

Oltre il contante, al di là del portafoglio, immanente nel wallet: l'Euro Digitale quale nuovo standard di servizio?

di Gianluigi Delle Cave - pubblicato su "www.irpa.eu" - Osservatorio sullo Stato digitale, 22 aprile 2026

***Abstract:** La proposta di regolamento dell'Unione europea sull'introduzione dell'Euro Digitale rappresenta uno dei passaggi più significativi nel processo di trasformazione del sistema monetario europeo nell'era della digitalizzazione. Al netto degli aspetti squisitamente tecnici, bancari e civilistici legati alla moneta supra, vi è da chiedersi quali implicazioni possa comportare detta moneta digitale nel delicato rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, con particolare riferimento al settore dei servizi pubblici. Prospettiva di lettura, questa, che consente, de facto, di riflettere sulla natura giuridica dell'obbligo di accettazione dell'introducendo Euro Digitale e sulle sue ricadute sui rapporti concessori, sui contratti di servizio e sulle carte dei servizi, che potrebbero essere chiamati a recepire tale innovazione come parte integrante degli standard di accesso e di qualità delle prestazioni pubbliche.*

Sia chiaro da subito, per quanto si possa sintetizzare in questa sede e negli ovvi limiti di profondità giuridica che qui si debbono tener presenti: le forme tradizionali di **moneta di banca centrale** sono rappresentate dalle banconote e dalle monete metalliche, che costituiscono espressione diretta della sovranità monetaria. *Id est*. Accanto ad esse opera la moneta privata, laicamente creata, in buona sostanza, dalle banche commerciali attraverso depositi e prestiti e circolante mediante strumenti di pagamento elettronici o scritturali. Ora, l'**Euro Digitale** ("ED") è concepito – in estrema semplicità, si auspica non banalizzante – come una **forma digitale di moneta di banca centrale**, destinata ad affiancarsi al contante ma senza sostituirlo, garantendo quindi l'accesso alla moneta pubblica anche in un contesto economico caratterizzato da una crescente **digitalizzazione dei pagamenti** (sull'ED, si veda, recentemente A. Madeddu, Punto di vista sulle Stablecoin: il progetto di euro digitale nonché G. Sciascia, Costi di un euro digitale: un recente studio di Copenhagen Economics sugli impatti per la stabilità finanziaria e i benefici per i consumatori).

Da un punto di vista giuridico, la disciplina dell'ED è delineata nella Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2023) 369 *final* (la "Proposta") presentata il 28 giugno 2023. E all'interno di tale proposta normativa, rinveniamo *ratio*, perimetro e principali caratteristiche dell'ED, così di seguito compendiabili. Anzitutto, l'ED è definito come "forma digitale della moneta unica" a disposizione delle persone fisiche e giuridiche, costituendo passività diretta della Banca Centrale Europea o delle banche centrali nazionali nei confronti dei suoi utilizzatori [così gli artt. 2 e 3 della Proposta]. La competenza relativa all'emissione della moneta *de qua* è attribuita, e non potrebbe essere altrimenti, direttamente alla BCE, che può delegare tale funzione alle banche centrali nazionali dell'Eurosistema [assetto rinvenibile sotto il cappello dell'art. 4 della Proposta]. Ancora, è riconosciuto espressamente all'ED corso legale [art. 7, par. 1, Proposta], quindi la

moneta digitale in esame deve essere accettata *tout court* quale mezzo di pagamento per l'adempimento delle obbligazioni pecuniarie denominate in euro. In particolare, la disciplina specifica che: (i) il pagatore può liberarsi da un'obbligazione pecuniaria proponendo il pagamento in ED; (ii) il beneficiario non può rifiutare tale mezzo di pagamento, salvo le specifiche deroghe previste direttamente dalla Proposta cit. In particolare, l'art. 9 della Proposta consente, *inter alia*, al beneficiario di rifiutare un pagamento in ED quanto: (a) il beneficiario è una microimpresa con meno di dieci dipendenti o con fatturato annuo inferiore a due milioni di euro; (b) si tratta di organizzazioni senza scopo di lucro che non accettano altri mezzi di pagamento digitali comparabili; (c) il rifiuto è motivato da ragioni temporanee e proporzionate indipendenti dalla volontà del beneficiario. Ulteriori deroghe possono essere previste dalla Commissione europea mediante atti delegati [secondo quanto stabilito dall'art. 11 della Proposta], purché esse siano giustificate da un obiettivo di interesse pubblico e non compromettano l'efficacia del corso legale dell'ED. Accanto a tali ipotesi, la Proposta prevede, poi, che le parti possano concordare un diverso mezzo di pagamento rispetto all'ED, purché tuttavia non siano utilizzate clausole contrattuali *standard* o pratiche commerciali *ad hoc* volte a escludere sistematicamente l'utilizzo della moneta digitale in esame.

È possibile quindi affermare, a prima lettura della Proposta di che trattasi, che l'evoluzione – di cui si fa latore l'ED – si inserisce in quel processo di **progressiva dematerializzazione della moneta**, che ha condotto a una trasformazione radicale del concetto stesso di “pagamento”. Tradizionalmente, infatti, e senza scomodare la migliore dottrina sul punto, l'adempimento dell'obbligazione pecuniaria era identificato con la consegna materiale del denaro contante. Nel corso del tempo, tuttavia, si è affermata una concezione più astratta del pagamento, fondata sulla **disponibilità giuridica** del valore monetario dovuto, indipendentemente dal mezzo tecnico attraverso cui esso viene trasferito. In tale prospettiva, quindi, è innegabile che l'ED rappresenta un ulteriore passaggio nel processo di trasformazione degli strumenti monetari, confermando la tendenza dell'ordinamento a concepire la moneta non tanto come bene materiale, quanto come **unità di valore** giuridicamente riconosciuta.

Ora, le implicazioni giuridiche dell'ED, per come brevemente tratteggiato, sono ovviamente plurime e concorrenti. In questa sede, però, si vuole “visionare” – a mo' della mitologica Cassandra – un (possibile) spaccato della sua implementazione sul territorio eurounitario (e quindi nazionale), ossia nel settore dei **servizi pubblici**, ambito nel quale i rapporti tra amministrazione, gestori dei servizi e utenti sono frequentemente caratterizzati da **obbligazioni pecuniarie** connesse all'**erogazione di prestazioni** (sul punto, si vedano le acute riflessioni di G. La Rosa, I pagamenti dalla e alla P.A. in Euro Digitale: prime riflessioni sul progetto di regolamento europeo dalla prospettiva del diritto amministrativo). In tale contesto, l'introduzione dell'ED si inserisce senza dubbio alcuno nel più ampio processo di **digitalizzazione dell'amministrazione pubblica** e dei servizi erogati ai cittadini; non a caso, i pagamenti effettuati nell'ambito dei servizi pubblici costituiscono una componente essenziale delle relazioni tra utenti e P.A. Si pensi, ad esempio, al pagamento di un

titolo di viaggio per il trasporto pubblico locale, al versamento di *ticket* sanitari o, in senso inverso, all'erogazione di contributi e prestazioni economiche da parte della pubblica amministrazione. La riflessione giuridica che discende dall'introduzione dell'ED in tali relazioni (quantomeno sul versante nazionale) può, quindi, essere analizzata da due diverse prospettive: (i) quella del **prestatore del servizio pubblico**, che assume la posizione di creditore della prestazione pecuniaria; (ii) quella dell'utente del servizio, che si configura come debitore della prestazione. Ora, alla luce del riconoscimento del corso legale dell'euro dell'ED, non vi è dubbio circa l'obbligo per il prestatore del servizio pubblico – sia esso una pubblica amministrazione o un soggetto concessionario – di accettare un pagamento effettuato mediante Euro Digitale [così milita, come detto, l'art. 7 della Proposta]. *De contrario*, quindi, l'utente dovrebbe poter scegliere liberamente se adempiere la propria obbligazione mediante contante, strumenti di pagamento elettronici tradizionali oppure Euro Digitale. Si potrebbe quindi affermare che il riconoscimento del corso legale dell'ED mira proprio a garantire che tale mezzo di pagamento sia sempre disponibile come alternativa utilizzabile dal cittadino.

Né minerebbe, quantomeno in apparenza, detta considerazione, la previsione di espresse deroghe all'accettazione dell'ED (come descritte *supra*); e ciò dal momento che non sembrerebbe possibile, proprio in virtù degli artt. 9 e 10 della Proposta, prevedere, da un lato, clausole che escludano *ex se* tale mezzo di pagamento nei **contratti di servizio** stipulati tra amministrazione e gestore del servizio pubblico (il contratto di servizio, come noto, disciplina le modalità di erogazione delle prestazioni e gli *standard* qualitativi che devono essere garantiti agli utenti e, in questo contesto, l'obbligo di accettare l'ED potrebbe essere interpretato come un **nuovo standard di accessibilità** del servizio, che il gestore è tenuto a rispettare nei confronti degli utenti); dall'altro, parimenti, disposizioni escludenti rispetto all'utilizzo dell'ED nelle **carte dei servizi** (ove si definiscono gli *standard* qualitativi e quantitativi delle prestazioni erogate e, invero, i diritti degli utenti).

Nel settore dei servizi pubblici, infatti, le condizioni di accesso e di fruizione delle prestazioni non sono determinate esclusivamente dalle regole generali del diritto delle obbligazioni, ma sono disciplinate da strumenti ulteriori (in specie il contratto di servizio e la carta dei servizi, con cui la P.A. l'amministrazione definisce gli obblighi gravanti sul soggetto gestore e stabilisce gli *standard* qualitativi e quantitativi che devono essere garantiti). In tale prospettiva, l'obbligo di accettare l'ED quale mezzo di pagamento non si limita a incidere sul regime dell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie, ma è suscettibile di tradursi in un vero e proprio *standard* di accesso al servizio pubblico. La possibilità per l'utente di effettuare pagamenti mediante ED potrebbe cioè configurarsi come una componente delle **condizioni minime di fruizione del servizio**, analogamente a quanto avvenuto negli ultimi anni con l'introduzione di piattaforme digitali di pagamento nei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni. L'introduzione dell'euro digitale, pertanto, potrebbe determinare un progressivo adeguamento delle modalità organizzative dei servizi pubblici, imponendo ai gestori l'adozione delle infrastrutture tecnologiche

necessarie per consentire l'utilizzo di tale mezzo di pagamento. Tale adeguamento non rappresenterebbe soltanto un'esigenza di natura tecnica, ma potrebbe assumere rilievo anche sul piano giuridico, incidendo sul contenuto degli obblighi di servizio pubblico e sugli *standard* di qualità che i gestori sono tenuti a rispettare nei confronti degli utenti.

Al tempo stesso, tuttavia, l'introduzione dell'ED come *standard* di servizio porta ad interrogarsi sulle conseguenze che tale innovazione potrebbe avere nei confronti di quei cittadini che incontrano maggiori difficoltà nell'accesso agli strumenti digitali. La trasformazione degli strumenti di pagamento utilizzati nei servizi pubblici non può infatti prescindere dall'esigenza di garantire un adeguato livello di **inclusione sociale** e di evitare che la digitalizzazione dei servizi si traduca in nuove forme di esclusione, necessitandosi in argomento di una inderogabile garanzia di accessibilità universale degli strumenti di pagamento digitali tali da non impattare (o aumentare) il c.d. "*digital divide*". Da tale angolo visuale, la Proposta, purtroppo, non offre alcuno spunto significativo, "limitandosi" ad approcciare il tema sotto il profilo della mera inclusione finanziaria (si prescrive, cioè, che gli enti creditizi sono tenuti a consentire ai cittadini l'accesso ai servizi connessi all'utilizzo dell'ED, al fine di poter usufruire dei processi di digitalizzazione, ivi incluse le categorie più vulnerabili). Peraltro, accanto alle opportunità offerte dall'introduzione di piattaforme a prova di ED, non possono – parimenti – essere sottovalutate le (plurime) difficoltà operative che storicamente hanno accompagnato questi processi di *hard digitalization*. Non a caso le esperienze passate (si veda l'*e-ticket* per taluni servizi pubblici) mostrano come la realizzazione e l'implementazione di infrastrutture digitali siano spesso caratterizzate da ritardi, frammentazioni e problemi di coordinamento pure tra livelli istituzionali (oltre alla effettiva interoperabilità dei sistemi di che trattasi). In questa prospettiva, anche l'introduzione dell'ED rischia di cimentarsi in irti sentieri, già in parte noti, che potrebbero incidere sull'efficacia e sull'adozione della moneta digitale *de qua*.

In conclusione, quindi, la possibilità per l'utente del servizio pubblico di effettuare pagamenti mediante ED ben potrebbe diventare parte integrante degli ***standard di qualità e accessibilità*** dei servizi di che trattasi, analogamente a quanto già avviene per altri strumenti di pagamento elettronico o digitale. In questa prospettiva, l'ED, quindi, non rappresenterebbe soltanto un nuovo strumento monetario, ma potrebbe configurarsi come un vero e proprio nuovo *standard* di servizio, destinato a incidere sulle modalità organizzative e tecnologiche attraverso cui i servizi pubblici vengono erogati ai cittadini (all'uopo alfabetizzati e avverso ogni forma di divario digitale), favorendo al contempo una maggiore uniformità nelle modalità di pagamento delle prestazioni pubbliche.

Non resta, adunque, che attendere l'effettiva introduzione e implementazione della moneta *de qua* così da rispondere, ludicamente, alla domanda, di Sanremiano tenore: "*saremo io e l'ED, accussì, sarrà pe sempe sì?*".