



## Relazione

### ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

#### Oggetto dell'atto:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al corso legale delle banconote e delle monete in euro

- **Codice della proposta:** COM(2023) 364 final, del 28 giugno 2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0208 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

\*\*\*

#### Premessa: finalità e contesto

L'avvento dell'euro quale moneta unica europea ha rappresentato un passo importante nell'ambito dell'integrazione europea. Il contante è uno strumento ancora largamente utilizzato dagli utenti nelle operazioni quotidiane di pagamento nella zona euro, oltre ad essere l'unico mezzo di pagamento basato su moneta emessa dalla banca centrale, che consente pagamenti diretti, immediati e senza il coinvolgimento di soggetti terzi o l'uso di apparecchiature elettroniche. Tali caratteristiche consentono al contante anche di salvaguardare l'inclusione finanziaria delle fasce di popolazione più vulnerabile.

Secondo i rilievi raccolti dalla Banca Centrale Europea e recentemente pubblicati nello *Studio sulle abitudini di pagamento dei consumatori dell'area euro*<sup>1</sup>, nonostante il contante resti uno dei principali mezzi di pagamento, il suo impiego è calato negli anni, passando dal 72% delle transazioni nel 2019 al 59% delle transazioni nel 2022. Ciononostante, lo studio conferma che il 60% dei consumatori ritiene che il contante continui ad essere uno strumento di pagamento importante o molto importante.

Il progressivo aumento dei pagamenti elettronici ha determinato un calo generale dei pagamenti in contante, che, unitamente alla riduzione delle reti di sportelli automatici in vari Stati membri, pone la necessità di introdurre una regolamentazione efficace che garantisca l'accesso al contante e la sua accettazione in modo uniforme al livello europeo. Questo fenomeno evidenzia la necessità di adottare idonee azioni al fine di creare un miglior bilanciamento tra moneta pubblica di banca centrale e strumenti di pagamento privati.

La questione dell'accesso e dell'accettazione del contante ha pertanto acquisito maggiore importanza nell'agenda politica dell'Unione europea, come illustrato nella *Strategia in materia di*

<sup>1</sup> [https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb\\_surveys/space/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/index.en.html)



Ministero  
dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE V

REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DEL SISTEMA FINANZIARIO

*pagamenti al dettaglio* della Commissione<sup>2</sup> e alla luce della recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia<sup>3</sup>. Tale sentenza definisce al livello giurisprudenziale la nozione di corso legale dell'euro, finora espressamente definito solo nella raccomandazione della Commissione del 22 marzo 2010, relativa alla portata e agli effetti del corso legale delle banconote e delle monete in euro<sup>4</sup>. Infatti, sebbene il diritto dell'Unione attribuisca direttamente il corso legale alle banconote e alle monete in euro, il diritto primario dell'UE non contiene una definizione della nozione di corso legale. Nel dettaglio, l'introduzione e la regolamentazione della moneta unica è rimessa attualmente alle disposizioni pertinenti dei Trattati (articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE e articoli da 127 a 133 TFUE), nonché al Regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio, del 3 maggio 1998 che all'articolo 11 conferisce corso legale alle monete metalliche in euro<sup>5</sup>. La definizione di corso legale della moneta, tuttavia, è descritta solo nella citata raccomandazione della Commissione del 2010, per cui mancano delle previsioni armonizzate sul punto, al livello di diritto primario dell'Unione europea. Tanto ha consentito lo sviluppo di livelli di accettazione del contante differenti nei singoli Stati membri la cui moneta è l'euro, a discapito dei cittadini e degli utenti. Ebbene, nelle more di una definizione normativa di tale concetto, nella richiamata giurisprudenza la Corte di giustizia ha statuito che la nozione di "corso legale" delle banconote in euro, sancita dall'articolo 128, paragrafo 1, TFUE, costituisce una nozione di diritto dell'Unione che deve trovare, in tutta l'Unione europea, un'interpretazione autonoma e uniforme. Il concetto di corso legale, così come interpretato dalla Corte di giustizia, per le banconote in euro comporta: i) l'obbligo di accettazione, ii) al valore nominale pieno e iii) con l'effetto di estinguere l'obbligazione di pagamento<sup>6</sup>, come stabilito al punto 1 della raccomandazione della Commissione del 2010.

Oltre alla necessità di introdurre una definizione armonizzata del concetto di corso legale dell'euro, al fine di salvaguardarne l'efficacia nella pratica, è altresì fondamentale garantire la facilità di accesso al contante, per consentire ai cittadini di utilizzarlo per i pagamenti. Di conseguenza la proposta di regolamento garantisce che la forma fisica della moneta di banca centrale, ossia il contante in euro, continui a essere presente, disponibile e accettato da tutti i residenti e le imprese della zona euro.

Tale proposta normativa risulta essere perfettamente in linea anche con l'azione dell'Eurosistema che ha lanciato negli ultimi anni la "*Cash Strategy 2030*"<sup>7</sup> con l'obiettivo di assicurare che il contante resti ampiamente disponibile e accettato sia come mezzo di pagamento che come riserva di valore, anche qualora venga introdotto l'euro digitale. A tal fine, per salvaguardare la complementarità tra

<sup>2</sup>Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, relativa a una strategia in materia di pagamenti al dettaglio per l'UE, [COM\(2020\)592 final](#)

<sup>3</sup> Cfr. sentenza del 26 gennaio 2021 nelle cause riunite C-422/19 e C-423/19, Dietrich e Häring, ECLI:EU:C:2021:63.

<sup>4</sup> Raccomandazione della Commissione, del 22 marzo 2010, relativa alla portata e agli effetti del corso legale delle banconote e delle monete in euro (2010/191/UE).

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio, del 3 maggio 1998, relativo all'introduzione dell'euro (GU L 139 dell'11.5.1998, pag. 1).

<sup>6</sup> Cfr. sentenza del 26 gennaio 2021 nelle cause riunite C-422/19 e C-423/19, Dietrich e Häring, ECLI:EU:C:2021:63, punto 49.

<sup>7</sup> [https://www.ecb.europa.eu/euro/cash\\_strategy/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/html/index.en.html)



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE V

REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DEL SISTEMA FINANZIARIO

le due forme di moneta (fisica e digitale) oltre che assicurare il dovuto coordinamento tra la nozione di corso legale del contante e di euro digitale, la presente proposta di regolamento è accompagnata da una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'istituzione dell'euro digitale<sup>8</sup>, nonché da una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla fornitura di servizi di euro digitale da parte di prestatori di servizi di pagamento provenienti da Stati membri la cui moneta non è l'euro e che modifica il regolamento (UE) 2021/1230 del Parlamento Europeo e del Consiglio<sup>9</sup>.

La presente proposta introduce, quindi, una definizione comune di corso legale della moneta che è coerente con la raccomandazione della Commissione del 2010, nonché con la giurisprudenza della Corte di Giustizia. Una volta adottato, il regolamento proposto sostituirà la raccomandazione della Commissione del 2010, che sarà priva di efficacia. Inoltre, al fine di garantire la coerenza tra le due forme di moneta di banca centrale (euro digitale e contante), anche l'euro digitale sarà regolamentato in modo coerente con il corso legale del contante, ferme restando le differenze tra queste forme di moneta.

La presente proposta è coerente anche con la direttiva europea sull'accessibilità, che riguarda gli sportelli automatici, e con gli sforzi politici dell'Unione a favore dell'inclusione sociale, anche nel contesto del pilastro europeo dei diritti sociali. L'obiettivo è garantire che tutti i cittadini della zona euro possano godere di un accesso sufficiente ed effettivo al contante. Ciò è particolarmente importante per i gruppi vulnerabili della popolazione che dipendono dall'utilizzo di contante per i pagamenti e hanno difficoltà ad accedere ai pagamenti digitali, che in genere comprendono gli anziani, i cittadini con disabilità, nonché i cittadini con competenze digitali e/o reddituali limitate. Questi gruppi tendono a prediligere di gran lunga l'utilizzo del contante per i propri pagamenti rispetto ai mezzi di pagamento digitali. Inoltre, anche i cittadini privi di accesso ai servizi bancari, i richiedenti asilo e i migranti che non possono o non vogliono avvalersi dei mezzi di pagamento offerti dal settore privato, devono poter fare affidamento sul contante come metodo di pagamento.

A tal fine, quali aspetti di principale innovatività della proposta si evidenzia come la stessa preveda norme dettagliate sulla portata e sugli effetti del corso legale del contante (articolo 4), il quale comporta l'obbligo di accettazione, al valore nominale pieno, con il potere di estinguere un'obbligazione di pagamento. Il beneficiario non può rifiutare unilateralmente il pagamento in contante, a meno che le parti abbiano concordato un altro mezzo di pagamento o si applichi una deroga. La proposta stabilisce le condizioni alle quali il rifiuto di accettare contante in euro sarebbe giuridicamente possibile: il rifiuto deve essere opposto in buona fede, fondato su motivi legittimi e in linea con il principio di proporzionalità alla luce delle circostanze concrete in cui deve essere effettuato il pagamento. L'articolo 5 indica in un elenco non esaustivo due motivi legittimi in base ai quali il contante in euro può essere rifiutato, segnatamente la presentazione di banconote il cui valore è palesemente sproporzionato rispetto all'importo del pagamento e, in via eccezionale, se nel momento del pagamento il beneficiario non dispone di resto o se, in conseguenza di tale

<sup>8</sup> COM(2023)369 final, del 28 giugno 2023

<sup>9</sup> COM(2023) 368 final, del 28 giugno 2023



pagamento, il beneficiario non dispone di abbastanza resto per effettuare altre sue normali operazioni. L'articolo 6 conferisce alla Commissione il potere di adottare, mediante atti delegati, ulteriori deroghe di diritto monetario al principio dell'obbligo di accettazione. Sul punto, giova precisare come, in linea con le previsioni della Corte di Giustizia, il potere della Commissione di adottare atti delegati per l'introduzione di ulteriori deroghe all'obbligo di accettazione del contante non pregiudica la possibilità per gli Stati membri, in virtù dei poteri ad essi conferiti in settori di competenza concorrente, di adottare una normativa nazionale che introduca deroghe o limiti all'obbligo di accettazione derivante dal corso legale (considerando n. 11).

In aggiunta alle previsioni relative all'accettazione del contante, la proposta di regolamento stabilisce un obbligo di monitoraggio in capo a ciascuno Stato membro sui livelli di accesso al contante nel rispettivo territorio, comprese le zone urbane e rurali. Le valutazioni sui livelli di accesso e di accettazione del contante verrebbero condotte sulla base di indicatori comuni elaborati dalla Commissione. Ove i livelli di accettazione e accesso al contante non siano giudicati sufficienti secondo tali indicatori, gli Stati membri sono chiamati ad adottare delle misure correttive, che dovranno essere indicate nei report periodici. Tuttavia, qualora le azioni di uno Stato membro appaiano insufficienti, o la Commissione ritenga che l'accettazione di pagamenti in contanti e/o l'accesso al contante in uno Stato membro non siano in linea con gli obblighi previsti dal regolamento, la proposta attribuisce alla Commissione stessa il potere di adottare atti di esecuzione che prevedano misure adeguate e proporzionate che dovrebbero essere adottate dallo Stato membro interessato.

## **A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

### **1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

La proposta rispetta il principio di attribuzione, in base al quale l'Unione europea può agire esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi determinati (art. 5, par. 1 e 2, TUE).

La presente proposta di regolamento si basa sull'articolo 133 TFUE che prevede l'adozione delle misure, comprese quelle di diritto monetario, necessarie per l'utilizzo dell'euro come moneta unica. Tale disposizione del Trattato rispecchia la necessità di stabilire principi uniformi per tutti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, al fine di salvaguardare gli interessi generali dell'Unione economica e monetaria e dell'euro come moneta unica. Pertanto, la proposta di regolamento in commento rispetta il principio di attribuzione.

### **2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

A norma dell'articolo 5, paragrafo 3, TUE, il principio di sussidiarietà non si applica nei settori che sono di competenza esclusiva dell'Unione. A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE, l'UE ha competenza esclusiva nel settore della politica monetaria per gli Stati membri la cui



moneta è l'euro. Gli Stati membri della zona euro non hanno possibilità di azione in questo settore e, pertanto, il principio di sussidiarietà non si applica.

### 3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proporzionalità è parte integrante della valutazione d'impatto che accompagna la proposta. Sebbene l'adozione di misure volte ad assicurare l'accettazione del contante o l'accesso sufficiente ed effettivo al contante possa comportare oneri sia per le autorità responsabili dell'attuazione delle relative previsioni, sia dei soggetti privati soggetti all'obbligo di accettazione conseguente dalla definizione di corso legale, si osserva come le misure si limitano a quanto è necessario per garantire gli obiettivi di accettazione del contante e di accesso allo stesso e che la proposta lascia agli Stati membri un margine di flessibilità per adottare misure adattate alle specifiche situazioni nazionali. La presente proposta di regolamento si limita pertanto a quanto è necessario e proporzionato per conseguire i suoi obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE).

Anche con riferimento alla scelta dell'atto giuridico, una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio è lo strumento adeguato e proporzionato per contribuire alla creazione di un *corpus* normativo unico, direttamente e immediatamente applicabile, ed eliminare così la possibilità di differenze di applicazione nei vari Stati membri dovute a divergenze nel recepimento. Tale scelta è in linea con gli obiettivi della proposta.

## B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

### 1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali e specifiche della proposta di regolamento è, allo stato, complessivamente positiva, seppur con i dovuti affinamenti normativi, in quanto lo stesso risponde alla necessità di implementare un quadro normativo europeo armonizzato per la regolamentazione del corso legale dell'euro. Gli obiettivi generali perseguiti dalla proposta, infatti, come riportati nell'incipit della presente relazione, riguardano la predisposizione di una cornice normativa comune che assicura l'accesso al contante e la sua accettazione generalizzata. Per raggiungere tali obiettivi, la proposta di regolamento introduce una nozione di corso legale che è del tutto allineata con quanto previsto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, nonché dalla raccomandazione della Commissione del 2010. La codificazione di tale nozione e del conseguente obbligo di accettazione generalizzata, dunque, non ha una portata completamente innovativa, ma ha il vantaggio di dare maggiore certezza giuridica al concetto di corso legale delle banconote in euro e di fissare al livello di normativa primaria dell'UE le eccezioni possibili all'obbligo di accettazione generalizzata delle banconote, impedendo eventuali comportamenti abusivi dei beneficiari. Per quanto concerne, invece, la disciplina sull'accesso al contante, la proposta di regolamento introduce degli obblighi di monitoraggio da parte delle Autorità competenti di ciascuno Stato membro, nonché obblighi di reporting e, se necessario, di azione. La disciplina che



Ministero  
dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE V

REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DEL SISTEMA FINANZIARIO

ne consegue, al livello complessivo, salvaguarda in modo proporzionale l'accesso e l'accettazione del contante nella zona dell'euro e comporterà potenziali vantaggi per gli utenti. Questi, infatti, potranno contare su una definizione armonizzata di corso legale della moneta e su delle eccezioni chiare al principio di generale accettazione delle banconote su cui potranno contare per impedire comportamenti abusivi dei beneficiari. L'effettività di tali previsioni è assicurata anche dalla previsione di un adeguato regime sanzionatorio. Pur lasciando agli Stati membri un margine di flessibilità per quanto riguarda la natura delle sanzioni applicabili, infatti, l'articolo 12 della proposta di regolamento prevede che gli Stati membri stabiliscano norme relative alle sanzioni irrogabili in caso di violazioni. Benefici per gli utenti potrebbero derivare anche dall'attività di monitoraggio condotta dalle Autorità nazionali competenti sui livelli di accettazione e di disponibilità di contante sul territorio, soprattutto con riferimento alle aree rurali. Alla luce di tali considerazioni, la valutazione complessiva sulla proposta di regolamento è, allo stato, positiva.

In relazione al progetto di riforma, non sono state manifestate ragioni per l'urgenza. Tuttavia, si evidenzia l'opportunità che l'iter legislativo tenga conto della necessità di agire tempestivamente sui livelli di disponibilità e accettazione del contante nella zona euro.

## 2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nella proposta di regolamento possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto risulta condivisibile l'obiettivo di definire un quadro normativo europeo per la definizione e la regolamentazione del corso legale dell'euro. Infatti, in assenza di una regolamentazione dettagliata del corso legale del contante in euro, l'applicazione del corso legale può variare tra gli Stati membri dell'area dell'euro, contribuendo a creare una situazione divergente e non armonizzata per quanto riguarda l'accettazione di contante nell'area dell'euro. Per esempio, in alcuni Paesi i contanti non possono essere rifiutati, mentre in altri il rifiuto di accettare contanti è visto come parte della libertà contrattuale. La regolamentazione uniforme del corso legale delle banconote contribuirà a superare tali divergenze, consentendo a tutti i cittadini di avere eguale possibilità di utilizzo e accesso al contante, a prescindere dallo Stato membro ove si trovano. Inoltre, in linea con gli interessi nazionali, la proposta di regolamento sostiene l'inclusione finanziaria, garantendo ai cittadini della zona euro un accesso universale e agevole al contante, nonché assicurandone l'ampia accettazione nei pagamenti.

## 3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

La proposta di regolamento in commento sarà oggetto di procedura legislativa ordinaria ai sensi dell'articolo 133 TFUE, e assumerà la forma di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio.

La proposta di regolamento è stata oggetto di una presentazione, a cura della Commissione europea, il 19 luglio 2023, in occasione della quale si è svolto il primo *meeting* del *Working Party*



on *Financial Services* al quale partecipano, in qualità di membri, esponenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea. Nel corso di tale primo incontro la Commissione europea ha evidenziato come la proposta di regolamento si inserisca nell'ambito delle strategie in materia di finanza digitale e di pagamenti al dettaglio del settembre 2020, ed è stata sottolineata l'interazione con la proposta di euro digitale, quale valuta digitale di banca centrale.

In occasione della prima seduta del *Working Party* la delegazione italiana ha presentato alcune richieste di chiarimento preliminari rispetto al contenuto della proposta, con riserva di esame dettagliato nel proseguo del negoziato, oltre a dare impulso per la prioritizzazione degli argomenti da trattare nelle prossime riunioni in calendario da settembre 2023. Le attività di disamina delle singole disposizioni della proposta di regolamento e di definizione della posizione italiana sono condotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'ambito di un costante coordinamento e collaborazione con Banca d'Italia, nella sua qualità di autorità di settore e in relazione all'incidenza della proposta su profili di competenza. Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della delegazione italiana potrà quindi evolvere, in base anche alle consultazioni con le altre amministrazioni e/o le parti interessate.

Anche a seguito dell'attività di analisi e confronto svolta in collaborazione tra Ministero dell'Economia e delle Finanze e Banca d'Italia, la delegazione italiana ha espresso, in generale, supporto per gli obiettivi della proposta di disciplinare il corso legale del contante e i livelli di accesso allo stesso. Ad ogni modo, è stata evidenziata la necessità di:

- chiarire meglio nel testo normativo il rapporto tra le eccezioni di diritto monetario al principio dell'accettazione obbligatoria fissate nella proposta di regolamento, e la competenza degli Stati membri la cui moneta è l'euro a disciplinare le modalità di estinzione delle obbligazioni pecuniarie, nonché il rapporto di tali eccezioni con la facoltà degli Stati membri di fissare dei limiti ai pagamenti in contante in specifici settori di competenza concorrente o competenze mantenute dagli Stati membri per motivi di interesse pubblico e su base proporzionata;
- chiarire i confini del divieto di esclusione unilaterale dall'obbligo di accettare denaro contante, rispetto alle previsioni di cui all'art. 5, par. 1, lettera a), della proposta di regolamento, al fine di chiarire che il rifiuto unilaterale del creditore può essere legittimo solo se il rifiuto è effettuato in buona fede, sulla base di motivi legittimi e circostanze concrete, che sfuggono al controllo del beneficiario, e se il rifiuto è proporzionato (come previsto dal considerando n.5). Inoltre, in termini di processo, la proposta di regolamento dovrebbe chiarire le modalità con cui le Autorità nazionali competenti dovranno vigilare sul rispetto del divieto, anche ai fini del monitoraggio. Infatti, l'art. 7 della proposta di regolamento obbliga gli Stati membri a controllare l'accettazione dei pagamenti in contanti e il livello delle esclusioni unilaterali dei pagamenti in contanti in tutto il loro territorio;
- la proposta di regolamento prevede degli obblighi di monitoraggio a carico degli Stati membri che dovranno avvalendosi di "indicatori comuni" adottati dalla Commissione. A



questo proposito, è stato evidenziato come la Commissione dovrebbe definire una serie sufficientemente ampia di indicatori per riflettere l'eterogeneità delle situazioni nazionali; inoltre, l'applicazione degli indicatori da parte degli Stati membri non dovrebbe seguire logiche puramente meccanicistiche.

Con riferimento, alle priorità individuate per il proseguo della discussione, è stata evidenziata la necessità di un coordinamento tra la presente proposta e quella su euro digitale, almeno per quanto concerne la definizione di corso legale, la conseguente accettazione obbligatoria e le relative eccezioni. Inoltre, in linea con quanto rappresentato anche da altre delegazioni nel corso della prima riunione di presentazione, cruciale sarà anche un confronto approfondito sul processo di monitoraggio per l'accettazione del contante e l'accesso al contante, con riferimento agli indicatori comuni sviluppati dalla Commissione.

Si evidenzia, infine, che è previsto il proseguimento delle attività negoziali con specifico riferimento alle questioni oggetto di maggiore attenzione, per come individuate nel corso delle riunioni dei *Working Party* e segnalate dagli Stati membri.

## C. Valutazione d'impatto

### 1. Impatto finanziario

I due aspetti principali della proposta di regolamento sono: l'accettazione del contante e l'accesso allo stesso.

Come già evidenziato, l'azione dell'UE in materia di accettazione del contante comporta la codificazione e il chiarimento del concetto di corso legale e delle relative eccezioni, secondo quanto già disposto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, a sua volta basata sulla raccomandazione della Commissione del 2010 sui principi fondamentali del corso legale. Pertanto, questi chiarimenti non comportano alcun impatto finanziario diretto sugli utenti e/o sui beneficiari dei pagamenti, in quanto volti a fornire una maggiore certezza del diritto in tutta la zona euro in merito alla portata e agli effetti del corso legale.

Con riferimento alle previsioni sulla disponibilità e accesso al contante, nonché sul relativo monitoraggio, queste comporterebbero l'onere, da parte di ciascuno Stato membro, di individuare la/le Autorità competenti a tal fine. Come evidenziato nella valutazione di impatto, la designazione di una o più autorità nazionali competenti con poteri di vigilanza e regolamentazione nella maggior parte dei casi non implicherebbe per gli Stati membri la necessità di istituire nuove autorità. Le previsioni della proposta di regolamento implicano, più verosimilmente l'attribuzione dei compiti di monitoraggio ad una autorità centrale già esistente, nella maggior parte dei casi la banca centrale nazionale, che avrebbe quindi l'autorità per eventualmente adottare ulteriori misure che riterranno opportune, come l'imposizione di obblighi di informazione, l'istituzione di orientamenti, principi e codici di condotta.

Inoltre, considerato che gli Stati membri dovrebbero precisare ulteriormente le misure adottate





al fine di garantire l'accesso al contante, definire standard geografici adeguati per i requisiti di accesso agli sportelli automatici che corrispondano alle esigenze della propria popolazione e alle rispettive specificità, le possibili implicazioni in termini di costi e impatti finanziari anche per il settore privato saranno apprezzabili dalle esigenze concrete e dalle corrispondenti decisioni degli Stati membri.

La presente proposta non ha alcun impatto ambientale ed è coerente con la normativa europea sul clima. Come indicato in precedenza, la proposta dovrebbe avere un impatto sociale positivo, migliorando l'inclusione sociale dei gruppi vulnerabili che tendono a dipendere maggiormente dal contante o ad essere esclusi dall'utilizzo di mezzi di pagamento elettronici.

Ad ogni modo, si ritiene opportuno evidenziare che per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi.

## **2. Effetti sull'ordinamento nazionale**

La proposta potrà generare effetti positivi sull'ordinamento nazionale in termini di armonizzazione, come di seguito prospettati:

- chiarimento del regime del corso legale delle banconote in euro;
- con riferimento alla istituzione di un modello di monitoraggio, si evidenzia come la proposta di regolamento si inserisca in un contesto nazionale che assicura già, per mezzo dell'azione della banca centrale nazionale, un adeguato sistema di controllo sui livelli di disponibilità di contante sul territorio nazionale. In questo senso, i benefici per l'ordinamento nazionale potrebbero consistere nelle eventuali azioni intraprese per assicurare l'accesso al contante, ove ritenute necessarie.

Gli adeguamenti resi necessari dalla proposta per l'adattamento dell'ordinamento nazionale riguarderanno, principalmente, l'attività di monitoraggio e le valutazioni in merito alla possibile modifica del regime sanzionatorio vigente per la mancata accettazione del contante. Sul punto, l'articolo 693 del codice penale dispone che chiunque rifiuti di ricevere, per il loro valore, monete aventi corso legale nello Stato, è punito con l'ammenda fino a trenta euro. Tale previsione è stata depenalizzata dall'articolo 33 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e costituisce oggi un illecito amministrativo. Con l'adozione della proposta di regolamento potrebbero essere necessarie modifiche a tale previsione volte ad introdurre un criterio di determinazione dell'importo della sanzione basato sulla effettività e la proporzionalità (come sancito dall'articolo 12 della proposta di regolamento).

## **3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali**

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto, la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2, legge n. 234/2012).



#### **4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**

Con riferimento alle previsioni sulla disponibilità e accesso al contante, nonché sul relativo monitoraggio, queste comporterebbero l'onere, da parte di ciascuno Stato membro, di individuare la/le Autorità competenti a tal fine. Come evidenziato nella valutazione di impatto, la designazione di una o più autorità nazionali competenti con poteri di vigilanza e regolamentazione nella maggior parte dei casi non implicherebbe per gli Stati membri la necessità di istituire nuove autorità. Le previsioni della proposta di regolamento implicano, più verosimilmente l'attribuzione dei compiti di monitoraggio ad una autorità centrale già esistente, nella maggior parte dei casi la banca centrale nazionale, che avrebbe quindi l'autorità per eventualmente adottare ulteriori misure che riterranno opportune, come l'imposizione di obblighi di informazione, l'istituzione di orientamenti, principi e codici di condotta. L'attribuzione di tali funzioni di monitoraggio si inserisce in un contesto nazionale che assicura già, per mezzo dell'azione della banca centrale nazionale, un adeguato sistema di controllo sui livelli di disponibilità di contante sul territorio nazionale. Ad ogni modo, si evidenzia come gli eventuali impatti sull'organizzazione della pubblica amministrazione e delle autorità competenti potranno essere apprezzati nel corso del negoziato, anche alla luce delle eventuali modifiche del testo normativo.

Con riferimento alla attribuzione dei predetti poteri e funzioni in materia di irrogazione delle sanzioni, allo stato non si ritiene che questo potrebbe comportare costi di adeguamento o di applicazione per la pubblica amministrazione, considerato come il trattamento sanzionatorio si inserirà nell'ambito di quanto già previsto dalla normativa vigente sopra richiamata.

Si evidenziano, tuttavia, le difficoltà attualmente legate alla stima dei costi di implementazione, anche in considerazione delle eventuali modifiche che potrebbero essere apportate alla proposta di regolamento.

#### **5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese**

La proposta potrà generare effetti positivi sulle attività dei cittadini e delle imprese, derivanti dai seguenti elementi di novità:

- chiarimento del regime del corso legale delle banconote in euro;
- monitoraggio sui livelli di disponibilità del contante sul territorio nazionale. Sul punto si evidenzia come, considerato che gli Stati membri all'esito del monitoraggio potrebbero intraprendere delle iniziative al fine di garantire l'accesso al contante, le possibili implicazioni in termini di costi e impatti finanziari anche per il settore privato saranno apprezzabili dalle esigenze concrete e dalle corrispondenti decisioni degli Stati membri.

#### **Altro**

Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della



*Ministero  
dell' Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE V

REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DEL SISTEMA FINANZIARIO

delegazione italiana potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate, con particolare riferimento ai profili illustrati nella sezione 3 della presente relazione (Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune).

## Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

<p><b>Oggetto dell'atto:</b> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al corso legale delle banconote e delle monete in euro</p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Codice della proposta:</b> COM(2023) 364 final, del 28 giugno 2023</li> <li>– <b>Codice interistituzionale:</b> 2023/0208 (COD)</li> <li>– <b>Amministrazione con competenza prevalente:</b> Ministero dell'Economia e delle Finanze</li> </ul>		
<p><b>Premessa:</b> A livello generale si segnala che la proposta di regolamento in oggetto ha l'obiettivo di definire e regolamentare il corso legale delle banconote in euro, con particolare riferimento agli obblighi di accettazione e le relative deroghe, ai livelli di accesso al contante e il monitoraggio. Ne discende come le disposizioni contenute nella proposta di regolamento, fatta eccezione per le previsioni relative alle sanzioni, abbiano un contenuto prevalentemente innovativo, rispetto al <i>framework</i> normativo europeo e nazionale e che non vi sono norme nazionali di natura primaria o secondaria impattate direttamente dalla proposta.</p>		
<p><b>Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea</b> (articolo e paragrafo)</p>	<p><b>Norma nazionale vigente</b> (norma primaria e secondaria)</p>	<p><b>Commento</b> (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)</p>
<p>Articoli 1, 2</p>	<p>N.A.</p>	<p>La proposta stabilisce norme dettagliate sulla portata e sugli effetti del corso legale delle banconote e delle monete in euro e sull'accesso alle stesse, come previsto rispettivamente dall'articolo 128, paragrafo 1, TFUE e dall'articolo 11 del regolamento (CE) n. 974/98, al fine di garantirne l'uso effettivo come moneta unica. La stessa si applica al pagamento dei debiti pecuniari nella misura in</p>



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE V

REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DEL SISTEMA FINANZIARIO

		<p>cui essi debbano essere pagati in contanti, ma non disciplina le obbligazioni di pagamento. Pertanto, le previsioni non hanno impatti diretti sulla disciplina delle obbligazioni pecuniarie di cui agli artt. 1277 e ss. del codice civile. La proposta comprende altresì norme sulle deroghe ammissibili, norme per il controllo dell'accettazione del contante e in particolare della diffusione di esclusioni unilaterali ex ante del contante nella zona euro, nonché una disposizione volta a garantire l'accesso effettivo al contante.</p> <p>Non si rendono necessari interventi normativi di natura primaria o secondaria in quanto trattasi di disposizioni unionali, direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale.</p>
Articolo 3	N.A.	<p>La previsione introduce le definizioni applicabili alla proposta di regolamento. Non si rendono necessari interventi normativi di natura primaria o secondaria in quanto trattasi di disposizioni unionali, direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale.</p>
Articoli 4, 5, 6	N.A.	<p>La proposta introduce una definizione e una regolamentazione del corso legale del contante in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia e la raccomandazione della Commissione del 2010, il quale comporta l'obbligo di accettazione, al valore nominale pieno, con il potere di estinguere un'obbligazione di pagamento. Il beneficiario non rifiuta il contante in euro proposto in pagamento, a meno che le parti abbiano concordato un altro mezzo di</p>



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE V

REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DEL SISTEMA FINANZIARIO

		<p>pagamento o si applichi una deroga.</p> <p>L'articolo 5 stabilisce le condizioni alle quali il rifiuto di accettare contante in euro sarebbe giuridicamente possibile; il rifiuto deve essere opposto in buona fede, fondato su motivi legittimi e in linea con il principio di proporzionalità alla luce delle circostanze concrete in cui deve essere effettuato il pagamento. L'articolo 6 conferisce alla Commissione il potere di adottare, mediante atti delegati, ulteriori deroghe di diritto monetario al principio dell'obbligo di accettazione.</p> <p>Non si rendono necessari interventi normativi di natura primaria o secondaria in quanto trattasi di disposizioni unionali, direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale.</p>
Articoli 7, 8, 9	N.A.	<p>La previsione mira a garantire che il principio fondamentale, relativo al corso legale, dell'obbligo di accettazione non sia lesa da livelli generalizzati di non accettazione del contante anche attraverso l'esclusione unilaterale ed ex ante del contante da parte dei beneficiari. A tal fine, si prevede che gli Stati membri abbiano l'obbligo di controllare il livello delle esclusioni unilaterali ex ante dei pagamenti in contanti e di garantire l'accettazione del contante nel rispetto del principio dell'obbligo di accettazione del contante di cui all'articolo 4, e comunicare ogni anno la propria valutazione alla Commissione e alla Banca centrale europea. La valutazione verrebbe condotta sulla base di indicatori comuni</p>



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE V

REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DEL SISTEMA FINANZIARIO

		<p>adottati dalla Commissione. Se si ritiene che i livelli di non accettazione del contante pregiudichino l'obbligo di accettazione delle banconote e delle monete in euro, gli Stati membri dovranno adottare misure correttive.</p> <p>Sul punto, si ravvisa un intervento al livello di normativa primaria e/o secondaria che, una volta individuata l'autorità nazionale competente ad effettuare il monitoraggio richiesto dalla proposta, ne fissi le modalità di attuazione, il procedimento ed eventualmente gli ulteriori soggetti coinvolti.</p>
Articoli 10, 11	N.A.	<p>Le previsioni dispongono del potere della Commissione di adottare atti delegati e il relativo procedimento di adozione, nonché l'assistenza e il supporto di un Comitato.</p> <p>Non si rendono necessari interventi normativi di natura primaria o secondaria in quanto trattasi di disposizioni unionali, direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale.</p>
Articolo 12	Articolo 693 c.p.	<p>Al fine di garantire l'applicazione delle disposizioni del regolamento, pur lasciando agli Stati membri un margine di flessibilità per quanto riguarda la natura delle sanzioni applicabili, si prevede che gli Stati membri stabiliscano norme relative alle sanzioni irrogabili in caso di violazione del regolamento. Sul punto si evidenzia come potrebbero essere necessarie delle modifiche all'art. 693 c.p., ovvero l'abrogazione di tale articolato per la creazione di un impianto sanzionatorio ad hoc, basato su un criterio di determinazione</p>



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE V  
REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DEL SISTEMA FINANZIARIO

		dell'importo della sanzione effettivo e proporzionale.
Articolo 13	N.A.	Si prevede che ciascuno Stato membro presenti alla Commissione e alla BCE una relazione annuale sulle deroghe all'obbligo di accettazione e sulla loro applicazione, sull'analisi della situazione e i dati dettagliati per quanto riguarda l'accesso al contante e l'accettazione del contante, sulle misure correttive da adottare a norma degli articoli 7 e 8 e sulle sanzioni irrogate. Sul punto, non si esclude la necessità di ricorrere ad interventi normativi di adeguamento, di livello primario e/o secondario, al fine di determinare al livello nazionale l'operatività di tale previsione.
Articolo 14	N.A.	Si impone agli Stati membri di informare le persone fisiche e le imprese in merito ai canali e ai mezzi di ricorso di cui dispongono per presentare reclami alle autorità competenti in merito a casi di rifiuto illegittimo di accettare contante e di accesso insufficiente al contante. Sul punto, si tengono necessari degli interventi normativi di adeguamento, di livello primario e/o secondario.
Articolo 15	N.A.	La previsione chiarisce la reciproca convertibilità alla pari tra contante ed euro digitale. Non si rendono necessari interventi normativi di natura primaria o secondaria in quanto trattasi di disposizioni unionali, direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale.
Articoli 16, 17	N.A.	Si prevede un riesame del regolamento da parte della





*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE V  
REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DEL SISTEMA FINANZIARIO

		<p>Commissione dopo cinque anni dalla sua entrata in vigore, e la presentazione di una relazione al Parlamento e al Consiglio UE. L'articolo 17, infine, prevede l'entrata in vigore della proposta di regolamento il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione.</p> <p>Non si rendono necessari interventi normativi di natura primaria o secondaria in quanto trattasi di disposizioni unionali, direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale.</p>
--	--	---