

Sentenza della Corte costituzionale n. 182/2018

Materia: esercizio della funzione legislativa.

Parametri invocati: articoli 3 e 76 Cost..

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Tribunale ordinario di Sondrio.

Oggetto: articolo 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), nella parte in cui, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, dichiara la permanente vigenza dell'articolo 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Tribunale ordinario di Sondrio ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 76 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), nella parte in cui, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, dichiara la permanente vigenza dell'articolo 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani). La questione è originata dalla domanda, proposta da una società agricola operante in territorio montano, di accertamento del proprio diritto a beneficiare dell'esenzione dal pagamento dei contributi, secondo quanto previsto dall'articolo 8 della l. 991/1952, mai abrogato, neppure implicitamente. A parere del giudice rimettente, da un lato, il predetto articolo 8 della l. 991/1952 deve ritenersi implicitamente abrogato, tenuto conto di quanto espresso dalla Corte di cassazione nelle pronunce della Sezione lavoro, sentenze 22 agosto 2013, n. 19420 e 20 aprile 2016, n. 7976; dall'altro, non è corretta l'affermazione della medesima Corte di cassazione, secondo cui del predetto articolo 8 non si dovrebbe tenere conto, in quanto la sua inclusione tra le norme ancora vigenti è "frutto di un lapsus calami, sulla base di una interpretazione rispettosa dell'art. 15 preleggi e costituzionalmente orientata, nel senso della coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento (art. 3 Cost.), del rispetto dei principi e criteri direttivi della legge di delega (art. 76 Cost.), alla luce anche dell'art. 44 Cost., comma 2". Il Tribunale rimettente ha, pertanto, ritenuto necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale poiché, da un lato, in carenza di incidente di costituzionalità, la norma in esame dovrebbe essere applicata nel giudizio a quo, impedendo il rigetto della domanda dell'impresa attrice; dall'altro, che la norma in questione sarebbe stata applicata senza tenere conto dei soprarichiamati principi e criteri direttivi di cui all'articolo 14, comma 14, lettere a) e b), della legge delega, ovvero la l. 246/2005, ma ritenendo, al contempo, impossibile la disapplicazione della stessa, in assenza di una pronuncia di incostituzionalità. Dichiarata preliminarmente, inammissibile la questione di legittimità sollevata in relazione all'articolo 3 Cost., in quanto del tutto priva dell'indicazione delle ragioni circa la sua asserita violazione, la Corte

evidenza che il Tribunale rimettente ha correttamente sollevato la questione di costituzionalità del predetto articolo 8, non essendo possibile considerare la norma impugnata “tamquam non esset”. Infatti, la Corte condivide l’orientamento del Tribunale di Sondrio, secondo cui l’inserimento del richiamato articolo 8 tra le disposizioni delle quali si riteneva indispensabile la permanenza in vigore, sottraendolo così all’operatività della c.d. clausola ghigliottina (in base alla quale, decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14, ovvero del maggior termine previsto dall’ultimo periodo del comma 22, tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate) sarebbe “un’attività normativa sfornita di copertura costituzionale posta in essere dal legislatore delegato”, che non può determinare la disapplicazione, ad opera del giudice ordinario, della norma censurata, ma soltanto l’annullamento di quest’ultima da parte della Corte costituzionale. La Corte, dopo aver dichiarato inammissibile la questione di legittimità sollevata in relazione all’articolo 3 Cost., in quanto non recante le ragioni della sua asserita violazione, procede ad accertare se l’articolo 8 della legge 991/1952 sia già stato, o meno, implicitamente abrogato. Il giudice rimettente, infatti, lamenta che la norma impugnata, confermando la vigenza del predetto articolo 8, si sia posta in contrasto con i principi e criteri direttivi della delega, ai sensi dei quali il Governo non avrebbe potuto ritenere indispensabile la permanenza in vigore di disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita, o che avessero esaurito la loro funzione o che, comunque sia, fossero prive di effettivo contenuto normativo od obsolete. A tal fine, la Corte evidenzia, in particolare, quanto segue: a) il legislatore delegante ha sottratto all’operatività della clausola ghigliottina le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 (considerate norme interposte dal giudice rimettente) che il Governo avesse ritenuto di salvare in quanto indispensabili; b) non potevano essere salvate le disposizioni già tacitamente o implicitamente abrogate, nonché le disposizioni che avessero esaurito la loro funzione o che fossero prive di effettivo contenuto normativo o, in generale, obsolete; c) il legislatore delegante sottraeva all’operatività della clausola ghigliottina, in particolare, ai sensi del comma 17 del medesimo articolo 14, le disposizioni rientranti in determinati ambiti materiali (cosiddetti settori esclusi), in relazione ai quali il medesimo legislatore delegante avrebbe provveduto direttamente, senza necessità di intervento da parte del legislatore delegato, a delimitare l’efficacia della futura abrogazione generalizzata; d) il predetto articolo 14, comma 14, inoltre, prevedeva, alla lettera e), che il Governo organizzasse le disposizioni da mantenere in vigore “per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di esse”. Analogamente, il successivo comma 15 disponeva che “i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970”, fatta salva, ai sensi dell’articolo 14, comma 18, della l. 246/2005, l’emanazione, entro due anni dall’entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, di “disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15”. In attuazione della delega prevista dal più volte citato art. 14, comma 14, il Governo ha adottato il d.lgs. 179/2009 (cosiddetto decreto legislativo salva-leggi), il cui articolo 1 è sottoposto al vaglio di legittimità della Corte,

senza tuttavia procedere né all'“organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse” (articolo 14, comma 14, lettera e), né all'attuazione della delega “alla semplificazione o al riassetto della materia” (articolo 14, comma 15). Il Governo, pertanto, ha deciso, nell'ambito della discrezionalità affidatagli dal legislatore delegante (cfr. sentenza n. 41 del 1975), di limitarsi ad individuare le disposizioni la cui permanenza in vigore è stata ritenuta indispensabile, così sottraendole all'operatività della clausola ghigliottina, adottando, in attuazione di quanto consentitogli dall'articolo 14, comma 18, della l. 246/2005, il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore). La Corte, nel delimitare la portata della clausola ghigliottina, che comporta l'abrogazione generalizzata di tutte le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, fatta eccezione per quelle comprese nei cosiddetti settori esclusi e di quelle “salvate” dal Governo con l'adozione del decreto legislativo de quo (nonché, successivamente, con il d.lgs. 213/2010), attribuisce al decreto legislativo “salva-leggi” forza legislativa, in quanto conferma, con la forza della legge, la vigenza di disposizioni che altrimenti sarebbero state abrogate in forza del generalizzato effetto travolgente della clausola ghigliottina. Ciò premesso, ove si ritenga che la “salvezza” di disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 sia avvenuta in contrasto con i principi e criteri direttivi della disposizione delegante, il supposto vizio di eccesso di delega, lungi dal consentire una mera disapplicazione della norma posta dal decreto legislativo “salva-leggi”, non può non determinare l'incidente di costituzionalità (implicitamente, in questi termini, anche la sentenza n. 5 del 2014). La Corte, ritenendo nel merito fondata la questione, ribadisce le indicazioni già fornite in passato relativamente al fatto che “il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, di una lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della ratio e delle finalità che la ispirano” (sentenza n. 104 del 2017). In questa prospettiva, i principi e criteri direttivi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle disposizioni delegate, “ma strumenti per l'interpretazione della loro portata” (sentenza n. 250 del 2016). Le disposizioni del decreto delegato, quindi, vanno lette, ove possibile, nel significato compatibile con detti principi e criteri, “i quali a loro volta vanno interpretati avendo riguardo alla ratio della legge delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente” (sentenza n. 229 del 2014). La discrezionalità del legislatore delegato, “il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega” (sentenza n. 104 del 2017), deve dunque essere inquadrata entro questa cornice unitaria emergente dalla delega interpretata in chiave anche sistematica e teleologica. Nel caso di specie, la finalità del “complesso reticolo di deleghe” di cui all'articolo 14 della l. 246/2005 era quello “di realizzare una generale semplificazione del sistema normativo statale” (sentenza n. 80 del 2012), mediante, da un lato, l'abrogazione dei soli atti normativi primari oramai superati o inutili, nonché, dall'altro, l'armonizzazione e il riassetto degli atti normativi primari ritenuti ancora indispensabili, per settori omogenei o per materie. L'esito di tali interventi avrebbe dovuto restituire, nell'intenzione del delegante, un quadro normativo complessivo ispirato alla conoscibilità e alla certezza del diritto primario vigente.

La Corte, ricordato che, in maniera coerente con le finalità della delega, il Governo non avrebbe potuto prevedere decidere di “salvare” dall’abrogazione generalizzata “disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita” (articolo 14, comma 14, lettera a) della l. 246/2005) ovvero di norme già non più vigenti, perché incompatibili con norme ad esse successive. La Corte mette in evidenza, a tale proposito, che l’abrogazione tacita o implicita si distingue da quella espressa o per nuova disciplina della materia in modo particolarmente significativo, in quanto non essendo, tale forma di abrogazione, accertata da alcuna dichiarazione normativa ufficiale che accerti l’antinomia e vincoli tutti gli operatori giuridici. Pertanto, il legislatore delegante, con il principio e criterio direttivo di cui all’articolo 14, comma 14, lettera a), della l. 246/2005, ha chiamato il Governo ad effettuare la ricognizione, prima, e a salvare, eventualmente, le disposizioni legislative pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 e ancora vigenti, mediante la ulteriore valutazione, di volta in volta, della compatibilità, o non, delle norme da “salvare” con norme successive, per escluderne l’abrogazione tacita. Nel caso di specie, la Corte non ha dubbi circa l’abrogazione tacita, avvenuta prima dell’emanazione del d.lgs. 179/2009, dell’articolo 8 della l. 991/1952 con conseguente vizio, per eccesso di delega, della norma impugnata nel presente giudizio, discendente dal contrasto con l’articolo 14, comma 14, lettera a), della medesima legge, che lo esclude dalla portata dell’effetto abrogativo di cui all’articolo 14, comma 14ter, della l. 246/2005. La Corte ha dichiarato quindi l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’articolo 76 Cost., dell’articolo 1 del d.lgs. n. 179 del 2009, nella parte in cui dichiara, alla voce n. 1266 dell’Allegato 1, l’indispensabile permanenza in vigore dell’articolo 8 della l. 991/1952, per quanto riguarda l’esenzione del pagamento dei contributi unificati in agricoltura.