



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

LAILA MEDINA

presentate il 15 dicembre 2022¹

Causa C-772/21

«Brink's Lithuania» UAB

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas
(Corte amministrativa suprema di Lituania)]

«Rinvio pregiudiziale – Protezione dell'euro contro la falsificazione – Regolamento (CE) n. 1338/2001 – Articolo 6, paragrafo 1 – Prestatori di servizi di pagamento che partecipano alla gestione e alla distribuzione al pubblico di banconote – Interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 – Individuazione di banconote in euro non idonee – Controlli automatici di idoneità – Requisiti minimi pubblicati sul sito Internet della BCE e modificati di tanto in tanto – Ambito di applicazione *ratione personae* – Portata degli obblighi dei soggetti che operano con il contante – Valore vincolante – Principio della certezza del diritto»

I. Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione della decisione BCE/2010/14², che stabilisce regole e procedure comuni per il controllo dell'autenticità e idoneità delle banconote in euro ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1338/2001³.

2. La domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento tra la «Brink's Lithuania» UAB (in prosieguo: la «Brink's Lituania»)⁴, da un lato, e la Lietuvos bankas (Banca di Lituania), dall'altro, in merito a una decisione⁵ con cui quest'ultima ha ordinato alla Brink's Lituania di garantire che il livello di tolleranza delle sue apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote utilizzate nei controlli automatici di idoneità delle banconote in euro per il ricircolo non superasse il 5%.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Decisione della Banca centrale europea del 16 settembre 2010 relativa al controllo dell'autenticità e idoneità delle banconote in euro e al loro ricircolo (BCE/2010/14) (2010/597/UE) (GU 2010, L 267, pag. 1), modificata dalla decisione della Banca centrale europea del 7 settembre 2012 (BCE/2012/19) (2012/507/UE) (GU 2012, L 253, pag. 19) (in prosieguo: la «decisione BCE/2010/14»).

³ Regolamento (CE) n. 1338/2001 del Consiglio, del 28 giugno 2001, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione (GU 2001, L 181, pag. 6), come modificato dal regolamento (CE) n. 44/2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008 (GU 2009, L 17, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 1338/2001»).

⁴ La Brink's Lituania agisce nel procedimento principale come avente causa della «G4S Lietuva» UAB.

⁵ Decisione n. V2019/(30.90)-394-I del 28 febbraio 2019 intitolata «Ingiunzione rivolta alla "G4S Lietuva" UAB» (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

3. Nel caso di specie, la Corte è chiamata a stabilire se l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 e, in particolare, i requisiti minimi stabiliti dalla Banca centrale europea (in prosieguo: la «BCE») per i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro, di cui a tale disposizione, si applichino ai soggetti che operano con il contante. Qualora così non fosse, la Corte deve esaminare se l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 5, della stessa decisione, osti a una disposizione di diritto nazionale che impone ai soggetti che operano con il contante il rispetto di tali requisiti minimi. Infine, il giudice del rinvio chiede se i requisiti minimi stabiliti dalla BCE e l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 siano validi e, pertanto, giuridicamente vincolanti alla luce del principio della certezza del diritto e dell'articolo 297, paragrafo 2, TFUE.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Regolamento n. 1338/2001

4. Il regolamento n. 1338/2001 stabilisce talune misure necessarie per la circolazione delle banconote e monete in euro a condizioni tali da garantirne la protezione contro le attività di falsificazione⁶.

5. L'articolo 6 del regolamento n. 1338/2001, intitolato «Obblighi relativi agli enti partecipanti alla gestione e alla distribuzione al pubblico di banconote e monete», così prevede, ai paragrafi 1 e 2:

«1. Gli enti creditizi e, nei limiti della loro attività di pagamento, gli altri prestatori di servizi di pagamento nonché altri operatori economici che partecipano alla gestione e alla distribuzione al pubblico di banconote e monete, compresi:

(...)

– i portavalori,

(...)

hanno l'obbligo di assicurarsi dell'autenticità delle banconote e monete in euro da essi ricevute che intendono rimettere in circolazione e di provvedere affinché siano individuate quelle false.

Per le banconote in euro, tale verifica viene effettuata secondo le procedure definite dalla BCE (...).

Gli enti e gli operatori economici di cui al primo comma sono tenuti a ritirare dalla circolazione tutte le banconote e monete in euro da essi ricevute riguardo alle quali hanno la certezza o sufficiente motivo di credere che siano false e a trasmetterle senza indugio alle autorità nazionali competenti.

(...)

⁶ Articolo 1 del regolamento n. 1338/2001.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che gli enti di cui al paragrafo 1 che non adempiono gli obblighi previsti a detto paragrafo siano passibili di sanzioni di carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo».

2. *Decisione BCE/2010/14*

6. Il considerando 2 della decisione BCE/2010/14 enuncia quanto segue:

«Per proteggere l'integrità delle banconote in euro e consentire un'adeguata identificazione dei falsi, le banconote in euro in circolazione devono essere mantenute in buone condizioni in modo tale da assicurare che esse siano sottoposte ad un controllo di autenticità da effettuarsi con facilità e in maniera affidabile, e di conseguenza le banconote in euro devono essere sottoposte al controllo di idoneità. Inoltre, le banconote in euro che si sospettano contraffatte devono essere individuate in modo rapido e consegnate alle autorità nazionali competenti».

7. L'articolo 1 della decisione BCE/2010/14, intitolato «Ambito di applicazione», prevede quanto segue:

«La presente decisione detta le regole e procedure comuni relative al controllo dell'autenticità e idoneità delle banconote in euro al loro ricircolo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento [n. 1338/2001]».

8. L'articolo 2 di detta decisione, rubricato «Definizioni», prevede quanto segue:

«Ai fini dell'applicazione della presente decisione:

1. per "BCN" si intende la banca centrale nazionale di uno Stato membro la cui moneta è l'euro.
2. per "soggetti che operano con il contante" si intendono gli enti e gli operatori economici di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento [n. 1338/2001].
3. per "ricircolo" si intende l'azione intrapresa dai soggetti che operano con il contante, di rimessa in circolo, direttamente o indirettamente, delle banconote in euro che essi hanno ricevuto dal pubblico come pagamento, o come deposito presso un conto bancario, o da un altro soggetto che opera con il contante.
4. per "apparecchiatura per la selezione e accettazione delle banconote" si intende un dispositivo utilizzabile autonomamente dalla clientela o un dispositivo riservato al personale, come definiti nell'allegato I.
5. per "tipo di apparecchiatura per la selezione e accettazione delle banconote" si intende un'apparecchiatura per la selezione e accettazione delle banconote che può essere distinta da altre apparecchiature per l'accettazione e la selezione delle banconote, come descritto nell'allegato I.
6. per "procedure comuni per i test" si intendono le procedure per i test, come specificato dalla BCE, che le BCN utilizzano per effettuare i test sui tipi di apparecchiature per l'accettazione e la selezione delle banconote.

(...)

11. per “banconote in euro non idonee alla circolazione” si intendono le banconote in euro che sono ritenute non idonee al ricircolo in seguito al controllo di idoneità di cui all'articolo 6.

(...».

9. L'articolo 3 della Decisione BCE/2010/14, rubricato «Principi generali», prevede, ai paragrafi 1 e da 3 a 5, quanto segue:

«1. L'obbligo per i soggetti che operano con il contante di sottoporre le banconote in euro a controllo di autenticità e idoneità è adempiuto nell'osservanza delle procedure stabilite nella presente decisione.

(...)

3. Il controllo sull'autenticità e idoneità è effettuato da un tipo di apparecchiatura per la selezione e accettazione delle banconote verificata positivamente da una BCN, o manualmente da personale addestrato.

4. Le banconote in euro possono essere rimesse in circolo tramite i dispositivi utilizzabili autonomamente dalla clientela, o tramite casse prelievo contanti esclusivamente se sono state sottoposte a controllo di autenticità e idoneità effettuato mediante un tipo di apparecchiatura per la selezione e accettazione delle banconote verificato positivamente da una BCN, e sono state classificate come autentiche e idonee. (...).

5. I dispositivi riservati al personale, quando utilizzati per il controllo dell'autenticità e idoneità, e i dispositivi utilizzabili autonomamente dalla clientela, possono essere messi in funzione dai soggetti che operano con il contante soltanto se sono stati verificati positivamente da una BCN ed elencati nel sito Internet della BCE, come previsto dall'articolo 9, paragrafo 2. I dispositivi sono utilizzati solo per i tagli e per le serie di banconote in euro elencati sul sito Internet della BCE per i dispositivi corrispondenti, secondo le impostazioni normali di fabbrica, inclusi gli eventuali rispettivi aggiornamenti, che siano stati verificati positivamente, a meno che non siano concordate impostazioni più restrittive tra la BCN e il soggetto che opera con il contante».

10. L'articolo 6 della decisione BCE/2010/14, rubricato «Individuazione delle banconote in euro non idonee», prevede, ai paragrafi da 1 a 3, quanto segue:

«1. I controlli manuali di idoneità sono eseguiti secondo i requisiti minimi stabiliti nell'allegato III.

2. I controlli automatici di idoneità sono eseguiti per mezzo di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote verificate positivamente secondo i requisiti minimi pubblicati sul sito Internet della BCE e modificati di tanto in tanto.

3. Una BCN può, dopo aver informato la BCE, stabilire requisiti più stringenti per uno o più tagli o serie di banconote in euro, se ciò è giustificato, ad esempio, da un deterioramento nella qualità delle banconote in euro in circolazione all'interno del proprio Stato membro. Tali requisiti più stringenti sono pubblicati sul sito Internet della BCN interessata».

11. L'articolo 9 della stessa decisione, rubricato «Procedure di verifica comuni dell'Eurosistema per le apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote», recita ai paragrafi da 1 a 3:

«1. Le BCN devono verificare i tipi di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote conformemente alle procedure di test comuni.

2. Tutti i tipi di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote verificati positivamente sono elencati sul sito Internet della BCE durante il periodo di validità dei risultati dei relativi test, come indicato nel paragrafo 3. Un tipo di apparecchiatura per la selezione e accettazione delle banconote che non sia più in grado, durante tale periodo, di individuare tutte le banconote in euro contraffatte conosciute all'Eurosistema è rimosso dall'elenco secondo una procedura specificata dalla BCE.

3. Se un tipo di apparecchiatura per la selezione e accettazione delle banconote è verificato positivamente, i risultati del test sono validi nell'intera area dell'euro per un anno a partire dalla fine del mese in cui il test è stato svolto, purché la sua capacità di individuare tutte le banconote contraffatte conosciute all'Eurosistema permanga durante tale periodo».

12. L'articolo 10 della decisione BCE/2010/14, rubricato «Attività di monitoraggio dell'Eurosistema e misure correttive», prevede, ai paragrafi 1 e 3, quanto segue:

«1. Fatti salvi gli obblighi derivanti dal diritto nazionale, le BCN sono autorizzate i) a condurre ispezioni sul luogo, incluse quelle senza preavviso, presso le sedi dei soggetti che operano con il contante, al fine di monitorare le loro apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote, in particolare la loro capacità di effettuare i controlli di autenticità e idoneità, nonché al fine di ricondurre al titolare del conto le banconote in euro sospette d'essere contraffatte e quelle non identificate con certezza come autentiche; e ii) a verificare le procedure che disciplinano l'operatività e il controllo delle apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote, il trattamento delle banconote in euro sottoposte a controllo e qualunque controllo di autenticità e idoneità effettuato manualmente.

(...)

3. Quando una BCN individui casi di inosservanza delle disposizioni della presente decisione da parte di un soggetto che opera con il contante, può richiedere che questi adotti misure correttive entro un termine specificato. Finché non sia stato posto rimedio all'inosservanza, la BCN che formula la richiesta può, per conto della BCE, vietare al soggetto in questione di rimettere in circolazione il taglio o i tagli di banconote in euro delle serie interessate. Nel caso in cui l'inosservanza sia dovuta a un difetto del tipo di apparecchiatura per la selezione e accettazione delle banconote, ciò potrebbe comportare la sua rimozione dalla lista di cui all'articolo 9, paragrafo 2».

3. *Decisione BCE/2012/19*

13. La decisione BCE/2012/19 ha modificato la decisione BCE/2010/14. In particolare, il considerando 3 della decisione BCE/2012/19 dichiara:

«I requisiti minimi per i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro, stabiliti nell'allegato IIIa della decisione BCE/2010/14, sono requisiti applicabili alle funzionalità delle apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote. Pertanto, interessano solamente

i produttori di tali apparecchiature e non hanno alcun impatto sulle procedure di controllo dell'autenticità e idoneità di cui alla decisione BCE/2010/14, cui si devono conformare i soggetti che operano con il contante. Esulando dall'ambito di applicazione della decisione BCE/2010/14, è opportuno che i requisiti minimi per i controlli automatici di idoneità siano integrati nelle regole e procedure per i test sulle apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote e per la raccolta e il monitoraggio dei dati».

4. Indirizzo BCE/2010/NP16 e requisiti minimi

14. L'indirizzo BCE/2010/NP16 stabilisce le regole e le procedure per i test sulle apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote e per la raccolta e il monitoraggio dei dati⁷.

15. L'articolo 2 dell'indirizzo BCE/2010/NP16 sotto il titolo «Test per le apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote», così prevede al paragrafo 1:

«Su richiesta dei produttori, le BCN effettuano test di verifica dei tipi di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote prima e dopo la loro installazione da parte dei soggetti che operano con il contante».

16. L'articolo 2bis dell'indirizzo BCE/2010/NP16, intitolato «Requisiti minimi per i controlli automatici di idoneità», così prevede:

«I requisiti minimi per i controlli automatici di idoneità per mezzo di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote di cui all'articolo 6 della decisione BCE/2010/14 sono definiti dall'Eurosistema, riportati nell'allegato IV del presente indirizzo e pubblicati sulla pagina web della BCE».

17. L'allegato IV dell'indirizzo BCE/2010/NP16 stabilisce quanto segue:

«Il presente allegato stabilisce i requisiti minimi per i controlli automatici di idoneità dei biglietti in euro per mezzo di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote.

I biglietti in euro che ai controlli di idoneità presentano un qualsiasi difetto in relazione ai requisiti obbligatori definiti di seguito sono considerati non idonei alla circolazione.

Il livello di tolleranza accettabile per i controlli di idoneità con apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote in euro è del 5%, ovvero può essere non correttamente classificato dalle macchine e selezionato come idoneo il 5%, al massimo, dei biglietti in euro che non soddisfano i requisiti di idoneità».

18. Il contenuto dell'allegato IV dell'indirizzo BCE/2010/NP16 è stato pubblicato dalla BCE sul proprio sito web con il titolo «Requisiti minimi per i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro per mezzo di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote»⁸.

⁷ «Guideline of the European Central Bank of 16 September 2010 on rules and procedures for the testing of banknote handling machines, data collection and monitoring» (indirizzo della Banca Centrale Europea, dell'11 novembre 2010, sulle regole e procedure per i test sulle apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote e per la raccolta e il monitoraggio dei dati) (BCE/2010/NP16), come modificato dal «Guideline of the European Central Bank of 7 September 2012» (indirizzo della Banca Centrale Europea del 7 settembre 2012) (ECB/2012/NP20) (in prosieguo: l'«indirizzo BCE/2010/NP16»).

⁸ V. <https://www.ecb.europa.eu/euro/cashprof/cashhand/recycling/html/fitness.it.html>.

B. Diritto lituano

19. L'articolo 6, paragrafo 3, della Lietuvos banko įstatymas (legge sulla Banca di Lituania)⁹ stabilisce che:

«La Banca di Lituania vigila sul modo in cui i soggetti che operano con il contante, vale a dire gli enti specificati nell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento [n. 1338/2001] (in prosieguo: i “soggetti che operano con il contante”), assolvono gli obblighi previsti dal regolamento [n. 1210/2010]¹⁰ e dalla decisione BCE/2010/14 per le operazioni con il contante – controllo dell'autenticità e idoneità delle banconote e monete in euro e al loro ricircolo (in prosieguo: le “operazioni con il contante”)».

20. L'articolo 47⁵, paragrafo 1, della suddetta legge dispone quanto segue:

«La Banca di Lituania vigila sulle operazioni con il contante dei soggetti che operano con il contante e impartisce istruzioni ai suddetti soggetti in conformità delle disposizioni della presente legge, del regolamento [n. 1338/2001], del regolamento [n. 1210/2010], della decisione BCE/2010/14 e degli atti giuridici della Banca di Lituania in materia di vigilanza sulle attività dei soggetti che operano con il contante (...)».

21. L'articolo 47⁶, paragrafo 1, della suddetta legge stabilisce quanto segue:

«La Banca di Lituania organizza ed effettua controlli al fine di verificare il rispetto dei requisiti stabiliti negli atti giuridici di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della presente legge».

22. L'articolo 47⁷, paragrafi 1 e 2, della legge sulla Banca di Lituania dispone quanto segue:

«In caso di rilevamento di infrazioni, la Banca di Lituania impartisce una o più istruzioni obbligatorie al soggetto che opera con il contante:

(...)

2) per porre rimedio alle infrazioni entro il termine stabilito dalla Banca di Lituania».

23. L'articolo 47⁷, paragrafi 4 e 5, della suddetta legge così stabilisce:

«4. La Banca impone all'autore dell'infrazione una o più misure seguenti:

1) una diffida relativa alle infrazioni;

2) le sanzioni pecuniarie previste dal presente articolo.

5. Le misure possono essere imposte sulle seguenti basi:

(...)

2) mancato o inadeguato rispetto dei provvedimenti adottati dalla Banca di Lituania;

⁹ Legge della Repubblica di Lituania sulla Banca di Lituania, nella versione della legge n. XII-1304 del 27 giugno 2018.

¹⁰ Regolamento (UE) n. 1210/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2010, relativo all'autenticazione delle monete in euro e al trattamento delle monete non adatte alla circolazione (GU 2010, L 339, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 1210/2010»).

(...)

4) violazione dei requisiti (...) della [decisione BCE/2010/14]».

24. Il punto 16.3 della decisione del Consiglio della Banca di Lituania del 10 settembre 2015 che descrive la procedura di vigilanza sulle operazioni con il contante (in prosieguo: la «decisione sulla procedura di vigilanza operazioni con il contante») prevede che, nel corso di un'ispezione, i funzionari debbano verificare la capacità delle apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote utilizzate dai soggetti che operano con il contante di effettuare il controllo dell'autenticità e dell'idoneità delle banconote e delle monete in euro.

25. Il punto 16.6 di detta decisione stabilisce che, nel corso di un'ispezione, i funzionari valutino se il soggetto che opera con il contante rispetti correttamente le procedure di cui al punto 16.5 di tale decisione e gli altri requisiti per le operazioni con il contante di cui al regolamento n. 1338/2001, alla decisione BCE/2010/14 e alla decisione del Consiglio della Banca di Lituania del 16 settembre 2014, che descrive la procedura di controllo dell'autenticità e dell'idoneità e per il ricircolo delle banconote e delle monete in euro (in prosieguo: la «decisione sulla procedura di controllo dell'autenticità e dell'idoneità»).

26. Il punto 12 della decisione sulla procedura di controllo dell'autenticità e dell'idoneità così recita:

«Un soggetto che opera con il contante controlla l'autenticità e l'idoneità delle banconote in euro in modo automatico, in conformità ai requisiti minimi pubblicati sul sito Internet della BCE (...), utilizzando quanto segue:

12.1. Dispositivi utilizzabili autonomamente dalla clientela, le banconote controllate dai quali sono classificate e trattate in conformità alla procedura stabilita nell'allegato IIa della decisione [BCE/2010/14];

12.2. Dispositivi riservati al personale, le banconote controllate dai quali sono classificate e trattate conformemente alla procedura stabilita nell'allegato IIb della decisione [BCE/2010/14]».

III. Fatti del procedimento principale e questioni pregiudiziali

27. Il 18 dicembre 2018 alcuni funzionari della Banca di Lituania hanno effettuato un'ispezione in loco presso la filiale della Brink's Lituania situata a Panevėžys (Lituania). Nel corso di tale ispezione, i funzionari hanno verificato se le apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote utilizzate in tale filiale fossero conformi ai requisiti che regolano il trattamento del contante destinato al ricircolo. In particolare, hanno verificato la capacità di tali apparecchiature di controllare l'autenticità e l'idoneità delle banconote in euro.

28. La verifica ha rivelato che una delle apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote aveva classificato come idonee alla circolazione il 18,26% delle banconote in euro non idonee contenute nella mazzetta di prova. Per una seconda apparecchiatura, la percentuale era del 13,91%. I risultati della verifica sono stati illustrati in un rapporto di ispezione, che ha tuttavia riconosciuto che le apparecchiature in questione appartengono a un tipo di apparecchiatura per la selezione e accettazione delle banconote che era già stato testato con successo e figurava nell'elenco sul sito web della BCE.

29. Il 28 febbraio 2019 il Direttore del dipartimento della circolazione monetaria della Banca di Lituania ha adottato la decisione impugnata. Con la decisione è stato dichiarato che la Brink's Lituania ha violato i requisiti minimi di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, che prevede che il livello di tolleranza per il controllo dell'idoneità delle banconote in euro non sia superiore al 5%. Alla Brink's Lituania è stato inoltre ordinato di adottare le misure necessarie per porre rimedio all'infrazione entro cinque giorni.

30. In sostanza, la decisione impugnata affermava che la capacità delle apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote di controllare l'autenticità e l'idoneità delle banconote in euro dipende non solo dai produttori di tali apparecchiature, ma anche dai loro utilizzatori, ossia i soggetti che operano con il contante, in particolare per quanto riguarda la loro manutenzione tecnica. Inoltre, essa ha sottolineato che il semplice fatto di utilizzare tali apparecchiature con le normali impostazioni di fabbrica, come previsto dall'articolo 3, paragrafo 5, della decisione BCE/2010/14, non può essere considerato come prova del rispetto di tali obblighi. Infine, la decisione impugnata affermava che solo le ispezioni effettuate presso i locali del soggetto che opera con il contante possono rivelare se sono garantiti l'uso e la manutenzione appropriati delle apparecchiature per il trattamento del contante, se i requisiti applicabili al trattamento del contante sono debitamente rispettati e se sono attuate procedure appropriate per testare tali apparecchiature.

31. La Brink's Lituania ha presentato un ricorso per l'annullamento della decisione impugnata, dapprima dinanzi al Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius, Lituania) e, successivamente, dinanzi al Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Corte amministrativa suprema di Lituania), il giudice del rinvio nella presente causa. Nel procedimento principale, è pacifico che la Brink's Lituania, in quanto portavalori, deve essere considerata un soggetto che opera con il contante, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14. Tuttavia, il giudice del rinvio dubita dell'interpretazione e della validità dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, vale a dire se i requisiti minimi di cui a tale disposizione siano vincolanti per i soggetti che operano con il contante.

32. In particolare, il giudice del rinvio sottolinea che la formulazione della versione lituana di tale disposizione suggerisce che i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro devono essere eseguiti conformemente ai requisiti minimi della BCE. Ciò comporterebbe che i soggetti che operano con il contante, che sono incaricati di tale compito, dovrebbero rispettare tali requisiti. Tuttavia, il considerando 3 della decisione BCE/2012/19 afferma allo stesso tempo che i requisiti minimi della BCE interessano solamente i produttori di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote e non hanno ripercussioni sulle procedure di controllo di autenticità e idoneità che i soggetti che operano con il contante sono tenuti a eseguire. In tale contesto, il giudice del rinvio si chiede se, alla luce delle diverse versioni linguistiche dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, tale disposizione imponga ai soggetti che operano con il contante di garantire il rispetto dei requisiti minimi stabiliti dalla BCE.

33. Inoltre, il giudice del rinvio osserva che, se l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 dovesse essere interpretato nel senso che esso impone ai soggetti che operano con il contante l'obbligo di testare le proprie apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote secondo i requisiti minimi della BCE, tale obbligo potrebbe non essere pienamente compatibile con quello derivante dall'articolo 3, paragrafo 5, della stessa decisione, dato che quest'ultima disposizione richiede espressamente ai soggetti che operano con il contante di utilizzare tali apparecchiature con le impostazioni normali di fabbrica. Il giudice del rinvio ritiene altresì che sia difficile stabilire come i soggetti che operano con il contante debbano effettuare tale

verifica, tenuto conto del fatto che la decisione BCE/2010/14 non fornisce alcuna indicazione al riguardo. Per contro, il giudice del rinvio osserva che, se l'obbligo di rispettare i requisiti minimi di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 non fosse applicabile alle apparecchiature per la gestione del contante, l'utilizzo di sole apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote con le impostazioni normali di fabbrica potrebbe compromettere l'obiettivo di garantire che le banconote in euro siano mantenute in buone condizioni.

34. Infine, nel caso in cui i soggetti che operano con il contante siano vincolati dai requisiti minimi di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, il giudice del rinvio esprime dubbi sul fatto che tali requisiti rispettino il principio della certezza del diritto. Al riguardo, il giudice del rinvio rileva che, secondo questa stessa disposizione, i requisiti minimi sono semplicemente pubblicati sul sito Internet della BCE e non nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Il giudice del rinvio si chiede quindi se i requisiti minimi possano essere considerati vincolanti e possano essere invocati come base giuridica per un'ingiunzione nei confronti di un soggetto che opera con il contante. Il giudice del rinvio non è inoltre sicuro se la norma di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 sia compatibile con l'articolo 297, paragrafo 2 TFUE, e quindi valida, nella misura in cui prevede che i requisiti minimi per i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro debbano essere pubblicati in tale modo.

35. Date tali circostanze, il Lietuvos vyriausiosios administracinės teismas (Corte amministrativa suprema di Lituania) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 debba essere interpretato nel senso che i requisiti minimi cui esso fa riferimento devono essere rispettati da un soggetto che opera con il contante che effettua controlli automatici di idoneità delle banconote in euro.
- 2) Se, qualora, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, i requisiti minimi ivi menzionati siano applicabili solo ai fabbricanti di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote (ma non ai soggetti che operano con il contante), l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 5, della stessa, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione di diritto nazionale secondo la quale l'obbligo di rispettare tali requisiti minimi si applica a un soggetto che opera con il contante.
- 3) Se i requisiti minimi per i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro da parte di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote, tenuto conto del fatto che essi sono pubblicati sul sito Internet della BCE, siano conformi al principio di certezza del diritto e all'articolo 297, paragrafo 2, TFUE, e se essi siano vincolanti per i soggetti che operano con il contante e opponibili agli stessi.
- 4) Se l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, nella parte in cui prevede che i requisiti minimi per i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro siano pubblicati sul sito Internet della BCE e modificati di tanto in tanto, sia contrario al principio di certezza del diritto e all'articolo 297, paragrafo 2, TFUE, e sia pertanto invalido».

36. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta nella cancelleria della Corte il 14 dicembre 2021. La Repubblica di Lituania, la Commissione europea e la Banca centrale europea hanno presentato osservazioni scritte. Il 20 ottobre 2022 si è tenuta un'udienza.

IV. Analisi giuridica

37. Con le sue questioni, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte di dichiarare se l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 imponga ai soggetti che operano con il contante di rispettare i requisiti minimi di cui alla suddetta disposizione in occasione dei controlli automatici di idoneità delle banconote in euro. In caso di risposta negativa a detta questione, il giudice del rinvio chiede inoltre se una disposizione nazionale come quella oggetto del procedimento principale, che prevede un obbligo analogo per i soggetti che operano con il contante, sia compatibile con l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 5, della stessa. Inoltre, il giudice del rinvio chiede se, nel caso in cui i soggetti che operano con il contante siano tenuti a rispettare i requisiti minimi di cui a tale disposizione, la mera pubblicazione di tali requisiti sul sito Internet della BCE, come prescritto dall'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, sia sufficiente per considerarli conformi al principio della certezza del diritto e all'articolo 297, paragrafo 2, TFUE e, quindi, vincolanti. Allo stesso modo, il giudice del rinvio mette in discussione anche la validità dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14.

A. Sulla prima questione

38. La prima questione affrontata dal giudice del rinvio riguarda l'ambito di applicazione degli obblighi imposti ai soggetti che operano con il contante dalla decisione BCE/2010/14 per proteggere l'euro dalla contraffazione. Più specificamente, il quesito mira a stabilire se i requisiti minimi di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 si applichino ai soggetti che operano con il contante nell'adempimento del loro obbligo di eseguire i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro.

39. In via preliminare, devo ricordare che l'articolo 6 del regolamento n. 1338/2001 stabilisce le misure necessarie per la protezione dell'euro dalla contraffazione. Tale disposizione impone agli istituti che gestiscono e distribuiscono al pubblico banconote a titolo professionale – compresi i soggetti che operano con il contante – di ritirare dalla circolazione tutte le banconote in euro che hanno ricevuto e riguardo alle quali hanno la certezza o sufficiente motivo di ritenere che siano false e di trasmetterle senza indugio alle autorità nazionali competenti. La stessa disposizione prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie per garantire che gli enti creditizi e gli altri soggetti professionali che operano con il contante che non adempiono i suddetti obblighi siano passibili di sanzioni di carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo.

40. La decisione BCE/2010/14 precisa ulteriormente l'articolo 6 del Regolamento n. 1338/2001¹¹. In particolare, l'articolo 3, paragrafo 1, di tale decisione impone ai soggetti che operano con il contante di sottoporre le banconote in euro a controllo di autenticità e idoneità nell'osservanza delle procedure stabilite nella stessa decisione. L'obiettivo sotteso è quello di garantire il buono stato delle banconote in euro, affinché siano sottoposte a un controllo di autenticità da effettuarsi con facilità e in maniera affidabile e consentire così l'individuazione delle banconote contraffatte¹². Inoltre, l'articolo 3, paragrafo 3, della decisione BCE/2010/14 specifica che il controllo sull'autenticità e idoneità è effettuato da un tipo di apparecchiatura per la selezione e accettazione delle banconote verificata positivamente da una banca centrale nazionale dell'Eurosistema, oppure manualmente da personale addestrato. Nel caso di dispositivi riservati

¹¹ V. articolo 1 della decisione BCE/2010/14.

¹² V., al riguardo, considerando 2 della decisione BCE/2010/14.

al personale o utilizzabili autonomamente dalla clientela¹³, l'articolo 3, paragrafo 5, della decisione BCE/2010/14 stabilisce inoltre che tali dispositivi debbano essere utilizzati solo per i tagli e le serie di banconote in euro elencati sul sito Internet della BCE per le apparecchiature corrispondenti, con le impostazioni normali di fabbrica, inclusi eventuali aggiornamenti.

41. Per quanto riguarda i controlli automatici di idoneità, su cui verte la presente causa, l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, rubricato «Individuazione di banconote in euro non idonee», stabilisce che tali controlli devono essere «eseguiti per mezzo di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote verificate positivamente secondo i requisiti minimi pubblicati sul sito Internet della BCE e modificati di tanto in tanto». Detta disposizione non specifica se tali requisiti minimi si applichino ai soggetti che operano con il contante né definisce, in particolare, se i suddetti soggetti siano tenuti a controllare che le apparecchiature che utilizzano per eseguire i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro per il ricircolo siano conformi a tali requisiti.

42. Secondo giurisprudenza costante della Corte, ai fini dell'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione in risposta a una domanda di pronuncia pregiudiziale, si deve tener conto non solo della sua formulazione, ma anche del contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte¹⁴.

43. In primo luogo, osservo che, come sottolineato dal giudice del rinvio, l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 potrebbe essere interpretato nel senso che, da un punto di vista testuale, i controlli automatici di idoneità devono essere eseguiti sulle banconote in euro in conformità ai requisiti minimi della BCE. Tale interpretazione deriverebbe dall'uso, all'interno di tale disposizione, dell'espressione «[i] controlli automatici di idoneità sono eseguiti» e dell'espressione «secondo i requisiti minimi». Atteso che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della decisione BCE/2010/14, i soggetti che operano con il contante sono incaricati di svolgere detto compito, l'articolo 6, paragrafo 2, della suddetta decisione porterebbe a concludere che questi agenti economici hanno l'obbligo di garantire che i controlli automatici di idoneità siano eseguiti sulle banconote in euro in conformità a tali requisiti minimi.

44. Tuttavia, un'attenta lettura dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 rivela che l'espressione «secondo i requisiti minimi pubblicati» compare immediatamente dopo l'espressione «apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote verificate positivamente» e non dopo l'espressione «[i] controlli automatici di idoneità sono eseguiti». Considerando la struttura della frase e il fatto che i test sono, per antonomasia, eseguiti con riferimento a requisiti precedentemente definiti, sarei quindi propenso a leggere l'espressione «i requisiti minimi» presente in tale disposizione come un riferimento ai test che le apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote devono superare prima di essere installate e utilizzate dai soggetti che operano con il contante, e non come un riferimento alla procedura che i soggetti che operano con il contante devono seguire nell'esecuzione dei controlli automatici di idoneità delle banconote in euro. Altrimenti, l'espressione «[i] controlli automatici di idoneità sono eseguiti» sarebbe stata logicamente seguita dall'espressione «secondo i requisiti minimi pubblicati», che determinerebbe anch'essa una frase coerente e ben strutturata, ma che, in tal caso, comporterebbe un significato diverso.

¹³ V., per una classificazione delle apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote, allegato I della decisione BCE/2010/14.

¹⁴ V., tra l'altro, sentenza del 16 novembre 2016, Hemming e a. (C-316/15, EU:C:2016:879, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

45. Tale constatazione, che deriva dall'analisi della versione inglese della decisione BCE/2010/14, mi sembra supportata anche dalla formulazione di altre versioni linguistiche dell'articolo 6, paragrafo 2, di detta decisione. Ad esempio, come nota la BCE, la versione francese dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 dichiara che «[l]e contrôle automatique est effectué avec un équipement de traitement des billets testé positivement conformément aux normes minimales qui sont publiées sur le site internet de la BCE et modifiées périodiquement». Infine, la versione spagnola stabilisce che «[l]a comprobación automática de aptitud se efectuará mediante una máquina de tratamiento de billetes que haya superado una prueba de acuerdo con las normas mínimas que, junto con sus oportunas modificaciones, se publican en la dirección del ECB en Internet»¹⁵. In base alla struttura della disposizione in tutte queste versioni linguistiche, che corrispondono anche alla struttura della versione lituana, applicabile al procedimento principale, il riferimento ai requisiti minimi della BCE deve essere considerato, a mio avviso, come relativo alle apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote che devono essere verificate positivamente in base a tali requisiti, e non a qualsiasi obbligo che i soggetti che operano con il contante sono tenuti ad assolvere in occasione dei controlli di idoneità delle banconote in euro prima del ricircolo.

46. Ne consegue che un'interpretazione testuale dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, basata su un'analisi comparativa delle diverse versioni linguistiche di tale disposizione, suggerisce che i requisiti minimi non si applicano ai controlli automatici di idoneità che i soggetti che operano con il contante eseguono nell'ambito della loro attività professionale. La decisione non suggerisce neppure che i soggetti che operano con il contante siano tenuti a monitorare o verificare le loro apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote conformemente a tali requisiti in occasione di detti controlli. Per contro, il riferimento ai requisiti minimi della BCE di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 implica, che i soggetti che operano con il contante devono svolgere le proprie mansioni utilizzando apparecchiature precedentemente verificate secondo tali requisiti.

47. In ogni caso, nonostante la relativa ambiguità dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, devo sottolineare che un'interpretazione contestuale e sistematica di tale decisione corrobora l'interpretazione secondo cui i soggetti che operano con il contante non sono vincolati dai requisiti minimi della BCE per quanto riguarda i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro.

48. In primo luogo, il considerando 3 della decisione BCE/2012/19 – ossia il principale atto giuridico adottato dalla BCE per modificare la decisione BCE/2010/14¹⁶ – afferma che i requisiti minimi per i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro sono requisiti applicabili alle funzionalità delle apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote. Lo stesso considerando afferma inequivocabilmente che «[i requisiti minimi] pertanto, interessano *solamente* i produttori di tali apparecchiature e non hanno alcun impatto sulle procedure di controllo dell'autenticità e idoneità di cui alla decisione BCE/2010/14, cui si devono conformare i soggetti che operano con il contante»¹⁷. Non dovrebbero quindi sussistere ulteriori dubbi circa la finalità della modifica introdotta dalla decisione BCE/2012/19 per quanto riguarda l'ambito di applicazione dei requisiti minimi.

¹⁵ La versione spagnola è probabilmente la più illuminante al riguardo, in quanto l'espressione «que haya superado una prueba de acuerdo con las normas mínimas» introduce un'affermazione relativa che può riferirsi *solo* alla «máquina de tratamiento de billetes», ossia all'apparecchiatura per la selezione e accettazione delle banconote». La versione portoghese è simile a quella spagnola in questo senso.

¹⁶ V. anche decisione (UE) 2019/2195 della Banca centrale europea del 5 dicembre 2019 che modifica la [decisione BCE/2010/14] (GU 2019, L 330, pag. 91), che apporta alcune modifiche tecniche e fornisce ulteriori chiarimenti e il miglioramento di talune norme, procedure e definizioni.

¹⁷ Il corsivo è mio.

49. In secondo luogo, è importante notare che, nella sua versione originaria, l'articolo 6 della decisione BCE/2010/14 prevedeva che i controlli di idoneità delle banconote in euro fossero eseguiti secondo i requisiti minimi stabiliti negli allegati IIIa e IIIb di detta decisione. In particolare, l'allegato IIIa stabiliva i requisiti minimi applicabili ai controlli automatici di idoneità da parte di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote, mentre l'allegato IIIb stabiliva i requisiti minimi per i controlli manuali di idoneità da parte del personale addestrato.

50. Tuttavia, dopo l'adozione della decisione BCE/2012/19, l'allegato IIIa della decisione BCE/2010/14 è stato abrogato con l'obiettivo esplicito, secondo il considerando 3 della prima decisione, di collocare i requisiti minimi per i controlli automatici di idoneità «[e]sulando dall'ambito di applicazione» della seconda decisione¹⁸. Parallelamente, tali requisiti minimi sono stati integrati nell'indirizzo BCE/2010/NP16¹⁹, che stabilisce le regole e le procedure per la verifica di tipi di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote e si applicano, ai sensi dell'articolo 2 di detto provvedimento, ai controlli eseguiti su tali tipi di apparecchiature «su richiesta dei produttori (...) prima e al momento della loro installazione da parte dei soggetti che operano con il contante». I requisiti minimi sono da allora elencati nell'allegato IV di detto indirizzo, fatta salva la pubblicazione che deve essere effettuata, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, sul sito Internet della BCE. È singolare che la decisione BCE/2012/19 e la modifica introdotta nell'indirizzo BCE/2012/NP16 abbiano la stessa data di adozione.

51. La decisione BCE/2012/19 dimostra pertanto che l'ambito di applicazione *ratione personae* dei requisiti minimi è stato modificato in modo che tali requisiti si applichino esclusivamente ai test eseguiti dai produttori sui propri tipi di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote. Come la BCE ha giustamente osservato durante l'udienza, la modifica si basa sulla deliberata scelta politica da parte di tale istituzione di evitare qualsiasi interferenza o manipolazione nelle apparecchiature che effettuano controlli automatici di idoneità. Come spiegherò più avanti, questa scelta politica si basa anche sull'obbligo complementare imposto ai soggetti che operano con il contante di utilizzare apparecchiature proprie dotate esclusivamente delle impostazioni normali di fabbrica.

52. In terzo luogo, se si dovesse ritenere che i requisiti minimi si applicano non solo ai produttori di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote, come sottolineato in precedenza, ma anche ai soggetti che operano con il contante, diverse disposizioni della decisione BCE/2010/14, che mirano a stabilire un insieme completo di regole e procedure per i controlli di autenticità e idoneità, diventerebbero prive di significato o, in ogni caso, produrrebbero un risultato ridondante.

53. Ciò varrebbe, in primo luogo, per l'obbligo dei soggetti che operano con il contante di utilizzare apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote con le impostazioni normali di fabbrica, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, della decisione BCE/2010/14. Come menzionato, l'obiettivo di tale obbligo è quello di evitare una situazione in cui i soggetti che operano con il contante intervengano sulle impostazioni normali di fabbrica stabilite dai produttori di tali apparecchiature, in modo da evitare discrepanze tra i risultati dei controlli di autenticità e idoneità delle banconote in euro in tutta l'area dell'euro. È chiaro che se i soggetti

¹⁸ I requisiti minimi per i controlli manuali di idoneità rimangono invece applicabili ai soggetti che operano con il contante in virtù dell'articolo 6, paragrafo 1, della versione modificata della decisione BCE/2010/14, come elencato nell'allegato III della stessa. Tale differenza di trattamento è dovuta al fatto che i soggetti che operano con il contante, quando effettuano i controlli manuali di idoneità tramite il proprio personale, senza quindi affidarsi a una apparecchiatura precedentemente configurata da un produttore, sono comunque tenuti a garantire il rispetto dei suddetti requisiti.

¹⁹ Tale integrazione è avvenuta tramite l'indirizzo BCE/2012/NP20. Vedi nota 7 supra.

che operano con il contante dovessero verificare le loro apparecchiature secondo le prescrizioni imposte dai requisiti minimi della BCE, potrebbero non essere in grado di rispettare l'obbligo di non alterare le impostazioni normali di fabbrica stabilite dal produttore prima della consegna o al momento della loro installazione. Di conseguenza, un'interpretazione che favorisca l'imposizione di requisiti minimi ai soggetti che operano con il contante determinerebbe una contraddizione all'interno della decisione BCE/2010/14, il che non solo ne minerebbe la coerenza normativa interna, ma comprometterebbe anche la scelta politica operata dalla BCE nell'adottare la decisione BCE/2012/19.

54. Inoltre, un'interpretazione analoga dovrebbe essere applicata in relazione all'obbligo per i soggetti che operano con il contante di utilizzare, ai fini dei controlli automatici di idoneità delle banconote in euro, esclusivamente tipi di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote verificate positivamente dalle banche centrali nazionali, come stabilito nell'articolo 3, paragrafo 3, della decisione BCE/2010/14. E ancora, se i soggetti che operano con il contante fossero obbligati a verificare le proprie apparecchiature per assicurarsi che siano conformi ai requisiti minimi della BCE, ciò metterebbe in discussione lo scopo delle norme e delle procedure per la verifica di tali apparecchiature, in cui i produttori e le banche centrali nazionali svolgono un ruolo centrale ai sensi dell'articolo 9 della decisione BCE/2010/14 e di altre norme applicabili, in particolare l'indirizzo BCE/2010/NP16. Inoltre, sussisterebbero dubbi sul metodo e sulla regolarità delle verifiche effettuate dai soggetti che operano con il contante. A mio avviso, l'assenza di indicazioni in tal senso nella decisione BCE/2010/14 depone certamente a favore della conclusione che la BCE, in qualità di autore di tale decisione e delle successive modifiche, ha inteso che i soggetti che operano con il contante non hanno alcun obbligo di verificare le proprie apparecchiature alla luce dei requisiti minimi della BCE.

55. Un'interpretazione contestuale e sistematica dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 non richiede pertanto un riesame della lettura testuale di detto regolamento, come indicato al paragrafo 46 delle presenti conclusioni. Al contrario, essa rafforza l'opinione che i requisiti minimi della BCE non impongano ai soggetti che operano con il contante alcun obbligo di verificare le proprie apparecchiature in conformità a tali requisiti.

56. Infine, per quanto riguarda l'interpretazione teleologica della decisione BCE/2010/14 e dell'articolo 6, paragrafo 2, di detta decisione, è importante notare che uno dei compiti principali per assicurare la fiducia del pubblico nelle banconote in euro in circolazione è quello di mantenerle in buone condizioni²⁰. Posto che le banconote si deteriorano inevitabilmente durante la circolazione, le banconote usurate o difettose dovrebbero essere ritirate dalla circolazione e sostituite con banconote nuove o idonee. L'obiettivo principale a tale riguardo è quello di garantire non solo l'accettazione delle banconote in euro come mezzo di pagamento, ma anche la possibilità di verificarne l'autenticità in modo semplice e affidabile, proteggendo così l'euro dalla contraffazione.

57. Al riguardo, è vero che l'istituzione di due livelli di controllo per le apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote alla luce dei requisiti minimi della BCE – eseguiti, inizialmente, dai produttori di tali apparecchiature e, successivamente, dai soggetti che operano con il contante – potrebbe essere concepita come un modo per ridurre la probabilità di ricircolo di banconote non idonee presso la clientela.

²⁰ V. considerando 2 della decisione BCE/2010/14.

58. Tuttavia, a parte il fatto che una tale interpretazione sarebbe contraria all'interpretazione letterale dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 e minerebbe la coerenza interna di tale decisione, come ho già argomentato, non è certo che tale obiettivo possa essere raggiunto, per ragioni analoghe a quelle esposte al paragrafo 53 delle presenti conclusioni. Dopo tutto, se i soggetti che operano con il contante eseguissero i propri test sulle apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote, le impostazioni normali di fabbrica di tali apparecchiature dovrebbero essere modificate, il che avrebbe l'effetto di aumentare il rischio che i controlli automatici di idoneità siano falsati o non vadano a buon fine e, di conseguenza, producano un risultato meno efficace. Inoltre, come ha rilevato la BCE all'udienza, dato il numero limitato di produttori di tali apparecchiature nell'area dell'euro, rispetto al numero più consistente di soggetti che operano con il contante, è possibile effettuare test più mirati ed economicamente più vantaggiosi quando l'obbligo di garantire i requisiti minimi è riservato ai produttori di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote, invece di estenderlo ai soggetti che operano con il contante.

59. Non mi sembra che gli obiettivi perseguiti dalla decisione BCE/2010/14 – e dall'articolo 6, paragrafo 2, della stessa – consentano di discostarsi dall'interpretazione secondo cui i soggetti che operano con il contante non sono tenuti a monitorare e verificare le proprie apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote alla luce dei requisiti minimi adottati dalla BCE.

60. Dalle considerazioni precedenti risulta che nessuno dei canoni interpretativi stabiliti dalla Corte per discernere il significato delle disposizioni del diritto dell'Unione consente di concludere che i requisiti minimi di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 si applicano ai soggetti che operano con il contante quando assolvono l'obbligo di effettuare i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro.

61. Rimane tuttavia la questione, come sottolinea la Commissione nelle sue osservazioni scritte, se un soggetto che opera con il contante, le cui apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote non rispettano il livello di tolleranza del 5% stabilito dai requisiti minimi della BCE, possa rifiutarsi di ottemperare a un'ingiunzione rivoltagli da una banca centrale nazionale, dopo un'ispezione in loco presso i suoi locali, con la quale si intima al soggetto che opera con il contante di porre rimedio a tale situazione. Nel caso di specie, inviterei la Corte ad affrontare questa importante questione, la quale, come risulta dagli elementi forniti nella decisione di rinvio, è fondamentale per consentire al giudice del rinvio di consenta di dirimere la controversia ad esso sottoposta²¹, in particolare per stabilire la fondatezza della decisione impugnata.

62. Al riguardo, andrebbe sottolineato che il quadro normativo delineato dalla decisione BCE/2010/14 e da altri atti legislativi applicabili, in particolare l'indirizzo BCE/2010/NP16, al fine di garantire che siano rimesse in circolazione presso il pubblico solo banconote in euro in buone condizioni, si basa, in sostanza, su tre pilastri principali. Essi sono: i) la produzione e la configurazione di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote conformi ai requisiti minimi per i controlli automatici di idoneità, che, dopo essere state verificate positivamente da una banca centrale nazionale su richiesta di un produttore, sono elencate per tipologia sul sito web della BCE²²; ii) l'imposizione di una serie di obblighi relativi ai soggetti che operano con il contante, in particolare in materia di controlli automatici di idoneità delle banconote in euro; e iii) il riconoscimento di poteri di monitoraggio e di vigilanza alle banche centrali nazionali per assicurare che gli enti interessati ottemperino ai propri rispettivi obblighi²³.

²¹ V., in tal senso, sentenza del 27 ottobre 2022, Iveco Orecchia (C-68/21 e C-84/21, EU:C:2022:835, punti 57 e 58 e giurisprudenza citata).

²² V., in particolare, articolo 9 della decisione BCE/2010/14 e articolo 2, paragrafi 1 e (2) dell'indirizzo BCE/2010/NP16.

²³ V., in particolare, articolo 10 della decisione BCE/2010/14 e articolo 2, paragrafo 3, e articolo 4 dell'indirizzo BCE/2010/NP16.

63. Per quanto riguarda gli obblighi imposti ai soggetti che operano con il contante, ho già spiegato che essi derivano principalmente dall'articolo 3 della decisione BCE/2010/14²⁴, che impone non solo l'obbligo generale di effettuare controlli di autenticità e idoneità delle banconote in euro al paragrafo 1 di detto articolo, secondo le procedure ivi istituite, ma stabilisce anche obblighi aggiuntivi, in particolare ai paragrafi 3, 4 e 5. Tali obblighi impongono ai soggetti che operano con il contante, in primo luogo, di utilizzare un tipo di apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote che sia stato verificato positivamente da una banca centrale nazionale, secondo i requisiti minimi pubblicati dalla BCE; in secondo luogo, di utilizzare le apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote solo per i tagli e le serie di banconote in euro elencati sul sito web della BCE; e in terzo luogo, di utilizzare tali apparecchiature con le impostazioni normali di fabbrica, inclusi eventuali aggiornamenti ad esse applicabili.

64. A sua volta, l'articolo 10, paragrafo 1, della decisione BCE/2010/14 prevede che le banche centrali nazionali siano autorizzate a effettuare ispezioni in loco presso le sedi dei soggetti che operano con il contante, in particolare al fine di monitorare la capacità delle loro apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote di controllare l'autenticità e idoneità delle banconote in euro e per verificare le procedure che disciplinano l'operatività e il controllo di tali apparecchiature. L'articolo 10, paragrafo 3, della decisione BCE/2010/14 stabilisce inoltre che, quando una banca centrale nazionale individui casi di inosservanza delle disposizioni della suddetta decisione da parte di un soggetto che opera con il contante, essa richieda l'adozione di misure correttive entro un arco di tempo specificato. Ciò significa che le banche centrali nazionali possono emettere ingiunzioni nei confronti di soggetti che operano con il contante quando non adempiono i loro obblighi e persino imporre sanzioni, purché siano di carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo²⁵.

65. Nel corso dell'udienza, sia la Commissione che la BCE hanno fatto presente che una lettura combinata, da un lato, degli obblighi definiti dalla decisione BCE/2010/14 per i soggetti che operano con il contante e, dall'altro, dell'articolo 10, paragrafo 3, della decisione BCE/2010/14 costituisce una base giuridica sufficiente per giustificare una decisione nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che ordina a un soggetto che opera con il contante di porre rimedio a una situazione in cui le sue apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote superano il livello di tolleranza del 5% per i controlli di idoneità delle banconote in euro. Tale lettura combinata, secondo tali stesse parti, dovrebbe impedire a un soggetto che opera con il contante di rifiutarsi di agire in conformità all'ingiunzione rivoltagli dalla banca centrale nazionale.

66. Vorrei sottolineare, innanzitutto, che l'articolo 10, paragrafo 3, della decisione BCE/2010/14 stabilisce espressamente che, affinché una banca centrale nazionale possa emettere un'ingiunzione o imporre una sanzione, essa debba individuare «casi di inosservanza delle disposizioni della [decisione BCE/2010/14]» da parte di un soggetto che opera con il contante. Tuttavia, se i requisiti minimi di cui all'articolo 6, paragrafo 2, di tale decisione non si applicano ai soggetti che operano con il contante, resterebbe necessario stabilire quale disposizione sia stata effettivamente violata dal soggetto che opera con il contante qualora le sue apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote non rispettino il livello di tolleranza stabilito da tali requisiti per i controlli automatici di idoneità.

²⁴ V. paragrafo 40 delle presenti conclusioni.

²⁵ V., al riguardo, articolo 6, paragrafo 2, del regolamento n. 1338/2001.

67. Al riguardo, ritengo che sia abbastanza evidente che, poiché l'articolo 3, paragrafo 1, della decisione BCE/2010/14 impone ai soggetti che operano con il contante l'obbligo di effettuare controlli automatici di idoneità, tali soggetti devono impiegare apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote che siano in grado di effettuare tali controlli e, in particolare, di rilevare banconote in euro non idonee o deteriorate. In caso contrario, essi verrebbero meno all'importante obbligo loro imposto dalla decisione BCE/2010/14, che, peraltro, è espressione dell'obbligo più generale, imposto loro dall'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1338/2001, di partecipare alla lotta contro la contraffazione. In tale contesto, se una banca centrale nazionale, dopo un'ispezione presso i locali di un soggetto che opera con il contante, rileva un difetto nelle sue apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote, detto soggetto è tenuto ad adottare le misure necessarie per garantire che tali apparecchiature siano riparate. Certo, come già detto, l'attuale formulazione della decisione BCE/2010/14 si basa sul principio che i soggetti che operano con il contante non debbano intervenire sulle proprie apparecchiature per la selezione delle banconote, al fine di evitare l'alterazione delle impostazioni normali di fabbrica introdotte dal produttore delle apparecchiature. Tuttavia, ciò non dovrebbe in alcun modo dissuadere un soggetto che opera con il contante dall'agire – e, se necessario, collaborare con il produttore – per porre rimedio a tale situazione.

68. Ne consegue che un soggetto che opera con il contante non può rifiutarsi di ottemperare a un'ingiunzione rivoltagli dalla banca centrale nazionale, a seguito di un'ispezione in loco presso i suoi locali, con la quale si ordina a detto soggetto di porre rimedio alla situazione in cui le sue apparecchiature per la selezione e accettazione non rispettano il livello di tolleranza del 5% stabilito dai requisiti minimi per i controlli automatici di idoneità. Ciò detto, tale decisione può essere basata, a mio avviso, solo sull'articolo 3, paragrafo 1, della decisione BCE/2010/14, letto alla luce dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1338/2001.

69. Alla luce di quanto precede, giungo alla conclusione che l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 debba essere interpretato nel senso che i requisiti minimi della BCE di cui alla suddetta disposizione non si applicano ai soggetti che operano con il contante quando eseguono i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro. Tuttavia, l'articolo 3, paragrafo 1, della stessa decisione, letto alla luce dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1338/2001, deve essere interpretato nel senso che i soggetti che operano con il contante devono adottare le misure necessarie per porre rimedio a una situazione in cui un'ispezione da parte di una banca centrale nazionale individui che le loro apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote non sono in grado di rilevare la non idoneità delle banconote in euro rimanendo al di sotto del livello di tolleranza del 5%.

B. Sulla seconda questione

70. Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 5, della stessa, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione di diritto nazionale che impone ai soggetti che operano con il contante di rispettare i requisiti minimi adottati dalla BCE e pubblicati sul suo sito Internet.

71. Secondo un principio consolidato del diritto dell'Unione, gli Stati membri sono competenti, in base alla loro autonomia istituzionale, a stabilire le condizioni alle quali le loro autorità e organismi pubblici possono attuare il diritto dell'Unione. Come giustamente sottolineato dalla BCE, la Corte ha dichiarato che, anche nei settori di competenza esclusiva dell'Unione europea, gli Stati membri possono introdurre le misure necessarie per l'effettiva applicazione e il rispetto

del diritto dell'Unione²⁶. Nel fare ciò, tuttavia, gli Stati membri devono rispettare, in virtù dei principi di effettività e di leale cooperazione, tutti gli elementi normativi risultanti dalla disposizione di diritto dell'Unione in corso di attuazione.

72. Per quanto riguarda la protezione dell'euro dalla contraffazione, osservo che la Repubblica di Lituania ha adottato disposizioni volte a garantire l'attuazione della decisione BCE/2010/14 e, in particolare, gli obblighi di tale decisione che si applicano ai soggetti che operano con il contante in virtù, tra l'altro, dell'articolo 3, paragrafi 1, 3 e 5.

73. Più precisamente, dalla decisione di rinvio risulta che, ai sensi dell'articolo 47⁵ della legge sulla Banca di Lituania, nella versione applicabile al procedimento principale, la Banca di Lituania esercita la vigilanza sulle operazioni con il contante conformemente alle disposizioni applicabili, segnatamente la decisione BCE/2010/14. Analogamente, l'articolo 47⁷ della legge sulla Banca di Lituania conferisce alla Banca di Lituania il potere di adottare misure correttive, che deriva direttamente dall'articolo 10, paragrafo 3, della decisione BCE/2010/14.

74. In aggiunta, la Banca di Lituania ha approvato la decisione sulla procedura di vigilanza sulle operazioni con il contante. Tale atto giuridico conferisce alla Banca di Lituania la competenza a verificare, nel corso di un'ispezione, la capacità delle apparecchiature per il trattamento del contante utilizzate da un soggetto che opera con il contante di controllare l'autenticità e l'idoneità delle banconote in euro. La Banca di Lituania ha inoltre adottato la decisione sulla procedura per i controlli di autenticità e di idoneità che, al punto 12, richiede ai soggetti che operano con il contante di controllare l'autenticità e la qualità delle banconote in euro «secondo i requisiti minimi pubblicati sul sito Internet della BCE».

75. La mia analisi della prima questione pregiudiziale mi ha portato a concludere che l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 deve essere interpretato nel senso che i requisiti minimi della BCE di cui a tale disposizione non si applicano ai soggetti che operano con il contante quando eseguono i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro. In tale analisi, ho anche spiegato che l'articolo 3, paragrafo 5, della decisione BCE/2010/14 impone ai soggetti che operano con il contante l'obbligo di utilizzare le proprie apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote con le impostazioni normali di fabbrica quando eseguono i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro. Anche in questo caso, la finalità è che i soggetti che operano con il contante non debbano intervenire sulle impostazioni normali di fabbrica di tali apparecchiature predisposte dai loro produttori, in modo da evitare il rischio di controlli automatici di idoneità incoerenti o erronei nell'area dell'euro²⁷.

76. La BCE ammette che le disposizioni pertinenti della normativa lituana non sono necessariamente escluse da una tale interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14. Secondo detta istituzione, tali disposizioni potrebbero essere interpretate in modo coerente con la decisione BCE/2010/14, nella misura in cui il riferimento al rispetto dei requisiti minimi della BCE da parte dei soggetti che operano con il contante sia inteso come un obbligo di rispettare le disposizioni della decisione BCE/2010/14 che li riguardano direttamente, ossia l'articolo 3 di tale decisione.

²⁶ V., in particolare, sentenza del 6 marzo 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

²⁷ V., in tal senso, paragrafo 58 delle presenti conclusioni.

77. A mio avviso, tuttavia, nel caso di specie non vi è spazio per un tale margine di interpretazione. L'interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14 che propongo alla Corte è in diretta contraddizione con la formulazione letterale del punto 12 della decisione sulla procedura di controllo di autenticità e di idoneità adottata dalla Banca di Lituania. In siffatte circostanze, sarei propensa a ritenere che non sia possibile interpretare la suddetta disposizione nazionale in modo tale da renderla coerente con detta decisione e da non renderla inapplicabile.

78. Inoltre, come sottolinea il giudice del rinvio, la disposizione lituana, nella sua attuale formulazione, è in diretta contraddizione con l'obbligo dei soggetti che operano con il contante di utilizzare le apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote solo con le impostazioni normali di fabbrica. Al riguardo, la formulazione di tale disposizione non solo crea un contesto di incertezza giuridica – come illustra chiaramente il caso in esame – ma potrebbe anche indurre i soggetti che operano con il contante a monitorare le proprie apparecchiature e a intervenire su di esse, se del caso, per garantire il rispetto dei requisiti minimi. Per questo motivo, tale disposizione è, a mio avviso, preclusa dall'articolo 3, paragrafo 5, della decisione BCE/2010/14²⁸.

79. Alla luce di quanto precede, concludo che l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 5, della stessa, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione di legge nazionale, quale quella controversa nel procedimento principale, che impone ai soggetti che operano con il contante di conformarsi ai requisiti minimi adottati dalla BCE e pubblicati sul suo sito Internet.

80. Alla luce delle risposte che propongo di dare alla prima e alla seconda questione pregiudiziale, non è necessario esaminare la terza e la quarta questione sottoposte dal giudice del rinvio.

V. Conclusioni

81. Sulla base dell'analisi della situazione sopra esposta, propongo alla Corte di rispondere alle prime due questioni pregiudiziali sollevate dal Lietuvos vyriausybės administracinis teismas (Corte amministrativa suprema di Lituania) nei termini seguenti:

- 1) L'articolo 6, paragrafo 2, della decisione della Banca centrale europea del 16 settembre 2010 relativa al controllo dell'autenticità e idoneità delle banconote in euro e al loro ricircolo (BCE/2010/14) (2010/597/UE), come modificata dalla decisione della Banca centrale europea del 7 settembre 2012 (BCE/2012/19) (2012/507/UE),

deve essere interpretato nel senso che i requisiti minimi della BCE di cui alla suddetta disposizione non si applicano ai soggetti che operano con il contante quando eseguono i controlli automatici di idoneità delle banconote in euro.

Tuttavia, l'articolo 3, paragrafo 1, della medesima decisione, letto alla luce dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1338/2001 del Consiglio del 28 giugno 2001, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione, come modificato dal regolamento (CE) n. 44/2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008,

²⁸ Vorrei aggiungere brevemente che, benché sia vero che l'articolo 3, paragrafo 5, della decisione BCE/2010/14 prevede che una banca centrale nazionale e un soggetto che opera con il contante possano concordare impostazioni più rigorose di quelle configurate a livello di fabbrica, tale possibilità non equivale tuttavia a consentire agli Stati membri di imporre ai soggetti che operano con il contante l'obbligo di verificare le loro apparecchiature in conformità ai requisiti minimi della BCE.

deve essere interpretato nel senso che i soggetti che operano con il contante devono adottare le misure necessarie per porre rimedio a una situazione in cui un'ispezione da parte di una banca centrale nazionale individui che le loro apparecchiature per la selezione e accettazione delle banconote non sono in grado di rilevare la non idoneità delle banconote in euro rimanendo al di sotto del livello di tolleranza del 5%.

- 2) L'articolo 6, paragrafo 2, della decisione BCE/2010/14, della Banca centrale europea (2010/597/UE), come modificata dalla decisione della Banca centrale europea BCE/2012/19 (2012/507/UE) letto in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 5, della stessa

deve essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione di legge nazionale che impone ai soggetti che operano con il contante di conformarsi ai requisiti minimi adottati dalla BCE e pubblicati sul suo sito Internet.