

La tutela dell'affidamento nella prescrizione anticipata della lira: gli effetti del giudicato costituzionale sul bilancio e sui rapporti esauriti *

di Flavio Guella **
(23 novembre 2015)

La sentenza 216/2015, con cui la Corte ha annullato la disposizione sulla prescrizione anticipata della lira, consolida la giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'affidamento e sollecita alcune riflessioni più generali; in particolare, in tema di effetto retroattivo delle sentenze di accoglimento che postulano effetti sul bilancio e che incidono sulla definibilità come esauriti dei rapporti giuridici presupposti.

Oggetto del giudizio è stato l'art. 26 del d.l. 201/2011, che anticipava di tre mesi – a favore dell'Erario – la prescrizione delle lire ancora in circolazione, con consumazione immediata del termine finale e versamento del controvalore sul Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Si incideva così sulla disciplina (art. 155, co. 1, legge 388/2000) che, per dopo il periodo transitorio di doppia circolazione cessato il 28 febbraio 2002, aveva disposto la cessazione del corso legale della lira con termine decennale per poter ottenere la conversione presso la Banca d'Italia, secondo le regole poste per banconote e monete – rispettivamente – dall'art. 3, co. 1, legge 96/1997 (integrato con un co. 1 *bis* dall'art. 87, co. 1, legge 289/2002) e dall'art. 52 *ter*, co. 1, d.lgs. 213/1998 (integrato con un co. 1 *bis* dall'art. 87, co. 2, legge 289/2002).

In esito all'intervento con il citato decreto legge del 6 dicembre 2011, il termine prescrizione finale del 28 febbraio 2012 è stato quindi anticipato – con effetto istantaneo – di poco meno di tre mesi, determinando *ex lege* l'estinzione dei crediti residui. Gli interessi dei soggetti detentori delle lire ancora circolanti sono stati pertanto sacrificati da tale atto unilaterale di sovranità monetaria, ed alcuni creditori – affermando la giurisdizione del giudice ordinario e la legittimazione passiva della Banca d'Italia – hanno agito in giudizio, sollecitando in via incidentale la dichiarazione di incostituzionalità dell'anticipazione del termine prescrizione.

In particolare, si porrebbe una lesione tipica ove i parametri invocati fossero ricondotti a una qualificazione come espropriativa della scelta normativa del 2011; in tal caso, assumerebbero rilevanza gli artt. 42, co. 3, e 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 1 del primo Protocollo addizionale CEDU (posto che la Corte EDU considera «bene» anche un profitto futuro). Inoltre, il legislatore italiano sarebbe incorso in una violazione più generale, e caratterizzata in termini maggiormente aperti, posto che dai parametri degli artt. 3 e 97 Cost. è desumibile una tutela dell'affidamento nella sicurezza giuridica, venuta meno per la fattispecie descritta.

La sentenza della Corte ha analizzato la vicenda sotto tale seconda prospettiva, concentrando l'attenzione (in diritto) sull'irragionevolezza del disporre – in via anticipata rispetto alla scadenza dell'originario termine di prescrizione – una vera e propria estinzione immediata del diritto alla conversione in euro. Ciò (di fatto) accordando un'ingiustificata preferenza ai possessori di titoli del debito pubblico, al cui Fondo di garanzia sono confluiti gli spazi finanziari così liberati; esito fattuale da tenere presente come elemento rilevante per la comprensione della vicenda e per interrogarsi sugli effetti concreti del relativo giudicato costituzionale.

* Scritto sottoposto a referee.

Sul piano del diritto, la lesione dell'affidamento dei detentori di contante in lire è stata riscontrata qualificando l'intervento citato in termini analoghi ad una legge retroattiva extra-penale, non esclusa in assoluto purché non trasmodante in una ri-regolamentazione irrazionale delle situazioni sostanziali perfette già fondate su leggi precedenti (cfr. sentenze 56/2015, 302/2010, 236/2009). Infatti, pur ponendosi formalmente come una mera riduzione del termine prescrizione in corso, il d.l. del 2011 ha nondimeno disposto per una completa consumazione del termine, che incide quindi con effetti immediati su situazioni sostanziali attive (estinguendo *ex abrupto* il diritto, senza un residuo spazio temporale di esercizio).

Il lungo lasso di tempo durante il quale i detentori di lire – pur potendo – non le hanno convertite, quindi, non è stato ritenuto dalla Corte come un elemento di affievolimento dell'affidamento nella sicurezza dei rapporti giuridici. Al contrario, proprio la perdurante pendenza del termine – decorrente da lungo tempo senza modifiche del rapporto sostanziale – cospira a consolidare l'aspettativa, che in ottica giuridica è rilevante in quanto propria dei singoli individui eventualmente ancora interessati al cambio. Diversamente, la prospettiva fattuale/economicistica aveva valorizzato – della medesima situazione – la dimensione aggregata degli interessi, sovra-individuale; ciò fondando sulla condizione statisticamente preponderante tra i detentori di lire al nono anno di cessata circolazione (non interessati al cambio di minime quantità di moneta) una presunzione di disinteresse a favore dell'Erario, valida per la generalità dei casi ma tale da comprimere le aspettative eventuali dei singoli.

La prospettiva di tutela individuale propria del diritto costituzionale, peraltro, non è certamente insensibile in linea di principio alle istanze generali/collettive evidenziate – in questo caso – sul piano fattuale della realtà finanziaria; esigenze che la Corte ha ritenuto però irragionevolmente perseguite, considerate le modalità di radicale soppressione dell'aspettativa individuale a fronte di considerazioni presuntive svolte sulla situazione "normale" dei detentori di lire (per di più in un settore come quello della sovranità monetaria, dove l'affidamento dei singoli risparmiatori si pone come un valore fondamentale). Non si nega quindi la discrezionalità del legislatore nel (ri) fissare i termini di prescrizione dei diritti (anche di quelli già perfetti), ma ciò purché – con una disciplina ragionevole – sia preservata almeno in quota minima la possibilità effettiva di esercizio del diritto individuale (cfr. sentenze 234/2008 e 10/1970).

La Corte ragiona quindi (preservando la centralità del piano del diritto) in termini di posizioni giuridiche individuali, valutando in tale prospettiva un'operazione motivata (sul piano invece dei fatti) da valutazioni finanziarie aggregate, e diretta – in particolare – a privilegiare i creditori dello Stato detentori di titoli di debito pubblico rispetto ai detentori di moneta fuori corso legale. In prospettiva finanziaria, infatti, si era preferito estinguere immediatamente il credito dei secondi (non portatori, salvo rare eccezioni, di un interesse ancora attivo sul piano di fatto) per incrementare la garanzia a beneficio dei primi (facendo confluire gli spazi di bilancio liberati nell'apposito Fondo di ammortamento); scelta preferenziale tra diverse categorie di creditori che trova la sua ragione nel contesto della crisi (e nel sensibile aumento del c.d. *spread*), al fine di contenere i tassi di interesse per il rinnovo dei titoli di Stato in scadenza in data prossima all'entrata in vigore del d.l. 201/2011.

In questo contesto la prescrizione anticipata della lira è stata esplicitamente introdotta «per la riduzione del debito pubblico» (come recita il pertinente titolo del d.l.), ma pur riconoscendo la meritevolezza di tale interesse finanziario statale la Corte costituzionale non lo ha ritenuto – in assenza di un'equilibrata valutazione comparativa degli interessi,

anche privati – adeguatamente perseguito in concreto. Il bilanciamento delle posizioni giuridiche individuali esige infatti di non procedere mediante un'immediata prescrizione, senza accordare alcun termine residuo, ma di concedere una *chance* (anche minima) di conversione delle lire, comunque compatibile con l'esigenza pubblica di liberare poi anticipatamente le risorse.

La Corte assume così una prospettiva di tutela dei diritti individuali, coerente con la sua funzione, e relativizza (senza ignorarle) le considerazioni macroeconomiche poste alla base della scelta normativa censurata. Data tale diversità di prospettiva tra giudice costituzionale e legislatore, ci si deve però interrogare su quale sia l'esito concreto del dichiarare illegittima l'anticipazione del termine di prescrizione delle lire; al di là della singola vicenda di cui al giudizio *a quo* – che a *petitum* avanzava un credito di circa 27.000 euro, evidentemente irrisorio a fronte della *ratio* aggregata del d.l. 201/2011 – ci si deve cioè domandare se una tutela dei diritti effettiva, sottesa al giudicato costituzionale, sia possibile, e se essa esiga una rimessa *in pristino* dei termini di prescrizione per tutti i detentori di lire, ponendo nuovamente in passivo del bilancio i corrispettivi stimati, o se invece la pronuncia della Corte possa presentare altre conseguenze.

La retroattività della pronuncia di annullamento, innanzi tutto, certamente non mette in crisi le conseguenze fattuali dell'operazione, gli spazi di bilancio liberati avendo già concorso a rendere – a fine 2011 – più stabili le finanze pubbliche e (in una qualche dimensione) più vantaggiosi e sostenibili i rinnovi del debito. L'obiettivo sostanziale sul piano finanziario è quindi stato raggiunto nonostante l'incostituzionalità che – operando sul piano del giuridico anziché su quello dei fatti contabili – per sua natura è intervenuta successivamente e in ottica rimediabile.

Va quindi definita la portata rimediabile del giudicato costituzionale in questione e, in particolare, l'estensione degli effetti oltre il caso singolo che ha originato la pronuncia di incostituzionalità; ciò con un'applicazione della sentenza che permetta la riacquisizione del bene della vita perduto da tutti i detentori di lire che – nei tre mesi residui – si erano astenuti da qualunque azione rivendicativa (con una condotta così non rimproverabile, in quanto agivano omissivamente sulla base di una norma solo successivamente dichiarata incostituzionale, ma per il tempo della sua vigenza perfettamente precettiva). A riguardo sembrano prospettabili più soluzioni alternative, idonee a ricostituire adeguate *chance* di tutela dei diritti che vadano oltre la possibilità di ottenere quanto di spettanza per il solo attore nel giudizio *a quo*; soluzioni che presuppongono però di considerare come non esauriti i rapporti estintisi sulla base di una norma prescizionale dichiarata incostituzionale.

La sentenza 216/2015 costituisce infatti un caso limite in materia di retroattività dell'effetto di annullamento per i soli rapporti non esauriti, posto che con tale pronuncia è stata dichiarata incostituzionale proprio la norma che ha portato all'esaurimento del rapporto. In tali circostanze, una tutela effettiva e davvero costitutiva, come tipica dell'effetto di annullamento, necessita di soluzioni idonee a relativizzare la definitività degli effetti estintivi, ricostituendo in termini i soggetti pregiudicati dalla norma incostituzionale. Una simile soluzione, peraltro, si presenta come particolarmente problematica in fattispecie – come la presente – dove una rinnovazione dei termini non implica mere conseguenze giuridiche sulla sfera dei beneficiari ma, anche, importanti effetti sul bilancio. Una necessitata rimessa *in pristino* postulerebbe infatti anche la ri-contabilizzazione a favore dei detentori di vecchie lire (per tre mesi) delle somme trasferite a fine 2011 sul Fondo di ammortamento, con un'incidenza del giudicato costituzionale sulla sovranità finanziaria non esclusa in via di principio, ma che pare preferibile ipotizzare solo quando la stessa

struttura della fattispecie – come da ultimo nella sentenza 70/2015 – impone di considerare l'incidenza sul bilancio come opzione necessaria per garantire un "effetto utile" all'annullamento.

Peraltro, rimettere a passivo per tre mesi la massa finanziaria delle lire prescritte anticipatamente non sortirebbe pratici effetti in termini di tutela individuale, e aprirebbe ai noti problemi sulla modalità di contabilizzazione delle "sentenze che costano" (posto che varie alternative sono prospettabili circa le opzioni di rimessa *in pristino*, che implicano scelte di merito – sul piano finanziario – che nessuno ha assunto: né la Corte nella sentenza, né il legislatore successivamente). Un'alternativa rimediale ipotizzabile, a favore dei pochi detentori di lire che volessero agire sulla base di questo giudicato, potrebbe invece fondarsi non su una difficilmente prospettabile tutela in forma specifica incidente sul potere di bilancio, quanto piuttosto sul rimedio per equivalente del risarcimento del danno. Può essere cioè interessante prospettare la possibilità per i soggetti non parti del giudizio *a quo* – il cui credito si è estinto essendo rimasti inattivi in applicazione di un termine incostituzionale – di lamentare il danno "costituzionalmente" ingiusto che hanno sofferto; così portando su un piano di "*constitutional tort*" (producendo singoli debiti fuori bilancio, se rivendicati nell'ordinario termine quinquennale) la tutela invocabile sulla base di una sentenza "finanziaria" della Corte costituzionale che – altrimenti – sarebbe o carente di effetti oltre la vicenda del giudizio *a quo*, o produttiva di significative ingerenze nel merito delle scelte di bilancio.

** Assegnista di ricerca, Università di Trento.