisprudenza secondo cui la riproduzione nel diritto nazionale di una regola di diritto dell'Unione direttamente

78 Sulle differenze terminologiche in italiano (e in francese) e tedesco v. nota 6 supra.

79 Così risulta dalle spiegazioni relative al progetto di legge sulla modifica delle disposizioni normative in materia monetaria a seguito dell'introduzione del contante in euro (Entwurf eines Gesetzes über die Änderung währungsrechtlicher Vorschriften infolge der Einführung des Euro-Bargeldes (Drittes Euro-Einführungsgesetz – Drittes EuroEG); Deutscher Bundestag, Drucksache 14/673) che il riferimento al carattere «illimitato» del corso legale è stato mantenuto per ragioni di chiarezza del diritto in quanto una regolamentazione esplicita nel diritto comunitario mancava (v. pag. 15, sub. «Zu Artikel 3», terzo paragrafo).

80 Sentenza del 26 febbraio 2019, Rimšēvičs e BCE/Lettonia (C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punto 69).

applicabile nell'ordinamento giuridico degli Stati membri è contraria ai trattati, in quanto può creare equivoci per quanto riguarda sia la natura giuridica delle norme da applicarsi, sia il momento della loro entrata in vigore [81]. È chiaro che tale riproduzione esatta non dovrebbe comunque creare dubbi o equivoci riguardo alla fonte normativa delle disposizioni [82].

152. Tuttavia, anche ad ammettere che nel contesto particolare del SEBC ciò fosse ammissibile, alla luce del testo della disposizione nazionale in causa e degli elementi indicati ai precedenti paragrafi da 147 a 150 appare, su riserva dell'analisi definitiva che svolgerà il giudice del rinvio, che tale disposizione non costituisca una semplice riproduzione esatta di disposizioni di diritto dell'Unione, ma che essa abbia un significato e un obiettivo proprio volto ad integrare la nozione di diritto dell'Unione di corso legale delle banconote [83].

153. Se il giudice del rinvio dovesse arrivare a constatare che ciò è il caso, occorrerebbe allora ritenere che l'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, della BBankG costituisca una disposizione che, in ragione del suo obiettivo e contenuto, costituisce una disciplina del corso legale delle banconote in euro e che sconfinando, pertanto, nell'ambito di competenza esclusiva dell'Unione riguardo alla politica monetaria dovrebbe essere disapplicata.

154. Ciò detto, ritengo ancora necessario osservare che condivido la posizione della Commissione, secondo cui la competenza esclusiva dell'Unione relativamente alla politica monetaria non si oppone a che uno Stato membro, nell'esercizio della sua specifica competenza a regolamentare il funzionamento della propria amministrazione pubblica, possa prevedere – mediante una normativa che, in ragione del suo obiettivo e del suo contenuto non costituisce una disciplina del corso legale delle banconote in euro, ma una disciplina dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica – un obbligo per detta amministrazione di accettare i pagamenti in contante da parte dei suoi amministrati.

155. Alla luce di quanto precede ritengo occorra rispondere alla prima questione pregiudiziale posta dal giudice del rinvio che l'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE, letto alla luce degli articoli 2, paragrafi 1 e 6, e 128, paragrafo 1, TFUE, deve essere interpretato nel senso che la competenza esclusiva attribuita all'Unione relativamente alla politica monetaria include, nel quadro dei poteri necessari alla creazione e al funzionamento della moneta unica, una dimensione normativa relativa a tale moneta unica la quale comprende la definizione e la disciplina dello statuto e del corso legale di questa ed 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 non è conforme al diritto dell'Unione e deve essere pertanto disapplicata. La competenza esclusiva dell'Unione relativa alla politica monetaria non si oppone a che uno Stato membro, nell'esercizio della sua specifica competenza a regolamentare il funzionamento della propria amministrazione pubblica, possa adottare una disposizione di diritto nazionale che, in ragione del suo obiettivo e del suo contenuto, non costituisce una disciplina del corso legale delle banconote in euro, ma una disciplina dell'organizzazione e funzionamento dell'amministrazione pubblica che preveda un obbligo per detta amministrazione di accettare pagamenti in contante da parte dei suoi amministrati.

81 V., al riguardo, sentenze del 7 febbraio 1973, Commissione/Italia (39/72, EU:C:1973:13, punti 16 e 17) e del 10 ottobre 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, punti da 9 a 11).

82 Risulta dalle informazioni fornite dalla Commissione che nel passato le istituzioni hanno accettato, nel contesto particolare dello SEBC, che alcune disposizioni di diritto dell'Unione fossero riprodotte negli statuti delle banche centrali nazionali. Al riguardo si veda il Rapporto sulla convergenza, della BCE del maggio 2018, pag. 19; (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.it.pdf).

83 Al riguardo occorre altresì osservare che, come rilevato dalla Commissione, nell'ambito del suo potere consultivo di natura preliminare, menzionato al precedente paragrafo 139, la BCE ha a diverse riprese analizzato la BBankG, senza peraltro mai prendere posizione sul corso legale (v. pareri CON/99/10 del 3 settembre 1999, nonché CON/2011/92 dell'11 novembre 2011 e, anteriormente, il parere dell'istituto monetario europeo CON/97/10, del 30 maggio 1997).

2. Sulla seconda questione pregiudiziale

156. Con la sua seconda questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede se lo status delle banconote denominate in euro, in quanto moneta avente corso legale, stabilito dall'articolo 128, paragrafo 1, terza frase, TFUE, dall'articolo 16, primo comma, terza frase dello statuto del SEBC e della BCE e dall'articolo 10, seconda frase, del regolamento n. 974/98, implichi il divieto per gli organismi pubblici di uno Stato membro di rifiutare l'adempimento di un'obbligazione pecuniaria imposta da un'autorità pubblica con tali banconote, o se il diritto dell'Unione ammetta norme che escludano il pagamento con banconote in euro per determinati obblighi pecuniari imposti da un'autorità pubblica.

157. Come osservato ai paragrafi 26 e 27 delle presenti conclusioni, risulta dalla decisione di rinvio che il giudice del rinvio ha sollevato la seconda questione pregiudiziale in relazione alla disposizione di cui all'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento sulle procedure di pagamento dell'Hessischer Rundfunk. Detto giudice si chiede infatti se tale disposizione, la quale prevede che il canone radiotelevisivo dovuto all'Hessischer Rundfunk possa essere pagato esclusivamente mediante prelievo automatico o bonifico ordinario o permanente e quindi ne esclude il pagamento in contanti, sia o meno conforme alla nozione di corso legale delle banconote in euro quale discendente dal diritto dell'Unione.

158. A tale riguardo rilevo che si desume dai precedenti paragrafi da 99 a 125 che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, la nozione di corso legale delle banconote in euro – nozione di diritto monetario propria del diritto dell'Unione la cui definizione rientra nell'ambito di competenza esclusiva dell'Unione relativa alla politica monetaria – deve essere intesa nel senso che essa comporta un obbligo di principio di accettazione delle banconote in euro da parte del creditore di un'obbligazione di pagamento, a meno che le parti contrattuali nell'esercizio dell'autonomia privata non abbiano convenuto altri mezzi di pagamento o a meno che una normativa adottata dall'Unione o da uno Stato membro nell'esercizio delle loro rispettive competenze, la quale in ragione del suo obiettivo e contenuto non costituisce una disciplina del corso legale, preveda limitazioni di pagamento in banconote in euro per motivi di interesse pubblico.

159. Risulta inoltre dai precedenti paragrafi da 127 a 138 che, per essere compatibili con il corso legale delle banconote in euro, tali limitazioni non possono portare de iure o de facto ad un'abolizione completa delle banconote in euro, devono essere decise per motivi di interesse pubblico e possono essere adottate solo a condizione che esistano altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari. Esse devono inoltre essere proporzionate e devono quindi essere idonee a raggiungere l'obiettivo di interesse pubblico che la normativa persegue e non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.

160. Spetta al giudice del rinvio, il quale dispone di tutti gli elementi di diritto e di fatto necessari per svolgere l'analisi al riguardo, determinare, sulla base delle eventuali indicazioni che gli fornisce la Corte, la compatibilità con il diritto dell'Unione e con il corso legale delle banconote in euro di una disposizione nazionale che preveda limitazioni di pagamento in banconote.

161. Ritengo che, riguardo alla disposizione di cui all'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento sulle procedure di pagamento dell' Hessischer Rundfunk, le seguenti considerazioni siano pertinenti.

162. In primo luogo, non risulta dalla decisione di rinvio, né da alcun altro elemento presente nel fascicolo, che tale disposizione abbia per obiettivo la disciplina del corso legale delle banconote in euro e sconfini quindi nell'ambito di competenza esclusiva dell'Unione relativa alla politica monetaria. Tale disposizione, nella misura in cui concerne le modalità di pagamento del canone radiotelevisivo, appare avere natura fiscale o «parafiscale».

163. In secondo luogo, benché essa preveda l'impossibilità assoluta di pagare mediante contante il canone radiotelevisivo all'organismo regionale di radiodiffusione interessato, tale disposizione non porta manifestamente ad un'abolizione delle banconote in euro contante e prevede esplicitamente altri mezzi legali di estinzione dell'obbligazione pecuniaria in questione.

164. In terzo luogo, non risulta esplicitamente dalla decisione di rinvio l'obiettivo perseguito dalla misura di limitazione di pagamento in banconote prevista all'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento sulle procedure di pagamento dell'Hessischer Rundfunk. La decisione di rinvio fa solo riferimento alla percezione del canone radiotelevisivo nell'ambito di «procedure di massa», scegliendo delle modalità di pagamento fondate su un'esigenza di efficienza dell'amministrazione pubblica, menzionata anche dal governo tedesco nel corso dell'udienza. Nel fascicolo nazionale e nelle osservazioni delle parti che hanno partecipato al procedimento dinanzi alla Corte sono state evocate anche ragioni connesse all'efficacia della riscossione dei debiti fiscali e di lotta alla criminalità.

165. A tale riguardo ritengo che questi obiettivi possano essere qualificati tutti come motivi di interesse pubblico, che possono giustificare limitazioni all'uso del contante.

166. In quarto luogo quanto alla proporzionalità della misura, rilevo che essa prevede una esclusione che sembra assoluta e senza eccezioni delle banconote in euro per il pagamento del canone radiotelevisivo. Al riguardo non risulta dal fascicolo che venga presa in considerazione la funzione di inclusione sociale che il contante svolge per i soggetti vulnerabili menzionati ai precedenti paragrafi da 136 a 138 [84].

167. Alla luce di tutto quanto precede ritengo che occorra rispondere alla seconda questione pregiudiziale posta dal giudice del rinvio nel senso che la nozione di corso legale delle banconote in euro, prevista dall'articolo 128, paragrafo 1, terza frase, TFUE, dall'articolo 16, primo comma, terza frase del Protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, dall'articolo 10, seconda frase, del regolamento (CE) n. 974/98, del Consiglio, del 3 maggio 1998, relativo all'introduzione dell'euro, deve essere intesa nel senso che essa comporta un obbligo di principio di accettazione delle banconote in euro a carico del creditore di un'obbligazione di pagamento, a meno che le parti contrattuali nell'esercizio della loro autonomia privata non abbiano convenuto altri mezzi di pagamento o a meno che una normativa adottata dall'Unione o da uno Stato membro nell'esercizio delle loro rispettive competenze, la quale in ragione del suo obiettivo e contenuto non costituisce una disciplina del corso legale, preveda limitazioni di pagamento in banconote in euro. Tali limitazioni sono compatibili con la nozione di corso legale delle banconote in euro solo a condizione che esse non portino de iure o de facto ad un'abolizione completa delle banconote in euro, che esse siano decise per motivi di interesse pubblico e che esistano altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari. Esse devono inoltre essere idonee a raggiungere l'obiettivo di interesse pubblico perseguito e non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.

3. Sulla terza questione pregiudiziale

168. Con la sua terza questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, in caso di risposta affermativa alla prima questione e di risposta negativa alla seconda questione, se un atto giuridico di uno Stato membro la cui moneta è l'euro, adottato nell'ambito della competenza esclusiva dell'Unione relativa alla politica monetaria, possa trovare applicazione nei limiti in cui e fino a quando l'Unione non abbia esercitato la propria competenza.

84 Al riguardo, occorre altresì rilevare che i ricorrenti nei procedimenti principali non sembrano appartenere a tale categoria di soggetti, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. Non risulta in alcun modo dal fascicolo che essi abbiano mai fatto valere di non essere in grado di pagare il canone radiotelevisivo in ragione del mancato accesso da parte loro a servizi finanziari di base.

169. Alla luce delle risposte fornite alla prima e alla seconda questione pregiudiziale ritengo che non sia necessario rispondere a questa questione pregiudiziale.

170. In ogni caso, risulta dai precedenti paragrafi da 38 a 44 che, in un ambito di competenza esclusiva dell'Unione, indipendentemente dalla circostanza che l'Unione abbia o meno esercitato la propria competenza in materia, gli Stati membri non dispongono di nessuna prerogativa e pertanto qualunque attività normativa degli Stati membri in tale ambito è, a priori, in conflitto con i trattati.

IV. Conclusioni

171. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) nei seguenti termini:

1. L'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE, letto alla luce degli articoli 2, paragrafi 1 e 6, e 128, paragrafo 1, TFUE, deve essere interpretato nel senso che la competenza esclusiva attribuita all'Unione riguardo alla politica monetaria include, nel quadro dei poteri necessari alla creazione e al funzionamento della moneta unica, una dimensione normativa relativa a tale moneta unica la quale comprende la definizione e la disciplina dello statuto e del corso legale di questa, ed 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 non è conforme al diritto dell'Unione e deve essere pertanto disapplicata.

   La competenza esclusiva dell'Unione relativa alla politica monetaria non si oppone a che uno Stato membro, nell'esercizio della sua specifica competenza a regolamentare il funzionamento della propria amministrazione pubblica, possa adottare una disposizione di diritto nazionale che, in ragione del suo obiettivo e del suo contenuto, non costituisce una disciplina del corso legale delle banconote in euro, ma 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.

2. La nozione di corso legale delle banconote in euro, prevista dall'articolo 128, paragrafo 1, terza frase, TFUE, dall'articolo 16, primo comma, terza frase del Protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, dall'articolo 10, seconda frase, del regolamento (CE) n. 974/98, del Consiglio, del 3 maggio 1998, relativo all'introduzione dell'euro, deve essere intesa nel senso che essa comporta un obbligo di principio di accettazione delle banconote in euro a carico del creditore di un'obbligazione di pagamento, a meno che le parti contrattuali nell'esercizio della loro autonomia privata non abbiano convenuto altri mezzi di pagamento o a meno che una normativa adottata dall'Unione o da uno Stato membro nell'esercizio delle loro rispettive competenze, la quale in ragione del suo obiettivo e contenuto non costituisce una disciplina del corso legale, preveda limitazioni di pagamento in banconote in euro. Tali limitazioni sono compatibili con la nozione di corso legale delle banconote in euro solo a condizione che esse non portino de iure o de facto ad un'abolizione completa delle banconote in euro, che esse siano decise per motivi di interesse pubblico e che esistano altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari. Esse devono inoltre essere idonee a raggiungere l'obiettivo di interesse pubblico perseguito e non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.