

Causa C-422/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

31 maggio 2019

Giudice del rinvio:

Bundesverwaltungsgericht (Germania)

Data della decisione di rinvio:

27 marzo 2019

Ricorrente in primo grado, in appello e per cassazione:

KH

Resistente in primo grado, in appello e per cassazione:

Hessischer Rundfunk

Oggetto del procedimento principale

Politica monetaria, corso legale delle banconote in euro, pagamento del contributo radiotelevisivo in contanti

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

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 obbligo pecuniario imposto 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, del protocollo (n. 4) sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, 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 obbligo pecuniario imposto 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.

Disposizioni di diritto dell'Unione citate

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare gli articoli 2, 2 e 128

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»), in particolare l'articolo 16

Regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio del 3 maggio 1998, relativo all'introduzione dell'euro (GU 1998, L 139, pag. 1), in particolare l'articolo 10

Raccomandazione 2010/191/UE della Commissione, del 22 marzo 2010, relativa alla portata e agli effetti del corso legale delle banconote e delle monete in euro (GU 2010, L 83, pag. 70)

Disposizioni di diritto nazionale citate

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) (Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania; in prosieguo: la «Legge fondamentale»), in particolare l'articolo 31

Gesetz über die Deutsche Bundesbank (legge sulla banca centrale tedesca; in prosieguo: il BBankG), in particolare l'articolo 14

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) (codice civile tedesco), in particolare gli articoli 286 e da 293 a 295

Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (accordo statale sul contributo radiotelevisivo; in prosieguo: il RBStV), approvato dal Land dell'Assia con legge del 23 agosto 2011, in particolare gli articoli 2, 7, 9 e 10

Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge [statuto dell'Hessischer Rundfunk (radiotelevisione dell'Assia) sulla procedura di pagamento dei contributi radiotelevisivi; in prosieguo: lo «statuto in materia di contributi»], in particolare l'articolo 10

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Il ricorrente dispone di un'abitazione ubicata nell'area servita dal resistente, un'emittente radiotelevisiva pubblica. Pertanto, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del RBStV, egli è tenuto a corrispondere al resistente un contributo radiotelevisivo.
- 2 Il ricorrente offriva di pagare il contributo radiotelevisivo in contanti, ma il resistente rifiutava tale offerta facendo riferimento all'articolo 10, paragrafo 2, del suo statuto in materia di contributi. Ai sensi di tale disposizione, il contributo radiotelevisivo può essere corrisposto solo attraverso mezzi di pagamento diversi dal contante: con prelievo automatico, bonifico ordinario o bonifico permanente.
- 3 Con decisione del 1° settembre 2015 il resistente quantificava i contributi radiotelevisivi arretrati relativi al secondo trimestre del 2015 in EUR 52,50, oltre a EUR 8 per interessi di mora. Con decisione del 31 marzo 2016 il resistente respingeva la relativa opposizione proposta dal ricorrente.
- 4 Il ricorrente agiva in giudizio, chiedendo l'annullamento di entrambe le decisioni summenzionate e, in subordine, che fosse dichiarata la sua facoltà di corrispondere al resistente i contributi radiotelevisivi in contanti. In primo e in secondo grado il ricorso non veniva accolto.
- 5 Con il ricorso per cassazione proposto innanzi al giudice del rinvio il ricorrente insiste per l'accoglimento delle domande. A supporto delle stesse, egli sostiene che sia l'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, del BBankG, sia 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 l'accordo contrattuale delle parti oppure in forza di un'autorizzazione prevista dalla legge federale e/o dal diritto dell'Unione. Ciò varrebbe anche qualora ragioni di praticabilità nell'ambito di procedure di massa depongano a favore dell'esclusione del pagamento in contanti.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 6 L'esito della controversia dipende da una decisione della Corte di giustizia in merito all'interpretazione dei Trattati.

Valutazione della controversia secondo il diritto nazionale

- 7 Secondo il diritto nazionale, le decisioni del resistente, il cui annullamento è l'oggetto della domanda in via principale del ricorrente, appaiono illecite.
- 8 È vero che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del RBStV, il ricorrente, disponendo di un'abitazione, è tenuto a corrispondere un contributo radiotelevisivo. In linea di principio, l'obbligo di pagamento del contributo radiotelevisivo, che nel settore privato è collegato alle abitazioni, è compatibile con la Legge fondamentale, come il Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale, Germania) ha stabilito nella sua sentenza del 18 luglio 2018. I contributi del ricorrente per il periodo in questione, intercorrente tra il 1° aprile 2015 e il 30 giugno 2015, scadevano, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, del RBStV, a metà di tale periodo, ossia il 15 maggio 2015. Poiché il termine per l'esecuzione della prestazione è stabilito secondo il calendario, non era richiesta alcuna intimazione ai fini della mora del debitore [v. articolo 286, paragrafo 2, numero 1), del codice civile tedesco].
- 9 Tuttavia, nel momento in cui sono state adottate le decisioni impugnate, il resistente si trovava in mora accipiendi (articolo 293 del codice civile tedesco), che esclude la mora del debitore, avendo rifiutato il pagamento dei contributi radiotelevisivi in contanti offerto dal ricorrente.
- 10 Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, del BBankG, infatti, le banconote denominate in euro sono «l'unico mezzo di pagamento avente corso legale illimitato». In base all'interpretazione sistematica, storica e teleologica di tale disposizione, il giudice del rinvio conclude che gli enti pubblici sono obbligati ad accettare le banconote in euro nell'ambito dell'adempimento di un obbligo pecuniario imposto dall'autorità pubblica. Le eccezioni a tale regola non possono fondarsi semplicemente su ragioni di praticabilità amministrativa o di riduzione dei costi, ma richiedono l'esistenza di un'autorizzazione da parte della legge federale.
- 11 Nel presente caso, tuttavia, sussiste solamente un'autorizzazione prevista dalla legge di un Land, in quanto è solo in forza della legge di approvazione del Land dell'Assia che l'RBStV, in base al quale è stato adottato lo statuto in materia di contributi del resistente, è efficace nei confronti del ricorrente.
- 12 Ai sensi dell'articolo 31 della Legge fondamentale («Il diritto federale prevale sul diritto dei Land»), tale autorizzazione in forza della legge del Land è inefficace, in quanto viola la norma federale di cui all'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, del BBankG.

- 13 Secondo il giudice del rinvio, l'obbligo di accettazione delle banconote in euro previsto dall'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, del BBankG vale anche rispetto alle cosiddette procedure di massa, come la riscossione del contributo radiotelevisivo. Non sono rilevabili elementi a sostegno dell'ipotesi che la facoltà di pagare il contributo radiotelevisivo in contanti possa mettere in pericolo il finanziamento delle emittenti radiotelevisive, esigibile secondo la giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale). Secondo il diritto nazionale, è ammissibile che i costi connessi all'accettazione dei contanti possano eventualmente determinare un aumento del contributo radiotelevisivo e, pertanto, gravare anche sui soggetti obbligati al pagamento del contributo che non si avvalgono della facoltà di pagare in contanti.

Sulla prima questione pregiudiziale

- 14 Il giudice del rinvio si chiede se l'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, del BBankG sia esso stesso inapplicabile, in quanto incompatibile con la competenza esclusiva dell'Unione nel settore della politica monetaria.
- 15 A norma 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. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, pertanto, solo l'Unione può legiferare in tale settore e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 6, TFUE, la portata e le modalità d'esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni dei Trattati relative a ciascun settore. In proposito, per quanto riguarda la politica monetaria, si deve fare riferimento, in particolare, agli articoli 127 TFUE e ss.
- 16 Il contenuto della nozione di politica monetaria di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE e, conseguentemente, la portata della competenza esclusiva dell'Unione non sono stati ancora definitivamente chiariti. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia (v. sentenza del 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punti 53 e ss.; sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punti 42 e ss.; sentenza dell'11 dicembre 2018, Weiss e a., C-493/17, EU:C:2018:1000, punti 50 e ss.), il TFUE non contiene alcuna definizione precisa della politica monetaria, ma definisce gli obiettivi di tale politica e i mezzi di cui dispone il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) per attuarla. In forza degli articoli 127, paragrafo 1, TFUE e 282, paragrafo 2, TFUE, l'obiettivo principale della politica monetaria dell'Unione è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Strumenti di mantenimento della stabilità dei prezzi sono, ad esempio, la fissazione dei tassi d'interesse ufficiali per la zona euro e l'emissione di banconote e monete in euro (sentenza del 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 96). Inoltre, il capo IV dello statuto del SEBC e della BCE elenca gli strumenti cui il SEBC può fare ricorso nell'ambito della politica monetaria (sentenze del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 45, e dell'11 dicembre 2018, Weiss e a.,

C-493/17, EU:C:2018:1000, punto 52). Infine, la Corte di giustizia ha chiarito che, ai fini della qualificazione di una misura come misura di politica monetaria, non è sufficiente che essa possa avere effetti indiretti sulla stabilità dell'euro (sentenze del 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punti 56 e 97, e del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 52).

- 17 In base a tale giurisprudenza, il giudice del rinvio non è 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, tra cui, in particolare, la previsione dell'obbligo degli enti pubblici di accettare le banconote in euro, e se, al riguardo, sussista quindi una preclusione rispetto all'attività legislativa degli Stati membri, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE. È vero che l'obbligo citato non riguarda l'obiettivo del mantenimento della stabilità dei prezzi, né sussiste un rapporto diretto con gli strumenti indicati dal diritto primario per raggiungere tali obiettivi. 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 viene limitato o modificato. Dall'altro lato, nondimeno, la giurisprudenza della Corte di giustizia lascia spazio per ritenere che debbano essere qualificate come afferenti al settore della politica monetaria anche le norme che mirano a garantire l'accettazione delle banconote in euro quali mezzi di pagamento aventi corso legale e, conseguentemente, la funzionalità della circolazione monetaria. In ogni caso, non pare escluso che un atto giuridico di questo tipo possa fondarsi sull'articolo 133 TFUE, quale misura necessaria per l'utilizzo dell'euro come moneta unica, e che, pertanto, anche in tal senso debba essere presupposta una competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 2, paragrafi 1 e 6, TFUE.

Sulla seconda questione pregiudiziale

- 18 La questione se, in ragione della competenza esclusiva dell'Unione nel settore della politica monetaria, il legislatore tedesco poteva, in radice, adottare una disposizione come l'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, del BBankG non si pone qualora il diritto sostanziale dell'Unione in vigore contenga un divieto, rivolto agli enti pubblici dello Stato membro, di rifiutare l'adempimento con banconote in euro di un obbligo pecuniario imposto dall'autorità pubblica. Anche in questo caso, infatti, l'articolo 10, paragrafo 2, dello statuto in materia di contributi sarebbe illegittimo per contrasto con una fonte normativa di rango superiore e, conseguentemente, il ricorso per cassazione del ricorrente dovrebbe essere accolto.
- 19 Ai sensi dell'articolo 128, paragrafo 1, terza frase, TFUE nonché, con identica formulazione, dell'articolo 16, primo comma, terza frase, dello statuto del SEBC e della BCE, le banconote emesse dalla Banca centrale europea e dalle banche centrali nazionali costituiscono le uniche banconote aventi corso legale nell'Unione. Inoltre, a livello di diritto derivato, l'articolo 10, seconda frase, del regolamento n. 974/98 prevede che, fatto salvo l'articolo 15 di tale regolamento,

ossia dopo la fine del periodo transitorio, le banconote denominate in euro sono le uniche banconote aventi corso legale in tutti gli Stati membri partecipanti. Come già esposto in riferimento al diritto tedesco, dalla nozione di corso legale non è automaticamente derivabile un obbligo di accettazione delle banconote denominate in euro. Tale nozione non viene definita né nelle rilevanti norme di diritto primario contenute nel TFUE e nello statuto del SEBC e della BCE, né nel regolamento n. 974/98. Il considerando 19 di detto regolamento chiarisce 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. In base a tale considerando, infatti, 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.

- 20 Inoltre, non è nemmeno chiaro quale significato attribuire in tale contesto alla raccomandazione 2010/191. È vero che in tale raccomandazione viene specificata la nozione di «corso legale», dal momento che, in particolare, il punto 1, lettera a), prevede quanto segue: «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». In base ai punti 2 e 3 della raccomandazione, un eventuale rifiuto è possibile solo nelle operazioni al dettaglio «se motivato dal principio di buona fede». Tuttavia, ai sensi dell'articolo 288, paragrafo 5, TFUE, le raccomandazioni delle istituzioni dell'Unione non sono vincolanti. Inoltre, dai lavori preparatori della raccomandazione 2010/191 si ricava che doveva essere evitata proprio l'adozione di un atto giuridico formale, in quanto sussisteva dissenso rispetto alla questione se spettasse all'Unione una competenza esclusiva – non ancora esercitata – in merito alla formulazione di una definizione generale di corso legale e alle relative conseguenze oppure se, al riguardo, i legislatori nazionali godessero di potestà normativa.

Sulla terza questione pregiudiziale

- 21 La rilevanza ai fini della decisione della prima questione menzionata, vale a dire se il legislatore tedesco era legittimato ad adottare l'articolo 14, paragrafo 1, seconda frase, del BBankG a causa della competenza esclusiva dell'Unione nel settore della politica monetaria, dev'essere anch'essa negata qualora, sebbene non sia ricavabile dal diritto sostanziale dell'Unione in vigore un obbligo di accettazione delle banconote in euro nell'ambito dell'adempimento di obblighi pecuniari imposti dall'autorità pubblica, una norma nazionale con tale contenuto possa comunque essere applicata, nei limiti in cui e fino a quando l'Unione non abbia definitivamente esercitato la propria competenza esclusiva.
- 22 È vero che l'articolo 2, paragrafo 1, TFUE prevede che, rispetto a un settore in cui i Trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva, gli Stati membri possono legiferare solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione. Inoltre, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha da lungo

tempo chiarito che il diritto dell'Unione ha preminenza sugli atti legislativi degli Stati membri (v. sentenza del 15 luglio 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, pag. 1145). È stato altresì chiarito che, in forza del principio della preminenza del diritto dell'Unione, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, di rendere «ipso iure» inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente e di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con il diritto dell'Unione (v. sentenza del 9 marzo 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punti 17 e 18). Le decisioni fondamentali della Corte di giustizia sulla preminenza del diritto dell'Unione si riferiscono, tuttavia, a casi in cui una norma sostanziale di diritto dell'Unione primario o derivato osta a un atto normativo nazionale. Dalla giurisprudenza esistente non si evince con certezza se un atto normativo nazionale sia inapplicabile già qualora, in assenza di attività legislativa da parte dell'Unione, esso sia stato adottato solo in violazione della preclusione derivante dalla competenza esclusiva dell'Unione.