

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3568

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ARTINI, BALDASSARRE, BECHIS, SEGONI, TURCO

Riapertura del termine per la conversione delle
banconote, dei biglietti e delle monete in lire

Presentata il 28 gennaio 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Corte Costituzionale, rispetto al termine anticipato di tre mesi per la conversione delle lire in euro, ha pronunciato la sentenza n. 216 del 2015 vertente sul giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 26 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante « Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici », convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dal tribunale ordinario di Milano — sezione specializzata in materia di impresa, nel procedimento vertente tra M.M. ed altri e la Banca d'Italia ed altro, con ordinanza del 28 aprile 2014, iscritta al n. 19 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2015.

La Corte ha ritenuto in fatto che « 1. — Con ordinanza del 28 aprile 2014, il tri-

bunale ordinario di Milano — sezione specializzata in materia di impresa, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 26 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (...), convertito, con modificazioni, dall'articolo 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”.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso da M.M. ed altri, che

hanno chiesto la condanna della Banca d'Italia al pagamento del controvalore delle banconote in lire in loro possesso, pari alla somma complessiva di 27.543,67 euro, 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'articolo 26 del decreto-legge n. 201 del 2011, che ha disposto l'immediata estinzione del diritto di convertire banconote, biglietti e monete in lire ancora in circolazione.

Al giudizio ha partecipato anche il Ministero dell'economia e delle finanze, chiamato in causa dalla Banca d'Italia.

1. 1. — Il giudice *a quo* — che ha rigettato, con sentenza non definitiva, l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario e di difetto di legittimazione passiva della Banca d'Italia — ha esposto il fatto che gli attori presentarono le banconote per la conversione dopo il 6 dicembre 2011, data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011, che coincide con quella della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, ma prima del 28 febbraio 2012, data in cui sarebbe scaduto l'originario termine di prescrizione previsto dall'articolo 3, comma 1-*bis*, della legge 7 aprile 1997, n. 96 (Norme in materia di circolazione monetaria). A suo avviso, la questione è rilevante, perché l'applicazione della norma denunciata è il presupposto necessario per la decisione della causa, che dovrebbe essere definita con una sentenza di rigetto delle domande, qualora la norma non fosse dichiarata incostituzionale, in quanto il rifiuto della conversione sarebbe, in tale caso, legittimo.

Quanto alla non manifesta infondatezza, la norma violerebbe, in primo luogo, gli articoli 3 e 97 della Costituzione, per contrasto con il principio di affidamento e di certezza del diritto, perché avrebbe disposto una vera e propria estinzione, "con decorrenza immediata", del diritto di convertire in euro le banconote, i biglietti e le monete in lire ancora in circolazione, anticipando di poco meno di tre mesi la scadenza del termine di prescrizione ori-

ginariamente fissata al 28 febbraio 2012. Ne conseguirebbe l'evidente frustrazione del credito vantato dai possessori di lire nei confronti della Banca d'Italia.

Il rimettente ha citato la giurisprudenza costituzionale sull'illegittimità delle leggi retroattive extrapenali, quando esse trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti, e sostiene che il medesimo principio è applicabile anche nel caso concreto, in quanto la norma denunciata, pur non avendo efficacia retroattiva, incide con effetti immediati su situazioni sostanziali di analoga natura. Richiama, altresì, l'orientamento della Corte secondo il quale il legislatore gode di ampia discrezionalità in materia di fissazione del termine di prescrizione, con l'unico limite dell'eventuale irragionevolezza qualora il termine venga determinato in modo tale da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto a cui si riferisce. L'irragionevolezza sarebbe resa ancora più evidente dalla previsione del versamento del "controvalore" delle banconote, dei biglietti e delle monete in lire non convertiti "all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato", perché in questo modo, ad avviso del rimettente, il legislatore ha inteso favorire i possessori dei titoli di Stato, rafforzando la garanzia dei loro crediti a discapito dei possessori di lire, mediante una scelta preferenziale tra diverse categorie di creditori dello Stato, priva di alcuna giustificazione.

1. 2. — La norma denunciata contrasterebbe anche con gli articoli 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 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, 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'ammor-

tamento dei titoli di Stato, e in ultima analisi i possessori dei titoli del debito pubblico, i quali vedono così rafforzata la garanzia dei loro crediti.

Il rimettente ha richiamato l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), secondo il quale è considerato "bene", ai fini dell'applicazione della norma convenzionale indicata, anche un profitto futuro, se il guadagno è stato acquisito o è stato oggetto di un credito esigibile, sicché l'eventuale interesse generale sotteso alla scelta legislativa non sarebbe sufficiente, nel caso concreto, a legittimare l'espropriazione disposta dalla norma denunciata ».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio e ha concluso chiedendo che la questione fosse dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata.

L'intervenuto ha eccepito che la norma non lede l'affidamento dei cittadini nella sicurezza dei rapporti giuridici, dovendosi considerare il lungo periodo di tempo durante il quale i possessori di banconote e di monete in lire hanno potuto convertirle in euro, precisamente dal 28 febbraio 2002 (data di cessazione del doppio regime di circolazione della lira e dell'euro) fino al 6 dicembre 2011, sicché la scelta del legislatore di anticipare di circa tre mesi la scadenza del termine per la conversione, fissata originariamente al 28 febbraio 2012, non può essere considerata né irragionevole né arbitraria. Secondo l'intervenuto, inoltre, la norma non ha determinato alcun ingiustificato privilegio di una categoria di creditori dello Stato rispetto a un'altra, in quanto manca qualsiasi elemento da cui desumere che il controvalore riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, quale effetto della norma denunciata, sia stato impiegato per estinguere titoli del debito pubblico scaduti in data prossima all'entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011.

Nemmeno sarebbe fondato il profilo di illegittimità sollevato dal rimettente. Secondo la difesa dello Stato, la norma incide sul possesso di una moneta che non

ha più corso legale dal 28 febbraio 2002 e si è limitata, come già rilevato, ad anticipare l'estinzione del diritto di chiederne la conversione di poco meno di tre mesi rispetto alla scadenza del termine decennale di prescrizione, decorrente dalla cessazione del corso legale della lira. Di conseguenza, il legislatore avrebbe operato una scelta giustificata e non sproporzionata, intervenendo in una situazione che faceva presumere il disinteresse dei possessori delle residue banconote o monete in lire alla loro conversione in euro, anche per la probabile esiguità del relativo controvalore.

La Corte ha espresso le seguenti considerazioni in diritto: « 1. Il tribunale ordinario di Milano – sezione specializzata in materia di impresa, dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 26 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (...).

Tale norma contrasterebbe con gli articoli 3, 97, 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 1 del Protocollo addizionale alla (...) CEDU (...).

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'articolo 26 del decreto-legge n. 201 del 2011 (...).

Il rimettente espone che gli attori nel processo principale hanno chiesto di convertire le banconote dopo l'entrata in vigore del decreto-legge 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 articoli 3 e 97 della Costituzione, 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 articoli 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in riferimento all'articolo 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 beneficino 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 ».

Per la Corte costituzionale la questione è stata ritenuta fondata, in relazione alla censurata violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

« 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 centesimi. Le banconote e le monete in lire continuarono ad avere corso legale per un periodo di due mesi, sino al 28 febbraio 2002, ex articolo 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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 legge 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'articolo 87, comma 2, della legge n. 289 del 2002 ha aggiunto un comma 1-bis anche all'articolo 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'articolo 26 del decreto-legge 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, inti-

tolato “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».

Come la stessa Corte ha più volte affermato, « il valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell’articolo 3 della Costituzione, 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 tramodino 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 (...).

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 (articolo 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 (articolo 3, comma 1-*bis*, della legge n. 96 del 1997, introdotto dall’articolo 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, la 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”, nello stesso senso, si veda la 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 ».

Per le ragioni esposte, la Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 26 del decreto-legge n. 201 del 2011, per violazione dei principi di tutela dell'affidamento e di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione ritenendo assorbiti gli altri profili sollevati, con riferimento agli articoli 97, 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

La Banca d'Italia, il 6 novembre 2015, ha informato che: « Nell'esercizio della funzione di emissione la Banca d'Italia ha il compito di ritirare dalla circolazione le banconote che non hanno più corso legale a seguito dell'introduzione di

una nuova serie di biglietti. La sostituzione delle banconote vecchie con quelle nuove può avvenire fino alla scadenza del termine di prescrizione. Con l'avvento dell'euro, il 28 febbraio 2002 è cessato il corso legale della lira. La legge ha dato ai cittadini la possibilità di cambiare le lire con l'euro nei successivi dieci anni e cioè fino al 28 febbraio 2012. Le operazioni di conversione effettuate nel corso del tempo hanno superato complessivamente i 63 miliardi di controvalore in euro. A circa tre mesi dal termine del periodo originariamente concesso, la scadenza per le operazioni di conversione è stata anticipata al 6 dicembre 2011. La modifica è stata introdotta con una norma che prevedeva che "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 ammortamento dei titoli di Stato" (articolo 26 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214). In attuazione di questa norma, la Banca d'Italia non ha più potuto effettuare, dopo il 6 dicembre 2011, le operazioni di conversione richieste. Il controvalore delle banconote in lire ancora in circolazione (complessivamente circa 1,2 miliardi di euro) è stato versato al bilancio dello Stato. La Corte Costituzionale ha ora dichiarato l'illegittimità della norma. Subito dopo aver appreso dell'emanazione della sentenza della Corte, sono stati avviati con il MEF gli approfondimenti necessari per definire le modalità con le quali darvi esecuzione. Le richieste di conversione saranno esaminate non appena esauriti questi approfondimenti ».

Il 21 gennaio 2016 la Banca d'Italia ha reso noto con un comunicato stampa che recita: « A partire da domani, 22 gennaio, chi è in grado di documentare di aver richiesto di convertire lire tra il 6 dicembre 2011 e il 28 febbraio 2012, specificandone l'importo, potrà eseguire la conversione presso una qualsiasi delle Filiali della Banca d'Italia che svolgono il servizio

di Tesoreria dello Stato, (...) con data non successiva al 28 febbraio 2012. La conversione potrà avvenire anche sulla base di una diversa documentazione, purché la stessa presenti analoghe caratteristiche di affidabilità, che saranno valutate caso per caso dalla Banca d'Italia ».

A nostro avviso le misure adottate non rispettano appieno le censure evidenziate dalla Corte costituzionale, rendendo necessaria la presente proposta di legge, al fine di dare garanzia a tutti coloro che possiedono vecchie lire e hanno quindi diritto alla conversione in euro, senza le

limitazioni indicate nel comunicato stampa.

Poiché si ritengono legittimi i diritti di numerosi cittadini in base alle argomentazioni della Corte costituzionale, che si fanno proprie, e non ritenendo sufficiente il provvedimento adottato perché non garantisce tutti gli aventi diritto, la presente proposta di legge intende ripristinare il periodo di tre mesi – eliminato dal provvedimento adottato dal Governo Monti – per consentire a chiunque detenga valuta in lire la sua conversione in euro, compresi gli interessi legali.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Riapertura del termine per la conversione delle lire in euro).

1. In attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 216 del 5 novembre 2015, le banconote, i biglietti e le monete in lire possono essere convertiti in euro per un periodo di tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 2.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il sessantesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

2. Nei sessanta giorni intercorrenti tra la pubblicazione e la data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi del comma 1 del presente articolo, nell'ambito dei compiti del servizio pubblico generale radiotelevisivo, la società RAI-Radiotelevisione italiana Spa, ai sensi dell'articolo 45, comma 2, lettera *b*), del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, provvede all'adeguata informazione sulle disposizioni della presente legge.

