

Meglio tardi che mai: la conversione delle vecchie lire in euro e il legittimo affidamento.

Con una motivazione dal sapore chiaramente amministrativistico (e non a caso, visto che è stata redatta dalla Prof.ssa de Pretis), la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma legislativa che, quando mancavano ormai solo tre mesi alla sua caduta in prescrizione, aveva definitivamente soppresso il diritto dei possessori di banconote e monete metalliche denominate in lire di ottenerne la conversione in euro da parte della Banca d'Italia.

In effetti, la sola circostanza che il diritto alla conversione fosse ormai prossimo comunque a estinguersi per cause naturali pare sufficiente a dimostrare l'irragionevolezza di una disposizione come quella oggetto di contestazione; né sembra plausibile ritenere che le somme che, in quei tre mesi, gli aventi titolo avrebbero potuto ottenere esercitando il diritto di conversione sarebbero state tali da incidere seriamente sugli equilibri della finanza pubblica.

Al di là di questo, suona di particolare interesse nella pronuncia l'evidente tentativo della Corte di porre un argine all'evocazione del contenimento della spesa pubblica (novella ragion di Stato) quale passe-partout per l'introduzione di regimi aventi l'effetto di sacrificare le posizioni giuridiche di vantaggio già facenti parte del patrimonio giuridico dei loro destinatari.

Emblematica in questa prospettiva è l'insistenza con cui nella sentenza è stigmatizzata l'assenza di qualsiasi tipo di raffronto e bilanciamento fra gli interessi contrapposti: è certo difficile ipotizzare, allo stato attuale, l'opponibilità al legislatore di quegli oneri procedurali e motivazionali che, come gli amministrativisti (appunto...) ben sanno, rappresentano gli strumenti formali che rivestono la sostanza della valutazione comparativa, cioè discrezionale; è nondimeno significativo che – in una vicenda in cui non erano in gioco diritti particolarmente sensibili, come per esempio quelli pensionistici – il giudice costituzionale abbia avvertito l'esigenza di, per così dire, richiamare il legislatore all'ordine, dichiarando la propria indisponibilità ad avallare scelte normative palesemente sproporzionate. (NB)

Corte Costituzionale, sentenza n. 216 del 2015.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Milano – sezione specializzata in materia di impresa, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, secondo il quale «In deroga alle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 1 ed 1-bis, della legge 7 aprile 1997, n. 96, e all'articolo 52-ter, commi 1 ed 1-bis, del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213, le banconote, i biglietti e le monete in lire ancora in circolazione si prescrivono a favore dell'Erario con decorrenza immediata ed il relativo controvalore è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato».

Tale norma contrasterebbe con gli artt. 3, 97, 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

La questione è sorta nel corso di un giudizio in cui gli attori hanno chiesto la condanna della Banca d'Italia al pagamento del controvalore delle banconote in lire in loro possesso, oltre al risarcimento dei danni, affermando di avere inutilmente tentato di convertire le banconote in euro presso varie filiali della Banca d'Italia, ma che le loro richieste sono state respinte in quanto presentate dopo l'entrata in vigore dell'art. 26 del d.l. n. 201 del 2011.

2.- L'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito, in via preliminare, l'inaammissibilità della questione per aberratio ictus.

L'eccezione è infondata.

È vero che, come rileva l'intervenuto, il rimettente indica la norma censurata facendo riferimento all'art. 26 di un inesistente d.l. 6 dicembre 2011, n. "121", convertito da una, del pari inesistente, legge 22 dicembre 2011, n. "201", mentre la modifica del diritto di convertire in euro le banconote in lire è stata introdotta dall'art. 26 del d.l. 6 dicembre 2011, n. "201", come modificato dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. "214".

Dall'ordinanza di rimessione si desume facilmente, tuttavia, che la norma impugnata è effettivamente l'art. 26 del d.l. n. 201 del 2011 – così come modificato dalla legge di conversione n. 214 del 2014 –, del quale è riportato il testo con esattezza, sicché è evidente che l'erronea indicazione del numero progressivo sia del d.l. che della legge di conversione costituisce un mero lapsus calami, privo di rilevanza ai fini del giudizio di ammissibilità della questione.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «l'indicazione inaccurata o erronea (si tratti di lapsus calami o di vero errore) delle disposizioni di legge impugnate è irrilevante quando i termini della questione risultino tuttavia con sufficiente chiarezza (ord. n. 54 del 1965; sentt. nn. 47 del 1962, 40 del 1983, 212 del 1985)» (sentenza n. 142 del 1993), sicché si deve escludere che «l'erronea indicazione della norma censurata ridondi in vizio dell'ordinanza quando dal contesto della motivazione sia agevolmente individuabile la norma effettivamente impugnata dal rimettente» (sentenze n. 154 del 2006 e n. 224 del 2004).

3.- Il rimettente espone che gli attori nel processo principale hanno chiesto di convertire le banconote dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 201 del 2011, ma prima della scadenza del termine ordinario di prescrizione del 28 febbraio 2012.

L'applicazione della norma denunciata costituisce un presupposto necessario per la risoluzione della controversia, in quanto, per un verso, il rifiuto frapposto dalla Banca d'Italia alla conversione delle banconote si fonda sulla loro prescrizione immediata e, per altro verso, il diritto fatto valere dagli attori nel processo principale si fonda sulla tempestività della loro richiesta di conversione delle banconote secondo le regole generali, alle quali la norma denunciata deroga.

Ad avviso del rimettente, la norma contrasta, in primo luogo, con gli artt. 3 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'affidamento nella sicurezza giuridica, dell'irragionevolezza e dell'ingiustificata preferenza accordata ai possessori di titoli del debito pubblico, perché avrebbe disposto, in via anticipata rispetto alla scadenza dell'originario termine di prescrizione, fissata al 28 febbraio 2012, una vera e propria estinzione immediata del diritto di convertire in euro le banconote, i biglietti e le monete in lire ancora in circolazione.

La norma contrasterebbe, in secondo luogo, con gli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in quanto realizzerebbe, di fatto, una sorta di espropriazione ai danni dei possessori delle banconote in lire, della quale beneficiano in prima battuta lo Stato, mediante il trasferimento del relativo controvalore al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, e in ultima analisi i possessori dei titoli del debito pubblico, che vedono così rafforzata la garanzia dei loro crediti.

4.- La questione è fondata, in relazione alla censurata violazione dell'art. 3 Cost.

4.1.- Con l'introduzione dell'euro, avvenuta il 1° gennaio 1999, si aprì un periodo transitorio, durato sino al 31 dicembre 2001, nel quale le monete metalliche e le banconote in lire continuavano a costituire il solo mezzo di pagamento in numerario, anche quando il debito fosse espresso in euro.

Il 1° gennaio 2002, cessato il periodo transitorio, iniziò la circolazione delle banconote in euro e delle monete metalliche in euro e in cent. Le banconote e le monete in lire continuarono ad avere corso legale per un periodo di due mesi, sino al 28 febbraio 2002, ex art. 155, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001). Da tale data, terminata la fase di doppia circolazione, iniziò a decorrere il termine di prescrizione delle lire ancora circolanti.

L'art. 3, comma 1, della legge 7 aprile 1997, n. 96 (Norme in materia di circolazione monetaria), dispone che «Le banconote ed i biglietti a debito dello Stato si prescrivono a favore dell'Erario decorsi dieci anni dalla data di cessazione del corso legale». L'art. 87, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), ha aggiunto all'art. 3 della legge n. 96 del 1997 un comma 1-bis, secondo cui «Le banconote in lire possono essere convertite in euro presso le filiali della Banca d'Italia non oltre il 28 febbraio 2012».

L'art. 52-ter, comma 1, del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213 (Disposizioni per l'introduzione dell'EURO nell'ordinamento nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, della L. 17 dicembre 1997, n. 433), prevede che «Le monete metalliche si prescrivono a favore dell'erario decorsi dieci anni dalla data di cessazione del corso legale». L'art. 87, comma 2, della legge n. 289 del 2002 ha aggiunto un comma 1-bis anche all'art. 52-ter del decreto legislativo n. 213 del 1998, secondo cui «Le monete in lire possono essere convertite in euro presso le filiali della Banca d'Italia non oltre il 28 febbraio 2012».

Per effetto della cessazione del corso legale della lira, quindi, il diritto di convertire in euro le banconote e le monete metalliche in lire poteva essere esercitato fino alla scadenza del termine decennale di prescrizione stabilito, in via generale, a favore dell'erario, e cioè fino al 28 febbraio 2012.

In questo quadro si è inserito l'art. 26 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, il quale, al dichiarato fine di ridurre il debito pubblico (la disposizione è contenuta nel Capo V del decreto, intitolato «Misure per la riduzione del debito pubblico») e in deroga alle norme sopra richiamate, ha disposto la prescrizione anticipata, con effetto immediato, delle lire ancora in circolazione, e ha stabilito, altresì, che il relativo controvalore fosse versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

4.2.– Come questa Corte ha più volte affermato, il valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici «anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», ma esige che ciò avvenga alla condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009). Solo in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate, dunque, ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse, ma sempre nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, è consentito alla legge di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti (ex plurimis, sentenza n. 56 del 2015).

Non è dubitabile che il quadro normativo preesistente alla disposizione denunciata di incostituzionalità, come descritto in precedenza, fosse tale da far sorgere nei possessori di banconote in lire la ragionevole fiducia nel mantenimento del termine fino alla sua prevista scadenza decennale, come disposto, sia dalla norma sulla prescrizione delle banconote cessate dal corso legale (art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 1997), sia dalla norma che prevede il diritto di convertire le banconote in euro presso le filiali della Banca d'Italia (art. 3, comma 1-bis, della legge n. 96 del 1997, introdotto dall'art. 87 della legge n. 289 del 2002).

Il fatto che, al momento dell'entrata in vigore della disposizione censurata, fossero già trascorsi nove anni e nove mesi circa dalla cessazione del corso legale della lira non è idoneo a giustificare il sacrificio della posizione di coloro che, confidando nella perdurante pendenza del termine originariamente fissato dalla legge, non avevano ancora esercitato il diritto di conversione in euro delle banconote in lire possedute. Il lungo tempo trascorso senza alcuna modifica dell'assetto normativo regolatore del rapporto rende anzi ancora più evidente il carattere certamente consolidato della posizione giuridica dei possessori di banconote in lire e della loro legittima aspettativa a

convertirle in euro entro il termine che sarebbe venuto a scadenza il 28 febbraio 2012 e tanto più censurabile l'improvviso intervento del legislatore su di esso.

Proprio con riguardo alla fissazione del termine di prescrizione dei singoli diritti, questa Corte ha costantemente affermato che «il legislatore gode di ampia discrezionalità, con l'unico limite dell'eventuale irragionevolezza, qualora “esso venga determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, e di conseguenza inoperante la tutela voluta accordare al cittadino leso” (ex plurimis, ordinanze n. 16 del 2006 e n. 153 del 2000)» (sentenza n. 234 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 10 del 1970).

Nemmeno la sopravvenienza dell'interesse dello Stato alla riduzione del debito pubblico, alla cui tutela è diretto l'intervento legislativo nell'ambito del quale si colloca anche la norma denunciata, può costituire adeguata giustificazione di un intervento così radicale in danno ai possessori della vecchia valuta, ai quali era stato concesso un termine di ragionevole durata per convertirla nella nuova. Se l'obiettivo di ridurre il debito può giustificare scelte anche assai onerose e, sempre nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento, esso non può essere perseguito senza una equilibrata valutazione comparativa degli interessi in gioco e, in particolare, non può essere raggiunto trascurando completamente gli interessi dei privati, con i quali va invece ragionevolmente temperato. Nel caso in esame non risulta operato alcun bilanciamento fra l'interesse pubblico perseguito dal legislatore e il grave sacrificio imposto ai possessori di banconote in lire, dal momento che l'incisione con effetto immediato delle posizioni consolidate di questi ultimi appare radicale e irreversibile, nel senso che la disposizione non lascia alcun termine residuo, fosse anche minimo, per la conversione. Né, d'altro canto, lo scopo perseguito imponeva un tale integrale sacrificio, visto che, come si poteva prevedere fin dall'approvazione della norma, per la maggior parte delle banconote in lire corrispondenti al controvalore versato all'entrata del bilancio dello Stato non sarebbe stata chiesta la conversione.

La lesione dell'affidamento risulta tanto più grave e intollerabile in quanto la norma censurata, sebbene si presenti formalmente diretta a ridurre il termine di prescrizione in corso, in realtà estingue ex abrupto il diritto a cui si riferisce, senza lasciare alcun residuo margine temporale per il suo esercizio, sia pure ridotto rispetto al termine originario decennale e della cui durata si potesse in ipotesi valutare la ragionevolezza.

5.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, per violazione dei principi di tutela dell'affidamento e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Rimangono assorbiti gli altri profili sollevati, con riferimento agli artt. 97, 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.