



5 NOVEMBRE 2025

L'euro digitale: note per un primo inquadramento costituzionale

di Davide De Lungo

Consigliere parlamentare della Camera dei Deputati

L'euro digitale: note per un primo inquadramento costituzionale*

di Davide De Lungo

Consigliere parlamentare della Camera dei Deputati

Abstract [It]: Il presente contributo analizza, dal punto di vista del diritto costituzionale, la proposta presentata dalla Commissione europea il 28 giugno 2023 in materia di euro digitale. In particolare, si esamineranno quattro aspetti: i) l'impatto dell'euro digitale quale strumento di salvaguardia della sovranità monetaria e dell'autonomia strategica dell'Unione europea nel contesto della globalizzazione economica e digitale, percorso dalle forti pressioni competitive esercitate da Paesi extraeuropei e grandi operatori privati; ii) le possibili tensioni ingenerate dalla proposta di regolamento, nel difficile equilibrio fra gli organi investiti a vario titolo della funzione legislativa e di indirizzo politico (Commissione, Consiglio e Parlamento), da un lato, e, dall'altro lato, l'Eurosistema (formato da BCE e banche centrali nazionali), che gode di una rigorosa indipendenza nella definizione e attuazione della politica monetaria; tensione non solo istituzionale, ma che si riverbera anche sul piano delle fonti del diritto, a livello di rapporti fra Trattati e regolamento di futura adozione; iii) il ruolo esercitabile dagli Stati membri sia nella fase ascendente di formazione dell'atto legislativo, sia nella fase discendente, con l'elaborazione di misure volte ad accompagnare e rendere effettivo il framework regolatorio; iv) le implicazioni della nuova disciplina sull'euro digitale rispetto ai diritti e alle libertà fondamentali, con attenzione anche al versante dell'inclusione digitale.

Title: The digital euro: notes for an initial constitutional framework

Abstract [En]: This paper analyses, from a constitutional law perspective, the proposal presented by the European Commission on 28 June 2023 on the digital euro. In particular, four aspects will be examined: i) the impact of the digital euro as a means of safeguarding the monetary sovereignty and strategic autonomy of the European Union in the context of economic and digital globalisation, which is subject to strong competitive pressures from non-European countries and large private operators; ii) the possible tensions generated by the proposed regulation, in the difficult balance between the bodies vested with various legislative and policy-making functions (Commission, Council and Parliament) on the one hand, and the Eurosystem (comprising the ECB and national central banks) on the other, which enjoys strict independence in the definition and implementation of monetary policy; This tension is not only institutional, but also has repercussions in terms of sources of law, at the level of the relationship between the Treaties and the regulation to be adopted in the future. iii) The role that Member States can play both in the upstream phase of legislative drafting and in the downstream phase, with the development of measures to accompany and implement the regulatory framework. iv) the implications of the new rules on the digital euro with regard to fundamental rights and freedoms, with a focus also on digital inclusion.

Parole chiave: euro digitale, sovranità monetaria, autonomia strategica, poteri privati, pagamenti online

Keywords: digital euro, monetary sovereignty, strategic autonomy, private powers, online payments

Sommario: 1. Introduzione. 2. La sovranità monetaria dell'Unione europea nell'era della globalizzazione economica e digitale. 3. Disciplina dell'euro digitale e indipendenza della BCE: alcuni profili di possibile "tensione costituzionale". 4. Quale ruolo per gli Stati membri? 5. Implicazioni sul piano dei diritti e delle libertà fondamentali.

1. Introduzione

Il 28 giugno 2023 la Commissione europea ha presentato un "pacchetto moneta unica", che comprende due proposte legislative in forma di regolamento. La prima riguarda il corso legale del contante in euro,

* Articolo sottoposto a referendum.

per preservarne il ruolo, garantendo che sia ampiamente accettato come mezzo di pagamento e che rimanga facilmente accessibile alle persone e alle imprese in tutta la zona euro. La seconda delinea il quadro giuridico per la possibile introduzione dell'euro digitale, a fianco delle banconote e delle monete¹. I due testi sono complementari e convergono verso il medesimo obiettivo di adeguare l'euro al nuovo contesto dell'era digitale, contrassegnato da profondi cambiamenti nelle forme e nelle tecnologie relative ai pagamenti².

Nel presente contributo, si tenterà una prima analisi della disciplina dell'euro digitale, con specifico riguardo ad alcuni profili rilevanti nella prospettiva del diritto costituzionale eurounitario e nazionale³.

In particolare, verranno affrontati quattro aspetti: *i*) l'impatto dell'euro digitale quale strumento di salvaguardia della sovranità monetaria e dell'autonomia strategica dell'Unione europea nel contesto della globalizzazione economica e digitale, percorso dalle forti pressioni competitive esercitate da Paesi extraeuropei e grandi operatori privati; *ii*) le possibili tensioni ingenerate dalla proposta di regolamento, nel difficile equilibrio fra gli organi investiti a vario titolo della funzione legislativa e di indirizzo politico

¹ Si tratta, rispettivamente, degli atti COM (2023) 364 *final* e COM (2023) 369 *final*. In questa sede non è possibile ripercorrere in modo compiuto i lavori preparatori dei due testi e il nesso che li unisce: per una panoramica, si vedano, fra le fonti istituzionali, i quattro *progress report* prodotti dalla BCE e il documento *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)*, del dicembre 2020; per quanto riguarda la Commissione europea, la documentazione pertinente è reperibile sul portale istituzionale, insieme al comunicato stampa del 28 giugno 2023 con cui è stato annunciato il pacchetto moneta unica. In dottrina, cfr. fra gli altri, anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici, F. ANNUNZIATA, *Verso una disciplina europea delle cripto-attività. Riflessioni a margine della recente proposta della Commissione UE*, ottobre 2020, pp. 1 ss., in www.diritto bancario.it; V. L. SCARCELLA, *The implications of adopting a European Central Bank Digital Currency: A Tax Policy Perspective*, in *EC Tax Review*, 2021, pp. 177 ss.; G. L. GRECO, V. SANTORO, *Limiti all'uso del contante e regime giuridico del corso legale delle banconote*, in *Giur. comm.*, 2022, I, pp. 50 ss.; E. URBINATI, A. BELSITO, D. CANI, A. CAPORRINI, M. CAPOTOSTO, S. FOLINO, G. GALANO, G. GORETTI, G. MARCELLI, P. TIBERI, A. VITA, *A digital euro: a contribution to the discussion on technical design choices*, in *Questioni di Economia e Finanza*, 10, 2021, pp. 9 ss.; P. LEOCANI, U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI, A. TRANQUILLINI, *Tecnologie di registro distribuito (distributed ledger technologies – blockchain) per la rappresentazione digitale di strumenti finanziari (security token): tra diritto cartolare e disciplina delle infrastrutture di mercato*, in *Riv. dir. banc.*, 2022, pp. 73 ss.; F. MATTASSOGLIO, *Moneta e tecnologia. Come intelligenza artificiale e DLT stanno trasformando lo strumento monetario*, Giappichelli, Torino, 2022; E. BARUCCI, *Euro Digitale*, Egea Editore, Milano, 2023; M. BURSI, *Euro Digitale: una questione di sovranità*, in questa *Rivista*, n. 24/2023; G. MATTARELLA, *La regolazione del design dell'Euro digitale e il suo impatto su pagamenti, privacy e inclusione finanziaria*, in *Riv. dir. banc.*, suppl. ott.-dic. 2023, pp. 389 ss.; G. PANETTA, *Euro digitale: quale futuro per le banche?*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, dic. 2024, 1 ss.

² «L'euro però dovrebbe anche rispecchiare l'era digitale e adattarsi ad essa»: con questa frase il vicepresidente esecutivo Dombrovskis ha presentato il pacchetto moneta unica della Commissione il 28 giugno 2023. Analoga la dichiarazione del presidente dell'Eurogruppo Paschal Donohoe nella medesima occasione: «vi è una forte motivazione strategica per salvaguardare il futuro dell'euro in un ambiente digitale, dato che nei prossimi decenni ci troveremo ad affrontare cambiamenti nella tecnologia relativa ai pagamenti. La sicurezza, la vita privata e l'inclusività devono essere caratteristiche fondamentali che rispecchiano i nostri valori condivisi».

³ Sull'applicabilità delle categorie proprie del diritto costituzionale al processo d'integrazione e al diritto eurounitario ormai vi è una ampia letteratura. Sul tema si vedano già le riflessioni raccolte in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea. Atti del Seminario svoltosi a Roma, presso la Facoltà di Giurisprudenza della LUISS-Guido Carli*, Giuffrè, Milano, 2002; fra molti, più di recente, anche R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione Europea. Processo costituente e governance economica*, Il Mulino, Bologna, 2015; P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2022; F. POLITI, *Diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2023; P. SCARLATTI, *Temi di diritto costituzionale dell'Unione europea*, ES, Napoli, 2023.

(Commissione, Consiglio e Parlamento), da un lato, e, dall'altro lato, l'Eurosistema (formato da BCE e banche centrali nazionali), che gode di una rigorosa indipendenza nella definizione e attuazione della politica monetaria; tensione non solo istituzionale, ma che si riverbera anche sul piano delle fonti del diritto, a livello di rapporti fra Trattati e regolamento di futura adozione; *iii*) il ruolo esercitabile dagli Stati membri sia nella fase ascendente di formazione dell'atto legislativo, sia nella fase discendente, con l'elaborazione di misure volte ad accompagnare e rendere effettivo il *framework* regolatorio; *iv*) le implicazioni della nuova disciplina sull'euro digitale rispetto ai diritti e alle libertà fondamentali, con attenzione anche al versante dell'inclusione digitale.

L'analisi, peraltro, non può che essere necessariamente parziale e provvisoria, considerato che la proposta di regolamento è ancora in fase di approvazione al momento in cui si licenzia lo scritto; proprio lo stato dell'*iter* ha suggerito, almeno in alcuni punti, di condurre la riflessione sulla base dei principi cardine dell'iniziativa, insuscettibili di radicale modifica, anziché di puntuali disposizioni dell'articolato.

2. La sovranità monetaria dell'Unione europea nell'era della globalizzazione economica e digitale

Come anticipato, fra i principali fattori alla base delle iniziative per l'adozione dell'euro digitale occorre indubbiamente annoverare la tutela della sovranità monetaria e dell'autonomia strategica dell'Unione europea a fronte di dinamiche improntate a una crescente privatizzazione ed "esterizzazione" dei pagamenti.

L'esigenza di una moneta digitale di banca centrale si iscrive, dal punto di vista geopolitico e finanziario, all'interno di un quadro di globalizzazione economica e digitale in cui sull'Unione preme la concorrenza non solo degli Stati extraeuropei, a cominciare da USA e Cina che nelle valute digitali hanno individuato un cruciale terreno di competizione con gli altri Paesi⁴; ma anche di attori privati che operano su scala transnazionale⁵.

Specie a seguito della crisi del 2008, infatti, è venuto a emersione un significativo segmento di mercato rappresentato dai servizi d'intermediazione finanziaria non bancaria, il cui successo è legato sia ai minori

⁴ Con riferimento ai più recenti sviluppi politici americani, è sufficiente ricordare come già nella campagna elettorale per il secondo mandato il Presidente Trump avesse annunciato di volere fare degli USA «*the crypto capital of the planet*». Uno dei suoi primi atti come Presidente è stata l'emanazione di un ordine esecutivo volto a sostenere l'industria dei *digital assets* (*cryptocurrencies*, *digital tokens* e *stablecoins*); è stato poi adottato un secondo ordine esecutivo finalizzato a includere i *bitcoin* e altri *assets* digitali nelle riserve strategiche detenute dalla amministrazione americana. La Cina, sebbene si trovi ancora nella fase pilota, ha già distribuito una rilevante quantità di Yuan digitali, coinvolgendo nel progetto decine di milioni di cittadini; fra gli intenti dichiarati dell'iniziativa vi è quello di contrastare il primato del dollaro nei pagamenti digitali. Per approfondimenti, cfr. M. BURSI, *Euro Digitale: una questione di sovranità*, cit., pp. 9 ss.

⁵ Sul tema si rinvia a L. TORCHIA, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Riv. trim. cult. e pol.*, fasc. 1/2024, pp. 14 ss.

oneri regolatori che gravano sugli operatori estranei al perimetro bancario; sia alla pervasiva diffusione delle piattaforme digitali, che consentono agli utenti di gestire il proprio denaro in tempo reale⁶.

In questo remunerativo settore, peraltro, hanno cominciato di recente a operare anche le *big tech*, le quali possono far valere ingenti risorse economiche, tecnologiche e informative per offrire ai propri clienti servizi ancor più integrati, costruendo al contempo ecosistemi chiusi (c.d. *walled gardens*) in grado di limitare la concorrenza.

Altrettanto significativa è la diffusione planetaria dell'*e-commerce*: gli acquisti e i pagamenti digitali rappresentano ormai una realtà consolidata, delineando un ruolo progressivamente recessivo delle banconote e delle monete come strumento di pagamento.

Infine, i processi di globalizzazione della finanza hanno in una certa misura prodotto anche una parziale rottura del binomio fra Stato e moneta⁷, come testimoniato dalla diffusione delle cryptovalute e delle *stablecoin*, spesso denominate in dollari o comunque in valute extraeuropee, assai sfuggenti rispetto alle istanze regolatorie.

In tale scenario, l'iniziativa dell'Unione – analoga a quelle intraprese da numerosi altri Paesi⁸ – prende le mosse dal dato fattuale che già oggi gran parte dei pagamenti digitali utilizza infrastrutture e circuiti internazionali extra-europei. Le banconote e le monete, che attualmente costituiscono le uniche forme di moneta di banca centrale a corso legale a disposizione del pubblico, non paiono in grado da sole di sostenere, in prospettiva, l'economia europea nell'era digitale⁹. Il loro utilizzo nei pagamenti diminuisce man mano che gli acquisti *online* aumentano e le abitudini di pagamento degli utenti si orientano verso la grande varietà di mezzi di pagamento digitali privati offerti nell'Unione da soggetti non europei¹⁰.

⁶ Gli sviluppi in discorso e i dati a corredo sono ampiamente analizzati nello *speech* di F. PANETTA, *Stay safe at the intersection: the confluence of big techs and global stablecoins*, nell'ambito della conferenza della Presidenza del G7 dell'8 ottobre 2021 intitolata *Safe Openness in Global Trade and Finance*; il documento è disponibile al seguente link <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp211008~3c37b106cf.it.html>.

⁷ Rispetto a una tematica dal perimetro assai vasto e certo non riducibile nello spazio di una nota, si veda per una prospettiva di diritto costituzionale, fra gli altri, il recente lavoro di A. CONZUTTI, *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024.

⁸ Per un quadro comparativo cfr. M. RICKS, J. CRAWFORD, L. MENAND, *FedAccounts: Digital Dollars*, 89, in *George Washington Law Review*, 2021, 113 ss.; S. T. OMAROVA, *The People's Ledger: How To Democratize Money and Finance the Economy*, in *Vanderbilt Law Review*, 2021, pp. 1231 ss.; M. BURSI, *Euro Digitale: una questione di sovranità*, cit., pp. 6 ss.

⁹ Secondo i dati della BCE, nel 2019 i pagamenti in contanti rappresentavano il 73% del volume totale delle transazioni e il 47% in termini di valore delle transazioni; tuttavia, nel 2022 il volume delle transazioni totali regolate in contanti è sceso al 59% e la quota dei pagamenti in contanti in relazione al valore delle transazioni è scesa al 42%, per la prima volta risultando inferiore alla quota dei pagamenti con carta (46%). Due terzi dei pagamenti con carta sono gestiti da operatori extraeuropei. Cfr. BCE, *Card payments in Europe - current landscape and future prospects*, 2019. Sempre secondo la BCE, l'80% del valore delle banconote in circolazione è utilizzato come riserva di valore e, quindi, solo il 20% del valore circolante sarebbe utilizzato come mezzo di pagamento. Inoltre, tra il 30% e il 50% del valore delle banconote in circolazione sarebbe detenuto all'estero: cfr. A. ZAMORA-PÉREZ, *The paradox of banknotes: understanding the demand for cash beyond transactional use*, in *Economic Bulletin*, Issue 2, ECB, 2021, pp. 121 ss.

¹⁰ Nella proposta di regolamento presentata dalla Commissione si legge: «la valutazione d'impatto ritiene che il problema fondamentale e la ragione principale della necessità di creare l'euro digitale sia il fatto che la moneta di banca centrale in forma fisica, vale a dire il contante da solo, non è sufficiente nell'era digitale a sostenere l'economia europea. Sono stati

Il sopraggiungere di uno squilibrio fra moneta di banca centrale e mezzi di pagamento digitali privati ha implicazioni evidenti sul piano costituzionale. La moneta costituisce un mezzo essenziale per la trasmissione della politica monetaria e il controllo dell'inflazione, che rientrano fra le principali funzioni delle istituzioni unionali. La moneta, inoltre, è uno strumento di stabilità e fiducia sia dell'economia finanziaria che dell'economia reale, oltretutto dello stesso sistema bancario¹¹. La marginalizzazione della moneta di banca centrale e dell'euro stesso quale moneta unica non solo priverebbe l'Unione di una leva fondamentale per l'attuazione delle proprie politiche, ma esporrebbe il tessuto socio-economico europeo ai condizionamenti esercitati dai soggetti privati o dai Paesi terzi che gestiscono direttamente o indirettamente i mezzi di pagamento e le valute digitali.

L'obiettivo perseguito con l'euro digitale è, dunque, quello di assicurare un mezzo di pagamento pubblico europeo nell'era digitale, in grado di accrescere l'efficienza e la resilienza del sistema dei pagamenti europeo, e, in chiave più generale, di contrapporre uno strumento di unità, identità strategica e sovranità rispetto alle pressioni portate tramite il mercato globale da grandi poteri privati e Stati esteri¹².

3. Disciplina dell'euro digitale e indipendenza della BCE: alcuni profili di possibile “tensione costituzionale”

La proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea individua quale propria base giuridica l'art. 133 TFUE, ai sensi del quale «fatte salve le attribuzioni della Banca centrale europea, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie per l'utilizzo dell'euro come moneta unica. Tali misure sono adottate previa consultazione della Banca centrale europea».

L'adozione dell'euro digitale è qualificata dalla Commissione come misura necessaria per garantire l'utilizzo dell'euro come moneta unica nell'era digitale, mentre l'opzione per il regolamento è giustificata

identificati due fattori all'origine del problema: – in un'economia in rapida digitalizzazione, la moneta di banca centrale in forma fisica, ossia il contante, non è disponibile per i pagamenti in una parte crescente dell'economia, in particolare il commercio elettronico, e non può soddisfare le future esigenze dell'industria 4.0 (ad esempio pagamenti da macchina a macchina, pagamenti condizionati); – le valute digitali di banca centrale dei paesi terzi e altri mezzi di pagamento innovativi (ad esempio gli “stablecoin”) non denominati in euro possono gradualmente guadagnare quote di mercato nei mercati dei pagamenti della zona euro e ridurre il ruolo dell'euro».

¹¹ «Senza l'emissione da parte della Banca centrale europea di una moneta digitale, che svolgerebbe la funzione di unità di conto e di ancora di convertibilità delle diverse forme di moneta digitale privata, si perderebbe agli occhi dei consumatori quel simbolo visibile che collega la moneta allo Stato. Ciò potrebbe compromettere la fiducia nella moneta e, in ultima analisi, la sovranità monetaria» cfr. F. PANETTA, *Il costo di non emettere un euro digitale*, intervento nell'ambito della Conferenza CEPR-BCE *The macroeconomic implications of central bank digital currencies*, Francoforte sul Meno, 23 novembre 2023, p. 8. Il testo della relazione è disponibile al link <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2023/Panetta-CEPR-BCE23.11.2023.pdf>.

¹² In tal senso si veda anche l'audizione della vice direttrice generale della Banca d'Italia Chiara Scotti innanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario, finanziario e assicurativo del 24 luglio 2025.

alla luce della necessità di assicurare che esso sia utilizzato nello stesso modo, secondo le stesse norme e condizioni e senza frammentazione in tutta la zona euro.

L'art. 133 TFUE riflette l'impianto "duale" delle competenze unionali in materia monetaria: Commissione, Parlamento e Consiglio delineano il *framework* normativo dell'euro (e quindi, anche della sua forma digitale), mentre attivarne l'emissione e darvi esecuzione tecnica spetta alla Banca centrale europea (BCE), nell'ambito delle prerogative d'indipendenza e del mandato affidatole dai Trattati¹³.

In effetti, la disciplina dell'euro digitale chiama in causa diverse attribuzioni della BCE e del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC). L'art. 127 TFUE stabilisce che l'obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi; tramite il SEBC, fra l'altro, viene definita e attuata la politica monetaria dell'Unione e si promuove il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. L'art. 128 TFUE prevede che la BCE ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote in euro all'interno dell'Unione e di approvare il volume del conio delle monete metalliche da parte degli Stati membri.

In questa prospettiva, l'intervento regolatorio si muove fisiologicamente su un crinale scivoloso, dovendo assicurare l'efficacia della nuova valuta digitale scongiurando, al contempo, sia compressioni delle attribuzioni conferite dai Trattati alla BCE e al SEBC con riguardo alla stabilità del sistema finanziario e alla gestione delle politiche monetarie; sia rischi sistemici connessi alla disintermediazione bancaria, ricollegabili a fughe dei depositi dalle banche private verso la moneta digitale di banca centrale.

Il testo presentato dalla Commissione per un verso tenta di prevenire talune criticità; per altro verso ingenera, però, alcune tensioni che potremmo definire materialmente "costituzionali", poiché attengono tanto al riparto di competenze fra istituzioni apicali dell'architettura dell'Unione, quanto al rapporto fra fonti primarie e derivate.

Al riguardo, di particolare interesse appaiono due previsioni: *i*) la possibilità per la BCE di fissare *holding limits*, cioè vincoli all'uso dell'euro digitale come riserva di valore, ivi compresi limiti quantitativi agli euro digitali detenibili dai singoli utenti (art. 16, parr. 1-7); *ii*) il divieto per l'euro digitale di produrre interessi,

¹³ Sull'indipendenza della BCE, la letteratura è assai vasta. Anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici, si vedano fra gli altri dalla prospettiva giuspubblicistica D. MASCIANDARO, S. RISTUCCIA, *L'autonomia delle banche centrali*, Einaudi, Milano, 1988; A. PREDIERI, *Non di solo euro. Appunti sul trasferimento dei poteri al sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3/1998; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in ID. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 383 ss.; F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca Centrale Europea (BCE)*, ETS, Pisa, 2014; E. RAFFIOTTA, *Il volto ambiguo della Banca centrale europea*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 215 ss.; C. BUZZACCHI (a cura di), *La Banca centrale europea. Il Custode della Costituzione economica*, Giuffrè, Milano, 2017; C. PAPADIA, C. SANTINI, *La Banca centrale europea. Le nuove sfide dopo la Grande Recessione*, Il Mulino, Bologna, 2019; A. PIERINI, *Indipendenza delle Banche centrali e nuova declinazione del ruolo e degli interventi di queste ultime per fronteggiare le recenti crisi economiche di carattere sistemico*, in *DPCE online*, n. 2/2021, pp. 2203 ss.

cioè di essere remunerato (art. 16, par. 8). Entrambe le previsioni mirano a evitare che il pubblico – specie in congiunture di crisi – converta eccessivi importi di denaro bancario in euro digitale, prosciugando così la liquidità delle banche commerciali e mettendo a repentaglio la stabilità finanziaria¹⁴. Inoltre, la non remuneratività dei depositi di euro digitale risponde alla *ratio* di impedire che esso eserciti una concorrenza significativa rispetto ai depositi bancari. Tali scelte si radicano sulla considerazione per cui la stabilità del sistema creditizio e l'ordine pubblico economico, anche quali presupposti per assicurare la continuità della funzione monetaria, rientrano nel novero dei valori fondamentali che il processo d'integrazione europea aspira a tutelare.

Tuttavia, queste limitazioni non sono prive di controindicazioni: come notato da vari osservatori, esse depotenzierebbero l'efficacia e l'attrattiva stessa dell'euro digitale¹⁵.

Infatti, un euro digitale non remunerato e con tetti di utilizzo stretti sarebbe poco diverso, nella sostanza, da una carta prepagata pubblica, potenzialmente poco competitivo rispetto ad altre forme di moneta privata e quindi solo in parte idoneo a soddisfare gli ambiziosi obiettivi perseguiti dalle istituzioni europee in termini di sovranità monetaria e autonomia strategica.

Inoltre, sul versante della politica monetaria, escludere *a priori* la possibilità di prevedere o modificare la remunerazione dell'euro digitale priva la BCE di uno strumento “coessenziale” alla moneta stessa che, a maggior ragione alla luce della estrema volatilità e imprevedibilità della finanza globale nell'era digitale, potrebbe rivelarsi assai utile. La modifica dei tassi sarebbe impiegabile in futuro per incentivare o disincentivare l'uso o la detenzione di moneta liquida digitale in certi frangenti macroeconomici. O ancora, potrebbe fungere da rimedio pro-concorrenziale per evitare la creazione di cartelli all'interno del settore bancario privato tesi a remunerare in maniera eccessivamente contenuta i depositi di cittadini e

¹⁴ In particolare, nei Considerando 32 e 33 si rileva come «un uso illimitato dell'euro digitale come riserva di valore potrebbe mettere a repentaglio la stabilità finanziaria nella zona euro, con effetti negativi sull'erogazione di credito all'economia da parte degli enti creditizi. Ciò potrebbe richiedere che la Banca centrale europea, al fine di garantire la stabilità del sistema finanziario e in linea con il principio di proporzionalità, introduca limiti all'uso dell'euro digitale come riserva di valore. Gli strumenti politici che potrebbero essere utilizzati a tal fine comprendono, tra l'altro, limiti quantitativi alle singole disponibilità di euro digitale e limiti alla conversione di altre categorie di fondi in euro digitale in un determinato arco di tempo. Nel decidere i parametri e l'utilizzo degli strumenti di cui al paragrafo 1, la Banca centrale europea dovrebbe rispettare il principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, conformemente all'articolo 127, paragrafo 1, TFUE. (33) I limiti non dovrebbero essere utilizzati in sostituzione di un intervento precoce o di altre misure di vigilanza. Tali limiti non dovrebbero neppure essere imposti per far fronte a situazioni di singoli enti creditizi che le autorità di risoluzione competenti o altre autorità pertinenti affronterebbero normalmente utilizzando gli strumenti e i poteri a loro disposizione, tra cui sospensioni dei pagamenti, moratorie, misure disponibili a norma della direttiva 2013/36/UE, della direttiva 2014/59/UE o del regolamento (UE) n. 806/2014, o altre misure analoghe volte a ripristinare la sostenibilità economica, sottoporre a risoluzione l'ente interessato o porre altrimenti rimedio alla situazione di difficoltà finanziarie».

¹⁵ Ad esempio, G. PANETTA, *Euro digitale: quale futuro per le banche?*, cit., 17, osserva che «la difficile missione dell'euro digitale consiste, paradossalmente, nell'avere successo senza – sia perdonato il gioco di parole – avere troppo successo. Infatti, se uno scarso interesse da parte dei cittadini europei segnerebbe un fallimento del progetto, allo stesso tempo l'eccessivo successo dell'iniziativa rischierebbe di danneggiare eccessivamente i bilanci delle banche determinando un'eccessiva fuoriuscita di denaro dai depositi bancari».

imprese presso gli istituti di credito: la presenza di un tasso sull'euro digitale, per quanto contenuto, rappresenterebbe un *floor* sotto il quale le banche private finirebbero per non spingersi¹⁶.

Nella propria *opinion*¹⁷ sul testo della proposta – per quanto qui rileva – la BCE si è soffermata su entrambi i profili.

Con riguardo agli *holding limits*, ne viene salutata con favore la previsione e la coerenza con le linee d'indirizzo sostenute dall'autorità monetaria. Allo stesso tempo, però, la BCE sottolinea come spetti solo all'Eurosistema il potere di decidere sull'ammontare di tali limiti quantitativi, avendo cura di evidenziare che tale competenza discende direttamente dai Trattati e non risulta, invece, un vincolo scaturente dal testo del regolamento¹⁸. Viene poi in parte problematizzata la disposizione (art. 15, par. 1, e art. 16, par. 1) che funzionalizza l'individuazione degli *holding limits* da parte della BCE all'obiettivo primario di garantire la stabilità del sistema finanziario: la Banca rileva come in astratto una simile previsione possa rappresentare una compressione e una eterodirezione da parte della Commissione e dei co-legislatori del più ampio mandato conferitole dai Trattati in materia di definizione e attuazione della politica monetaria, entro cui, peraltro, l'obiettivo principale sancito è quello di assicurare la stabilità dei prezzi¹⁹.

Anche rispetto alla radicale esclusione della remuneratività dell'euro digitale vengono evocate luci ed ombre. La BCE ribadisce come allo stato non sia sua intenzione remunerare i depositi in euro digitale, e del resto sui depositi in banconote, fino a oggi, ciò non si è mai verificato per ragioni pratiche. Tuttavia, evidenzia come l'istituto di emissione debba rimanere nella condizione di poter remunerare tutte le sue passività: non può escludersi del tutto, in futuro, il sorgere di esigenze che rendano opportuno o necessario manovrare la leva dell'interesse sull'euro digitale, e ove ciò accadesse, il relativo potere di procedere discenderebbe comunque all'Eurosistema dai Trattati, senza che una eventuale previsione di segno contrario nella fonte regolamentare possa validamente escluderlo²⁰. La fonte di diritto derivata

¹⁶ La considerazione è di M. BURSI, *Euro Digitale: una questione di sovranità*, cit., p. 25.

¹⁷ *Opinion of the European Central Bank of 31 October 2023 on the digital euro* - (C/2024/669)

¹⁸ Cfr. Punto 10.5: «indeed, the ECB has the competence to decide on the amount of digital euros to be issued, since it impacts the size of the Eurosystem's balance sheet and the implementation of its monetary policy. Establishing and calibrating individual holding limits results in capping the overall amount of digital euros that may be issued and is to be done by the Eurosystem pursuant to its competences under the Treaties, and not as a result of an obligation under the proposed regulation».

¹⁹ Cfr. Punto 10.6: «with regard to the proposed list of compulsory conditions referred to in paragraph 10.4, the ECB agrees with the three objectives to be pursued when calibrating holding limits, but notes that giving primacy to one of them (financial stability) may be viewed as restricting an existing core task (the definition and implementation of monetary policy) by stipulating parameters for the ECB's action, diverging from the ECB's primary mandate of price stability under the Treaty». Ad ogni modo, l'istituzione ritiene di poter concludere che «since the definition and implementation of monetary policy is in any case facilitated by safeguarding financial stability, the ECB does not contemplate any friction between these two tasks in setting the holding limits».

²⁰ Cfr. Punto 10.7: «the proposed regulation provides that the digital euro will not bear interest within the framework of the proposed regulation. It cannot be stated firmly enough that the ECB is not developing a remunerated digital euro. Indeed, as is the case for euro banknotes, the ECB does not intend to remunerate the digital euro, either at its launch or for the foreseeable future. Banknotes have never been remunerated, because it is impractical to do so, although such remuneration is neither theoretically impossible nor expressly prohibited by law. Given its mandate to maintain price stability and the concomitant basic task of defining and implementing the monetary policy of the euro area, the ECB cannot exclude future scenarios where remuneration of the digital euro might be warranted. Also, to further its monetary

sarebbe dunque, in questa parte, di dubbia legittimità, o comunque da sottoporsi a una interpretazione adeguatrice (invero, ampiamente creativa e contro-testuale) rispetto ai Trattati.

Il tema della remunerazione implica poi almeno un cenno a uno strumento non convenzionale di politica monetaria impiegato in anni recenti e non menzionato nel testo e nella opinione della BCE: la possibile fissazione di tassi negativi. Con la moneta “fisica”, i tassi negativi incontrano un limite oggettivo nella circostanza che le persone possono detenere *cash* a tasso zero; limite che invece non è ipotizzabile rispetto alla moneta digitale, là dove la BCE potrebbe applicare tassi negativi inducendo la propensione alla spesa, al trasferimento delle somme verso le banche commerciali o alla conversione dell’euro digitale in valuta “tradizionale”. Tuttavia, una remunerazione negativa sull’euro digitale potrebbe configurarsi, o comunque essere percepita, come una tassazione occulta dei saldi monetari, che solleva questioni sia rispetto alle prerogative degli Stati membri in materia tributaria, sia rispetto al diritto di proprietà, tutelato dall’art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea²¹. Lo scenario – a oggi, per la verità, piuttosto remoto – della fissazione di interessi negativi sull’euro digitale non parrebbe del tutto sovrapponibile con l’esperienza degli anni 2014-2022, segnati dalla vigenza di tassi negativi d’interesse sui depositi delle banche presso la BCE: infatti, nel caso dell’euro digitale, i tassi negativi sarebbero applicati direttamente sui saldi detenuti dagli utenti di euro digitale, mentre nel caso dei depositi bancari, la BCE impone tassi negativi alle banche, che solo indirettamente, in via eventuale e successiva, si riflettono sui correntisti²².

4. Quale ruolo per gli Stati membri?

Nel contesto dell’integrazione europea l’indipendenza del governo della moneta rispetto al circuito di decisione politica unionale e nazionale è un elemento consolidato che l’introduzione dell’euro digitale non pone in discussione.

Ciò non esclude in radice margini di azione per gli Stati membri, il cui intervento appare anzi auspicabile sin dalla fase di approvazione della nuova disciplina: infatti, a fronte di un atto avente natura di regolamento, la cui attuazione sarà peraltro in larga parte affidata all’Eurosistema, gli spazi di normazione statale in fase discendente saranno quantomai esigui. Da tale punto di vista, nel momento ascendente di

policy mandate, the ECB must remain in control of the remuneration of all liabilities on its balance sheet. Even if this provision were to be interpreted as an outright exclusion of remuneration, this could not, in any event, restrict the Eurosystem’s primary law competence to independently define and implement the monetary policy of the euro area, as the powers set out under Article 133 TFEU are expressly stated to be without prejudice to the powers of the ECB. For this reason, an amendment is proposed to clarify the primacy of the ECB’s mandate to maintain price stability and the concomitant basic task of defining and conducting the monetary policy of the euro area».

²¹ Peraltro da leggersi in combinato disposto con le correlative disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, ai sensi di quanto stabilito dall’art. 52, par. 3, della stessa Carta.

²² Cfr. l’*Economic Bulletin* n. 5/2020 e *Eurosystem Report on Digital Euro* del 2021, entrambi predisposti dalla Banca centrale europea.

definizione del testo legislativo, un ruolo giuridicamente formalizzato può essere esercitato dai parlamenti nazionali in sede di verifica di conformità al principio di sussidiarietà e proporzionalità, ai sensi del protocollo 2 allegato al Trattato di Lisbona, al fine di esercitare un condizionamento sui co-legislatori²³. Sono almeno tre gli ambiti rispetto ai quali le prerogative degli Stati membri vengono in prevalente considerazione.

Il primo ambito – cui si è già fatto cenno – riguarda l'applicabilità di tassi negativi d'interesse ai depositi in euro digitale e il conseguente rischio che ciò configuri una forma di tassazione occulta in contrasto con la sovranità fiscale degli Stati membri²⁴. Si tratta di un profilo meritevole di specifica considerazione, da valutare in un contesto di discussione trasparente e informata nel dibattito istituzionale e presso l'opinione pubblica dei singoli Paesi²⁵; nel nostro ordinamento, del resto, la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte *ex art.* 23 Cost. si collega anche a esigenze di partecipazione democratica dei soggetti passivi del tributo²⁶. La gestione della politica monetaria già in passato si è esposta a critiche da parte dei tribunali costituzionali, rispetto a presunti travalicamenti da parte della BCE delle attribuzioni conferite dai Trattati, e quindi non può escludersi la produzione di nuovi focolai di tensione attorno a questioni che attengono ai fondamenti della sovranità statale²⁷.

Il secondo ambito è quello legato ai presidi sanzionatori del nuovo quadro regolatorio: lo stesso testo proposto dalla Commissione evidenzia che per garantire l'effettiva protezione del corso legale dell'euro digitale come moneta unica in tutta la zona euro e l'accettazione dei pagamenti in euro digitale, è opportuno introdurre e applicare negli Stati membri norme sulle sanzioni in caso di violazione²⁸. Sanzioni

²³ Fra le riflessioni più recenti e approfondite in dottrina, con riguardo all'ordinamento italiano, cfr. A. ESPOSITO, *Il ruolo della Camera dei deputati nella formazione delle politiche dell'UE. Un bilancio 15 anni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, n. 1/2025, pp. 95 ss., al quale si rinvia anche per gli ulteriori riferimenti.

²⁴ Per una panoramica sul tema dei rapporti fra integrazione europea e sovranità fiscale cfr., fra gli altri, A. F. URICCHIO, *Percorsi di diritto tributario*, Cacucci, Bari, 2018, pp. 57 ss. e G. ROSSOLILLO, *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1/2018, pp. 121 ss.

²⁵ A testimonianza del fatto che la questione non resterebbe priva di rilievo politico, la BCE nell'*Eurosystem report on the public consultation on a digital euro* dell'aprile 2021, a p. 27, segnala che seppure in minoranza, alcuni rispondenti alla consultazione pubblica «*would actively oppose the issuance of a digital euro, mainly because they do not believe in the Eurosystem's commitment not to use a digital euro as a tool to enforce deeply negative interest rates*».

²⁶ Come noto, il principio della consensualità del tributo risale agli albori del diritto costituzionale. Con riguardo all'ordinamento italiano, cfr. fra molti, da diverse angolature, S. FOIS, *La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali*, Giuffrè, Milano, 1963, spec. pp. 295 ss.; G. MARONGIU, *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria*, Giappichelli, Torino, 1991, *passim*; A. FEDELE, *La riserva di legge*, in *Trattato di diritto tributario* diretto da A. AMATUCCI, vol. I, tomo I, Cedam, Padova, 1994, pp. 157 ss.; L. ANTONINI, *Art. 23*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, *ad vocem*.

²⁷ Il riferimento è alla sentenza del 5 maggio 2020 del *Bundesverfassungsgericht* tedesco sul *quantitative easing*, che ha fatto applicazione della c.d. teoria dell'*ultra vires*. Per approfondimenti cfr. R. ADAM, *Il controlimite dell'ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1/2020, 9 ss.; A. BARAGGIA, G. MARTINICO, *Who is the Master of the Treaties? The Compact Theory in Karlsruhe*, in *Diritti comparati*, 15 maggio 2020. Spunti interessanti già in A. ZEI, *Presupposti e limiti di un ricorso individuale avverso atti ultra vires dell'Unione europea: profili processuali del "diritto alla democrazia" nella recente giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Nomos*, n. 2/2016.

²⁸ Cfr. Considerando 11.

che, come di consueto, dovranno possedere i caratteri della effettività, proporzionalità e dissuasività²⁹. Con riguardo all'ordinamento italiano, lo strumento d'elezione per apprestare la pertinente disciplina è quello della legge di delegazione europea³⁰.

Il terzo ambito è quello della capacità amministrativa: se si vuole assicurare l'equipollenza dell'euro digitale rispetto alla valuta tradizionale, e quindi in definitiva il suo corso legale, non può trascurarsi il complesso di misure di accompagnamento necessarie per assicurare l'effettività dello strumento rispetto ai pagamenti da e verso le pubbliche amministrazioni. In questa prospettiva, è evidente che l'ecosistema delle amministrazioni necessita di riforme e, soprattutto, di investimenti volti a dotare gli uffici di regole, competenze professionali e infrastrutture in grado di gestire le operazioni, di tutelare i dati generati e assicurare la cybersicurezza.

5. Implicazioni sul piano dei diritti e delle libertà fondamentali

Restano infine da analizzare le implicazioni rispetto ai diritti e alle libertà fondamentali.

La proposta di regolamento dedica ampio risalto alla tutela della vita privata e dei dati personali sanciti dagli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³¹; in proposito, viene richiamata la necessità che la disciplina dell'euro digitale si conformi al regolamento (UE) 2016/679 e al regolamento

²⁹ Cfr. art. 6 della proposta. Si applicano comunque anche i regimi sanzionatori previsti dalla direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, nonché dalla direttiva (UE) 2015/849, in materia di antiriciclaggio, come successivamente modificate e integrate.

³⁰ Si ricorda che ai sensi dell'art. 33 della legge n. 234 del 2012 «1. Al fine di assicurare la piena integrazione delle norme dell'Unione europea nell'ordinamento nazionale, fatte salve le norme penali vigenti, la legge di delegazione europea delega il Governo ad adottare, entro la data dalla stessa fissata, disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in direttive europee attuate in via regolamentare o amministrativa, ai sensi delle leggi di delegazione europee vigenti, o in regolamenti dell'Unione europea pubblicati alla data dell'entrata in vigore della stessa legge di delegazione europea, per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative. 2. La delega di cui al comma 1 del presente articolo è esercitata con decreti legislativi adottati ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei e del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri competenti per materia. I decreti legislativi si informano, oltre che ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 32, comma 1, lettera d), della presente legge, a quelli specifici contenuti nella legge di delegazione europea, qualora indicati. 3. Gli schemi di decreto legislativo di cui al presente articolo sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari con le modalità e nei termini previsti dai commi 3 e 9 dell'articolo 31».

³¹ Come sottolineato dal comitato europeo per la protezione dei dati, un elevato livello di tutela della vita privata e di protezione dei dati è fondamentale per garantire la fiducia degli europei nel futuro euro digitale: cfr. la Dichiarazione sulle scelte di progettazione per un euro digitale dal punto di vista della vita privata e della protezione dei dati, adottata il 10 ottobre 2022. Tale orientamento è anche in linea con i principi di politica pubblica del G7 per le valute digitali di banca centrale per l'uso al dettaglio.

(UE) 2018/1715³², offrendo un livello di riservatezza elevato improntato, fra l'altro, ai principi di minimizzazione dei dati e di limitazione delle finalità del trattamento³³.

Il testo prefigura due modalità di transazione: *online*, tracciate in modo simile agli attuali pagamenti elettronici, e *offline*, che consente pagamenti da dispositivo a dispositivo in stretta prossimità fisica senza connessione Internet. Come evidenziato dalla proposta della Commissione, le transazioni *offline* presentano similitudini con le operazioni in contanti e dovrebbero essere trattate in modo analogo in termini di tutela della vita privata³⁴. I prestatori di servizi di pagamento non dovrebbero pertanto trattare i dati personali relativi alle operazioni di pagamento in euro digitale effettuate *offline*, ma solo i dati personali relativi al deposito o al prelievo di euro digitali dai conti di pagamento in euro digitale per caricarli sui dispositivi di conservazione locale o dai dispositivi di conservazione locale per trasferirli ai conti di pagamento in euro digitale. Tali dati comprendono l'identificativo dei dispositivi di conservazione locale che i prestatori di servizi di pagamento attribuiscono a un utente dell'euro digitale che detiene l'euro digitale offline. Questo livello di tutela della vita privata – argomenta la Commissione – sarebbe paragonabile a quello dei prelievi di banconote presso gli sportelli automatici quando i prestatori di servizi di pagamento trattano dati personali relativi all'identità di un utente e dati relativi al modo in cui sono state effettuate le operazioni di conferimento e di prelievo di fondi. Ciò significa che non dovrebbe avere

³² Si tratta, rispettivamente, del regolamento generale sulla protezione dei dati e del regolamento sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati.

³³ Cfr. quanto previsto da diversi Considerando, qui riportati per estratto nelle parti più rilevanti: «71. L'euro digitale dovrebbe pertanto essere progettato in modo da ridurre il trattamento dei dati personali da parte dei prestatori di servizi di pagamento e della Banca centrale europea al minimo necessario per garantire il suo corretto funzionamento [...] 72. La protezione dei dati fin dalla progettazione e la protezione dei dati per impostazione predefinita dovrebbero essere integrate in tutti i sistemi di trattamento dei dati sviluppati e utilizzati nel quadro del presente regolamento [...] 73. I prestatori di servizi di pagamento dovrebbero poter trattare dati personali nella misura in cui ciò sia necessario per svolgere compiti essenziali per il corretto funzionamento dell'euro digitale. In linea con l'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) 2016/679, le attività di trattamento dovrebbero essere considerate lecite per quanto riguarda l'euro digitale se e nella misura in cui sono necessarie per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento a norma del presente regolamento. Nel quadro del presente regolamento, il trattamento dei dati personali ai fini dell'applicazione dei limiti di detenzione, l'avvio del conferimento e del prelievo di fondi in relazione alle disponibilità di un utente e la gestione dei dispositivi di conservazione locale per i pagamenti in euro digitale effettuati offline sono compiti di interesse pubblico essenziale per la protezione dei cittadini che utilizzano l'euro digitale nonché per la stabilità e l'integrità del sistema finanziario dell'Unione [...] 76. La Banca centrale europea e le banche centrali nazionali possono trattare dati personali nella misura in cui ciò sia necessario per svolgere compiti essenziali per il corretto funzionamento dell'euro digitale».

³⁴ La stessa BCE nella sua *Opinion*, Punto 13.1, sottolinea come «the ECB welcomes that an offline digital euro model would substantially resemble cash, in particular for low-value daily life transactions, in the way it is transferred and in the higher level of privacy and data protection guaranteed to payment users, while maintaining the possibility to safeguard the security and integrity of the digital euro. The offline digital euro model would ensure that not all transactions are necessarily validated by a third party, thereby meeting the data protection requirements of proportionality and necessity».

luogo alcun monitoraggio dei dati delle operazioni per le operazioni di pagamento in euro digitale effettuate *offline*³⁵.

Una disciplina così profilata per le transazioni *offline* – in cui sostanzialmente i dettagli sono noti solo al pagatore e al beneficiario – è volta a scongiurare il rischio, anche a livello percettivo per cittadini e operatori economici, che l'euro digitale possa trasformarsi in uno strumento di sorveglianza di massa sui pagamenti individuali da parte dell'Eurosistema.

In un parere congiunto del 17 ottobre 2023, il Comitato Europeo per la Protezione dei dati e il Garante europeo hanno salutato con favore l'attenzione alla *privacy* nella proposta, ma al contempo hanno raccomandato di introdurre garanzie rafforzate sotto molteplici aspetti: precisare meglio i limiti di trattamento dei dati relativi alle transazioni in euro digitale, assicurando il pieno rispetto dei principi di *privacy by design* e *by default*; definire con chiarezza i ruoli di BCE e prestatori di servizi di pagamento nel trattamento dei dati ai fini antifrode, per evitare zone grigie di responsabilità e prevenire un accumulo eccessivo di dati sensibili presso la BCE o altri enti; rafforzare la sicurezza informatica del sistema, inserendo riferimenti espressi alle normative unionali sulla cybersicurezza, considerato che la protezione da attacchi informatici è parte integrante del diritto alla riservatezza e alla sicurezza dei propri dati finanziari. Il punto più interessante del parere congiunto è però probabilmente il passaggio in cui si insiste sull'esigenza di mantenere fermo il divieto di utilizzare l'euro digitale per forme di profilazione o monitoraggio non strettamente necessarie, garantendo che la moneta non sia programmabile per limitare l'utilizzo in base al soggetto o alla finalità. Al riguardo, la Commissione nell'articolato ha già chiarito che l'euro digitale non sarà programmabile per vincolare come e dove il cittadino possa spenderlo³⁶; ulteriori garanzie in merito non paiono tuttavia superflue, atteso che condizionamenti più o meno velati potrebbero divenire veicolo di politiche di *nudging*, di strategie a rischio di sfociare in modalità surrettizie di *social scoring*³⁷ o di altre forme di eterodeterminazione della libertà degli individui in ordine all'impiego del proprio denaro.

³⁵ Cfr. Considerando 75.

³⁶ Cfr. Considerando 55: «l'euro digitale non dovrebbe tuttavia essere “moneta programmabile”, vale a dire unità che, a causa di condizioni di spesa intrinsecamente definite, possono essere utilizzate solo per acquistare determinati tipi di beni o servizi o sono soggette a limiti temporali oltre i quali non sono più utilizzabili. Le operazioni di pagamento condizionate sono pagamenti attivati automaticamente da un software sulla base di condizioni prestabilite e concordate. I pagamenti condizionati non dovrebbero avere per oggetto o per effetto l'uso dell'euro digitale come moneta programmabile».

³⁷ Come noto, l'AI Act vieta il social scoring. Infatti, fra le pratiche di AI vietate, include – all'art. 5, comma 1, lett. c) – l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di sistemi di IA per la valutazione o la classificazione delle persone fisiche o di gruppi di persone per un determinato periodo di tempo sulla base del loro comportamento sociale o di caratteristiche personali o della personalità note, inferite o previste, in cui il punteggio sociale così ottenuto comporti il verificarsi di uno o di entrambi gli scenari seguenti: i) un trattamento pregiudizievole o sfavorevole di determinate persone fisiche o di gruppi di persone in contesti sociali che non sono collegati ai contesti in cui i dati sono stati originariamente generati o raccolti; ii) un trattamento pregiudizievole o sfavorevole di determinate persone fisiche o di gruppi di persone che sia ingiustificato o sproporzionato rispetto al loro comportamento sociale o alla sua gravità.

Ad ogni modo, la rete delle autorità europee e nazionali in materia di *privacy* potrà fungere da presidio sistemico, e ove occorra anche da contropotere, rispetto al circuito dell'Eurosistema e degli altri prestatori di servizi di pagamento digitali.

Un altro piano rilevante, che in qualche modo si collega alla *privacy* tramite la necessità del consenso, è il carattere facoltativo dell'euro digitale: i cittadini potranno continuare a utilizzare contante e altri mezzi, senza obbligo di usare l'euro digitale, che rimarrà una opzione aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quelle tradizionali. Preservare la libertà di scelta nelle modalità di pagamento consente di tutelare l'autodeterminazione nei pagamenti e il diritto alla riservatezza insito nell'uso del contante, per quanti preferiscano tale modalità.

A fronte della libertà del pagatore di scegliere la modalità di pagamento, si prevede l'obbligo dell'accipiente di accettare il pagamento in euro digitale. In particolare, la proposta prevede che l'euro digitale, avendo corso legale, dovrà essere accettato dagli operatori in tutta l'area euro al pari delle banconote, fatte salve tre eccezioni: le microimprese³⁸, le persone giuridiche senza scopo di lucro e le persone fisiche che agiscono nell'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico³⁹. Tali deroghe sono il frutto di un bilanciamento e si basano sul principio di proporzionalità, alla luce della considerazione che la gestione dell'infrastruttura per i soggetti in questione si presenterebbe eccessivamente gravosa. Si fonda invece sul principio di libertà contrattuale la quarta eccezione, la quale ricorre ove, prima del pagamento, il beneficiario abbia concordato con il pagatore un altro mezzo di pagamento⁴⁰.

In ultimo, trova collocazione nella tematica dei diritti anche la sagomatura dell'euro digitale al fine di promuovere l'inclusività e l'accessibilità dei servizi finanziari di base. Il testo presentato dalla Commissione prevede infatti che il pagamento mediante euro digitale sarà gratuito per le funzioni essenziali e accessibile a tutti i residenti, anche a chi non ha conto bancario⁴¹. Anche per i soggetti "non

Quindi, sarà necessario porre grande attenzione rispetto alle concrete modalità di funzionamento d'infrastrutture, algoritmi e servizi di pagamento per evitare che possano essere strumento per realizzare, anche in misura non del tutto volontaria, forme dirette o indirette di *social scoring*. Sul tema, cfr. E. DI CARPEGNO BRIVIO, *Pari dignità sociale e Reputation scoring. Per una lettura costituzionale della società digitale*, Giappichelli, Torino, 2024.

³⁸ Cioè un'impresa che occupa meno di 10 persone o il cui fatturato annuo o totale di bilancio annuo non è superiore a 2 milioni di euro.

³⁹ Cfr. art. 9 e Considerando 18, cui si rinvia per una disamina più puntuale. Cfr. anche Punti 8.9-8.11 dell'*opinion* della BCE.

⁴⁰ La disciplina di questa eccezione, prevista sempre dall'art. 9, si completa con quanto disposto dall'art. 10: «i beneficiari soggetti all'obbligo di accettazione dell'euro digitale non utilizzano clausole contrattuali che non sono state oggetto di negoziato individuale o pratiche commerciali che hanno per oggetto o per effetto l'esclusione dell'uso dell'euro digitale da parte dei pagatori di debiti pecuniari denominati in euro. Tali clausole contrattuali o pratiche commerciali non sono vincolanti per il pagatore. Si considera che una clausola contrattuale non sia stata oggetto di negoziato individuale quando è stata redatta preventivamente in particolare nell'ambito di un contratto standard e il pagatore non ha di conseguenza potuto esercitare alcuna influenza sul suo contenuto».

⁴¹ Cfr., al riguardo, la premessa del testo relativa agli artt. 13 e 14, nonché i Considerando 5 e 69.

bancarizzati” sarà possibile aprire un *wallet* digitale presso uffici postali o enti pubblici designati, evitando esclusioni digitali. Inoltre, l’interfaccia sarà disegnata in modo da essere compatibile anche con le esigenze di utenti con disabilità e con basse competenze digitali. Queste misure, ispirate ai principi di uguaglianza sostanziale e solidarietà, sono animate dall’intento di evitare che l’introduzione dell’euro digitale produca, specie a carico di certe fasce della popolazione, nuove forme di disparità e *digital divide*⁴²; al tempo stesso, si introduce, almeno per la moneta digitale, una sorta di diritto al conto di base gratuito, non previsto in tutti gli ordinamenti europei⁴³.

⁴² In base al rapporto del 2022 del Digital Economy and Society Index (DESI) solo il 54% della popolazione europea possiede le abilità di base per utilizzare gli strumenti digitali: EUROPEAN COMMISSION, *Digital Economy and Society Index (DESI)*, 2022, *Thematic Chapters*, pp. 14 ss.

⁴³ A titolo esemplificativo, in Francia vige un “diritto al conto” generalizzato, cioè rivolto potenzialmente a chiunque, sebbene mitigato dalla previsione di una dettagliata procedura di apertura e, in alcuni casi, dalla facoltà di recesso da parte degli intermediari. In Belgio opera un istituto simile, consistente in un “conto di base business” che le banche con sede nel Paese e aventi rilevanza sistemica sono tenute ad aprire ai professionisti e alle aziende del Paese (lavoratori autonomi, società, enti no-profit o fondazioni, associazioni non riconosciute) che si siano visti rifiutare da almeno tre banche diverse l’apertura di un conto di pagamento con servizi minimi.