CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **26/2020** (ECLI:IT:COST:2020:26)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **MORELLI**
Udienza Pubblica del **29/01/2020**; Decisione del **29/01/2020**
Deposito del **20/02/2020**; Pubblicazione in G. U. **26/02/2020**
Norme impugnate: Art. 173 del decreto Presidente della Repubblica 29/03/1973, n. 156, come modificato dall' art. 1 del decreto-legge 30/09/1974, n. 460, convertito, con modificazioni, in legge 25/11/1974, n. 588.
Massime: **42066 42067 42068 42069**
Atti decisi: **ord. 93/2019**

SENTENZA N. 26

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 173 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), come modificato dall’art. 1 del

decreto-legge 30 settembre 1974, n. 460 (Modifica dell'art. 173 del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156), convertito, con modificazioni, in legge 25 novembre 1974, n. 588, promosso dal Tribunale ordinario di Rossano nel procedimento vertente tra Poste italiane spa e Achiropita Curia e altri, con ordinanza del 6 febbraio 2008, iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di Poste italiane spa e di Achiropita Curia, Luca Ianni e Pietro Ianni;

udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2020 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto e Andrea Sandulli per Poste italiane spa, Alfonso Celotto per Achiropita Curia e altri;

deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con l'ordinanza in epigrafe (pronunciata il 6 febbraio del 2008 dal Tribunale ordinario di Rossano ma, stante l'omessa sua notifica, solo nel maggio 2019, a seguito di istanza di parte, trasmessa a questa Corte dal Tribunale ordinario di Castrovillari, al quale nel frattempo è stato accorpato il Tribunale originariamente adito), viene sollevata «questione di legittimità costituzionale dell'art. 173 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), come modificato dell'art. 1 del d.l. 30 settembre 1974, n. 460, convertito, con modificazioni, in legge 25 novembre 1974, n. 588 ed oggi abrogato dall'art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 284 [Riordino della Cassa depositi e prestiti, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59], nella parte in cui consentiva di estendere, con decreto del Ministro del Tesoro assunto di concerto con il Ministro per le Poste e le Telecomunicazioni, le modifiche peggiorative dei tassi di interesse ad una o più serie di buoni postali fruttiferi emesse precedentemente al decreto ministeriale stesso, per contrasto con gli articoli 3, 43, 47 e 97 della Costituzione».

1.1.– La questione insorge nel corso di un giudizio di opposizione proposto da Poste italiane spa avverso un decreto ingiuntivo che le intimava il pagamento delle somme residue che si assumevano da essa dovute, a due risparmiatori, i quali, nel 1983, avevano sottoscritto tre buoni fruttiferi postali dell'importo di un milione di lire ciascuno e, nel 2003, avevano riscosso tali titoli, ottenendo una somma inferiore, rispetto a quella attesa in base ai tassi di interesse previsti al momento della sottoscrizione dei buoni stessi.

1.2.– Nel motivare la rilevanza di tale questione, afferma il rimettente che l'applicazione della disposizione censurata comporterebbe che «i tassi da riconoscersi agli opposti non sarebbero quelli indicati nelle tabelle riportate a tergo dei buoni (e posti a fondamento del decreto ingiuntivo opposto), bensì quelli, meno favorevoli per i risparmiatori, introdotti dal d.m. 13 giugno 1986». Aggiunge che «la rilevanza della questione […] permane» pur dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 284 del 1999 – il cui art. 7, abrogando l'art. 173 del d.P.R. n. 156 del 1973, aveva pur previsto che i successivi decreti ministeriali, aventi ad oggetto la nuova disciplina dei buoni fruttiferi postali, potessero estendere le nuove norme, ove più favorevoli, ai rapporti già in essere. E ciò perché il successivo d.m. 19 dicembre 2000 non aveva incluso, tra le disposizioni estese ai buoni precedentemente emessi, quelle relative alla misura del saggio di interesse e aveva viceversa dichiarato integralmente applicabili, al riguardo, le disposizioni previgenti. Ragione per cui «per determinare il saggio da applicarsi nella specie, occorre[va], appunto, fare riferimento a quello (meno favorevole per i

risparmiatori) introdotto dal [richiamato] d.m. [13 giugno 1986]».

1.3.– In punto di non manifesta infondatezza della questione, il giudice a quo prospetta che «la previsione contenuta nell'art. 173, che consente di estendere con efficacia retroattiva le modificazioni dei tassi di interesse disposte per le serie di nuove emissioni non appa[ia] ragionevole e led[a] in maniera evidente interessi dotati di sicuro rango costituzionale», ravvisandone in ciò il possibile contrasto con gli artt. 3 e 47 Cost.

Ulteriore profilo di violazione dell'art. 3 Cost. il rimettente rinviene poi nella ingiustificata disparità di disciplina dei buoni postali, di che trattasi, rispetto a quella degli «analoghi servizi offerti dal sistema bancario», essendo solo per i primi previsto (dalla norma censurata) che il saggio di interesse possa essere variato, anche in peius, senza apposita clausola e senza previa comunicazione al destinatario, con sua facoltà di recesso.

Sostiene, infine, il rimettente che la norma in esame «determin[i], altresì, un assoluto scoraggiamento del risparmio (nella specie: postale), con evidente violazione dell'art. 47 Cost.».

2.– Nel presente giudizio si è costituita Poste italiane, che ha chiesto, in limine, una dichiarazione di inammissibilità della questione con riferimento agli artt. 43 e 97 Cost. (poiché evocati solo in dispositivo dell'ordinanza di rimessione) o un «rinvio al giudice a quo per una valutazione in ordine allo ius superveniens, pur se sub specie di orientamento giurisprudenziale consolidatosi nel corso degli anni intercorsi» e, a tal fine, ha richiamato la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 11 febbraio 2019, n. 3963, che si è da ultimo pronunciata nel senso della manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 173 in esame, in riferimento agli artt. 3, 43, 47 e 97 Cost.

Nel merito, ha escluso ogni profilo di contrasto della disposizione denunciata con l'art. 3 Cost.: sostenendo, per un verso, il carattere non retroattivo e la prevedibilità della intervenuta variazione della misura degli interessi e, per altro verso, la «eterogeneità della natura degli strumenti finanziari offerti dal sistema bancario rispetto ai titoli negoziati dalle Poste Italiane».

Priva di fondatezza ha considerato, infine, l'ipotesi di violazione dell'art. 47 Cost.

E tali argomenti ha ulteriormente illustrato con successiva memoria, nella quale – alla luce della comparazione dei rendimenti rispettivamente garantiti dai buoni postali in questione e i più similari strumenti del sistema bancario – osserva tra l'altro che, se i titolari dei buoni postali fruttiferi che hanno subito la riduzione del tasso di interesse ad opera del d.m. 13 giugno 1986 avessero disinvestito le somme, difficilmente avrebbero potuto ottenere un rendimento più vantaggioso di quello conseguito nonostante la decurtazione del saggio.

3.– Si sono costituiti anche i due risparmiatori (parti opposte nel giudizio a quo) per chiedere la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata.

Richiesta poi argomentata in memoria, ove il verso delle (condivise) censure formulate dal rimettente viene ritenuto rivolto, più che alla redditività dei buoni in questione, alla «mancata informazione agli investitori dell'avvenuta modifica del tasso di interesse, in funzione della libera allocazione del risparmio, oggetto di tutela costituzionale, al fine di consentire il libero esercizio del diritto di recesso o un'accettazione per iscritto delle modifiche apportate dallo ius superveniens».

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza di cui si è in narrativa detto, è portato al vaglio di legittimità costituzionale l'art. 173 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 30 settembre 1974, n. 460 (Modifica dell'art. 173 del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156), convertito, con modificazioni, in legge 25 novembre 1974, n. 588, e successivamente abrogato dall'art. 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284 (Riordino della Cassa depositi e prestiti, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nella parte in cui «consentiva di estendere, con decreto del Ministro del Tesoro assunto di concerto con il Ministro per le Poste e le Telecomunicazioni, le modifiche peggiorative dei tassi di interesse ad una o più serie di buoni postali fruttiferi emesse precedentemente al decreto ministeriale stesso».

Ciò alla stregua della prospettazione di un possibile contrasto della suddetta norma, in parte qua:

– con l'art. 3 Cost., per l'ingiustificato sacrificio dell'aspettativa di chi, avendo già sottoscritto i buoni, avesse fatto ragionevole affidamento sul tasso di interesse vigente al momento della sottoscrizione;

– sotto altro profilo, con lo stesso art. 3 Cost., per l'ingiustificata disparità di trattamento che ne sarebbe derivata rispetto alla disciplina delle variazioni in peius dei tassi di interesse bancario, di cui agli artt. 117 e 118 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), poiché il mutamento peggiorativo dei saggi dei buoni fruttiferi risultava disposto senza la previsione della necessaria sottoscrizione per accettazione da parte dei titolari dei buoni e senza la necessaria comunicazione al domicilio dei titolari dei buoni, allo scopo di consentire loro il tempestivo esercizio del diritto di recesso;

– con l'art. 47 Cost., per l'«assoluto scoraggiamento del risparmio […] postale», che ne sarebbe conseguito, per effetto della introdotta «possibilità di estendere retroattivamente le variazioni dei tassi di interesse», con il «rischio di una modifica in senso peggiorativo delle condizioni esistenti», senza le garanzie di trasparenza apprestate per il risparmio presso istituti di credito.

2.– In dispositivo (ma solo in dispositivo) della ordinanza di rimessione sono evocati anche gli artt. 43 e 97 Cost., e rispetto a tali parametri – stante l'assoluta carenza di motivazione in ordine al sospetto di una loro violazione – la questione va preliminarmente dichiarata inammissibile.

3.– Ancora in via preliminare, va respinta la richiesta, formulata dalla difesa di Poste italiane, di «rinvio al giudice a quo per […] ius superveniens, […] sub specie di orientamento giurisprudenziale [nel frattempo] consolidatosi».

È pur vero, infatti, che la Corte di cassazione – nel confermare che la disciplina recata dall'abrogato art. 173 del d.P.R. n. 156 del 1973, in ordine alle consentite variazioni anche in peius del tasso di interessi di buoni postali, continua a trovare applicazione ai rapporti in essere alla data di entrata in vigore del d.m. 19 dicembre 2000, emanato in attuazione della norma abrogatrice di cui all'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 284 del 1999 – ne ha anche escluso il contrasto con tutti i parametri costituzionali che vengono ora in esame (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 11 febbraio 2019, n. 3963).

Ma l'intervento nomofilattico della Corte regolatrice non costituisce un novum ius, da rimettere alla valutazione del giudice a quo, poiché attiene al diverso piano della interpretazione (ora per allora) della norma e viene, quindi, in rilievo ai fini della valutazione,

nel merito, delle questioni di legittimità costituzionale in ordine alla stessa sollevate.

4.– Venendo, dunque, al merito delle questioni proposte, va innanzitutto esclusa la violazione dell'art. 3 Cost., sotto entrambi i profili della sua prospettazione.

4.1.– Secondo il rimettente, il denunciato art. 173 del d.P.R. n. 156 del 1973 – consentendo (fino al momento della poi intervenuta sua abrogazione ex art. 7 del d.lgs. n. 284 del 1999) di «estendere con efficacia retroattiva le modificazioni dei tassi di interesse disposte per le serie di nuova emissione» (nella specie, le modificazioni in peius introdotte dal decreto ministeriale del 1986) – avrebbe in primo luogo irragionevolmente leso l'«affidamento», riposto dai risparmiatori, sul tasso di interesse esistente al momento della sottoscrizione dell'investimento.

Per tal profilo, la questione muove da un erroneo presupposto interpretativo, poiché la norma in esame è, in realtà, priva dell'asserito suo carattere retroattivo.

Testualmente essa, infatti, al suo secondo comma, dispone che i buoni delle precedenti serie, ai quali sia estesa la successiva variazione del saggio, «si considerano come rimborsati e convertiti in titoli della nuova serie e il relativo computo degli interessi è effettuato sul montante maturato» e, cioè, sul capitale e sui correlativi interessi come sino a quel momento calcolati in base al saggio previgente.

Vale a dire che la variazione sfavorevole del tasso di interesse dei buoni postali di che trattasi – consentita dal censurato art. 173 – non risale al momento della sottoscrizione del titolo, ma opera solo "per il futuro", a decorrere dell'entrata in vigore del decreto che la disponga. Il che, appunto, esclude la retroattività in senso proprio (sentenza n. 173 del 2019), erroneamente attribuita alla norma denunciata. La quale, per altro, per il fatto stesso di consentire espressamente – e rendere, quindi, prevedibili – successive modifiche, anche riduttive, del saggio di interessi, escludeva con ciò che potesse consolidarsi, e prospettarsi di conseguenza leso, un "affidamento" del risparmiatore sulla invariabilità del saggio vigente al momento della sottoscrizione del titolo.

4.2.– In secondo luogo, neppure sussiste la denunciata disparità di trattamento tra utenti di servizi asseritamente analoghi che l'art. 173 produrrebbe con riferimento ai servizi bancari, in violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della mancata comunicazione individuale della modifica dei tassi di interesse.

Con riferimento al periodo di vigenza della norma in esame, la natura giuridica delle Poste come azienda autonoma dello Stato (sino al 1994) e poi come ente pubblico economico (fino al 1999) ha comportato, infatti, una innegabile eterogeneità dei buoni fruttiferi negoziati dalle Poste italiane rispetto agli strumenti finanziari offerti dal sistema bancario.

La qualificazione – per costante giurisprudenza della Corte di legittimità – di detti buoni come «titoli di legittimazione» ha dato ragione della soggezione dei diritti spettanti ai sottoscrittori dei buoni postali alle variazioni derivanti dalla sopravvenienza dei decreti ministeriali volti a modificare il tasso degli interessi originariamente stabilito.

E ciò ha portato a ritenere che, in ragione appunto della «soggettività statuale del soggetto emittente e [delle] garanzie derivanti da tale profilo soggettivo», la modificazione – demandata dalla norma censurata al decreto ministeriale (accompagnata dalla prescrizione di messa a disposizione della nuova tabella ai titolari dei buoni presso gli uffici postali) – trovasse ingresso all'interno del contratto di sottoscrizione del buono, mediante una integrazione ab externo del suo contenuto, riconducibile alla previsione dell'art. 1339 del codice civile (Corte di cassazione, sentenza n. 3963 del 2019).

4.3.– La difesa dei risparmiatori ha prospettato che «la mera pubblicazione in G.U. del

D.M. che prevede la variazione […] non assolv[a] ad una piena conoscenza in tale materia» e che ciò abbia inciso sulla «libera allocazione del risparmio», impedendo agli investitori l'esercizio del diritto di recesso e un'accettazione per iscritto delle modifiche apportate dallo jus supervenies. Ma la censura (peraltro solo in memoria) così formulata è inammissibile per la sua estraneità al perimetro del thema decidendum, quale segnato dall'ordinanza di rimessione.

5.– Anche il residuo ipotizzato profilo di contrasto con l'art. 47 Cost. muove, a sua volta, dal presupposto del carattere "retroattivo" delle variazioni sfavorevoli del saggio di interesse dei buoni postali, che il denunciato art. 173 consentirebbe; e da ciò il rimettente fa discendere il paventato effetto di «assoluto scoraggiamento del risparmio (nella specie: postale)».

La dimostrata erroneità di un tale presupposto già di per sé comporta l'infondatezza della censura in esame.

Va comunque ancora considerato come la possibilità di variazione, anche in senso sfavorevole, dei tassi di interesse sui buoni fruttiferi postali, consentita dalla disposizione in esame, riflettesse un ragionevole bilanciamento tra la tutela del risparmio e un'esigenza di contenimento della spesa pubblica; contenimento che, in caso di titoli emessi da enti a soggettività statuale, implicava appunto la previsione di strumenti di flessibilità atti ad adeguare la redditività di tali prodotti all'andamento dell'inflazione e dei mercati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 173 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), come modificato dell'art. 1 del decreto-legge 30 settembre 1974, n. 460 (Modifica dell'art. 173 del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156), convertito, con modificazioni, in legge 25 novembre 1974, n. 588, sollevata, in riferimento agli artt. 43 e 97 Costituzione, dal Tribunale ordinario di Rossano, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 173 del d.P.R. n. 156 del 1973, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 47 Cost., dal Tribunale ordinario di Rossano, con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.