CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **182/2018** (ECLI:IT:COST:2018:182)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **MODUGNO**
Udienza Pubblica del **08/05/2018**; Decisione del **08/05/2018**
Deposito del **04/10/2018**; Pubblicazione in G. U. **10/10/2018**
Norme impugnate: Art. 1 del decreto legislativo 01/12/2009, n. 179, voce n. 1266 dell'Allegato 1.
Massime: **40208 40209 40210 40211 40212 40213**
Atti decisi: **ord. 138/2017**

SENTENZA N. 182

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 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), voce n. 1266 dell’Allegato 1, promosso dal Tribunale ordinario di Sondrio nel

procedimento vertente tra la Società Agricola Melavì - società cooperativa e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 6 aprile 2017, iscritta al n. 138 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione della Società Agricola Melavì - società cooperativa e dell'INPS;

udito nella udienza pubblica dell'8 maggio 2018 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Oronzo Mazzotta per la Società Agricola Melavì - società cooperativa e Antonino Sgroi per l'INPS.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 6 aprile 2017 (r.o. n. 138 del 2017), il Tribunale ordinario di Sondrio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 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'art. 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani).

Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi sulla domanda della Società Agricola Melavì - società cooperativa «di accertamento del proprio diritto a beneficiare dell'esenzione dal pagamento dei contributi», secondo quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 991 del 1952, con la conseguente condanna dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) a restituirle, nei limiti della prescrizione, le somme versate a tale titolo.

Il giudice a quo precisa che i fatti sono pacifici tra le parti.

La parte attrice – la quale gestisce un'azienda agricola in un territorio classificato come montano, avvalendosi di personale avente la qualifica di operaio occupato a tempo determinato o indeterminato – sostiene che la norma che dispone l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli non sia mai stata oggetto di abrogazione, né espressa né tacita. La fondatezza di tale tesi troverebbe riscontro nell'art. 1 del d.lgs. n. 179 del 2009, il quale, diretto a individuare le norme pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 di cui è indispensabile la permanenza in vigore, all'Allegato 1, voce n. 1266, ha esplicitamente indicato il richiamato art. 8 della legge n. 991 del 1952. Circostanza, questa, che non potrebbe essere superata «a mezzo di una mera disapplicazione della norma avente forza di legge», come invece avrebbe fatto la Corte di cassazione, sezione lavoro, con le sentenze 22 agosto 2013, n. 1920 (recte: 19420) e 20 aprile 2016, n. 7976, potendo il giudice comune semmai sollevare questione di legittimità costituzionale della citata disposizione del decreto legislativo.

L'INPS chiede il rigetto della domanda sostenendo, al contrario, che il citato art. 8 sia stato tacitamente abrogato, come è stato ritenuto, in particolare, dalla già richiamata giurisprudenza di legittimità.

1.1.– Ciò premesso, il giudice di Sondrio rileva che, ai fini della decisione della controversia, occorre verificare, innanzitutto, se l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 sia ancora in vigore. A tal proposito, ritiene di aderire al percorso argomentativo proposto dalla Corte di cassazione nella richiamata sentenza del 2013, trascritto e fatto integralmente proprio nell'ordinanza di rimessione.

I passaggi rilevanti del complesso excursus normativo – ampiamente svolto dal giudice

della nomofilachia e riferito nell'ordinanza di rimessione – sono i seguenti: 1) l'art. 8 della legge n. 991 del 1952, rubricato «Agevolazioni fiscali», aveva un duplice contenuto: per un verso, prevedeva agevolazioni fiscali per i territori montani, identificati come tali in virtù dell'art. 1 della medesima legge e del richiamo al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 7 gennaio 1947, n. 12 (Modificazioni al decreto legislativo Presidenziale 27 giugno 1946, n. 98, concernente l'esenzione dalla imposta fondiaria e sul reddito agrario per i terreni montani); per un altro, prevedeva l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati per i terreni situati a quota non inferiore ai 700 metri sul livello del mare; 2) gli artt. 58 e 68 del decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 (Approvazione del testo unico delle leggi sulle imposte dirette), dettando una nuova disciplina in materia, hanno tacitamente abrogato l'art. 8 per la parte relativa alle agevolazioni fiscali; 3) la legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (Nuove norme sullo sviluppo della montagna), istituiva le Comunità montane e, al suo art. 12, quinto comma, espressamente stabiliva che «le agevolazioni fiscali di cui all'articolo 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991, sono estese all'intero territorio montano»; 4) gli artt. 7 e 8 del decreto-legge 23 dicembre 1977, n. 942 (Provvedimenti in materia previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, n. 41, per un verso, con disposizione d'interpretazione autentica, hanno confermato l'esenzione contributiva in discorso per le sole imprese con terreni ubicati ad una altitudine non inferiore ai 700 metri sul livello del mare e, per un altro, hanno ridotto del 40 per cento i contributi previdenziali ed assistenziali dovuti per i lavoratori agricoli dipendenti nei territori montani al di sotto dei 700 metri di altitudine; 5) la Corte costituzionale, con la sentenza n. 370 del 1985, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952, nonché degli artt. 7 e 8 del decreto-legge n. 942 del 1977, nella parte in cui non prevedevano l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati agricoli anche per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine inferiore ai 700 metri sul livello del mare; 6) a fini fiscali, una nuova definizione di territori montani, più ampia delle precedenti, veniva dettata dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601 (Disciplina delle agevolazioni tributarie); 7) l'art. 9, comma 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)», pone una generale disciplina di sgravi contributivi per le imprese agricole in territori montani; da allora in avanti, si è fatto riferimento, ai fini delle agevolazioni contributive in favore di datori di lavoro agricolo operanti nei territori montani, all'individuazione di questi ultimi dettata dall'art. 9 del d.P.R. n. 601 del 1973; 8) gli artt. 28 e 29 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), successivamente abrogati dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), hanno disposto l'abrogazione, tra gli altri, degli artt. 1 e 14, secondo comma, della legge n. 991 del 1952, nonché degli artt. 3, 4, 5 e 7 della legge n. 1102 del 1971; 9) l'art. 11, comma 27, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), ha sostituito il comma 5 dell'art. 9 della legge n. 67 del 1988, rideterminando la quota di sgravio contributivo spettante ai datori di lavoro aventi sedi ed operanti nei comuni montani, con riferimento ai lavoratori dipendenti assunti a tempo indeterminato o determinato; 10) l'art. 18 della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), ha previsto un esonero previdenziale totale per le assunzioni a tempo parziale da parte delle imprese e dei datori di lavoro aventi sedi ed operanti nei comuni montani; regime, questo, che sarebbe coerente con quello di sgravi contributivi configurato dall'art. 9 della legge n. 67 del 1988, mentre sarebbe del tutto incompatibile con la sopravvivenza del regime generale di esenzione contributiva previsto dall'art. 8 della legge n. 991 del 1952: ciò perché non avrebbe senso una norma diretta a prevedere una particolare ipotesi di esenzione per le assunzioni a tempo parziale, ove il regime generale fosse quello dell'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli; 11) in epoca più recente, con l'art. 01 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2 (Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa), convertito, con modificazioni, in legge 11 marzo 2006, n. 81, è stato introdotto un incremento – fino al 75 per cento – dello sgravio contributivo per i territori montani particolarmente svantaggiati, con richiamo della legge n. 67 del 1988; 12) tale regime è stato oggetto di diverse proroghe, fino al 31 luglio 2010 (ad opera dell'art. 1-ter, comma 1, del decreto-legge 3

novembre 2008, n. 171, recante «Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare», convertito, con modificazioni, in legge 30 dicembre 2008, n. 205; dell'art. 8-octies del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante «Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario», convertito, con modificazioni, in legge 9 aprile 2009, n. 33; dell'art. 2, comma 49, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»); 13) infine, l'art. 1, comma 45, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)», ha ripristinato gli sgravi contributivi, eliminando le pregresse scadenze per usufruire del maggior beneficio.

Alla luce di tale evoluzione normativa, la Corte di cassazione, nella citata sentenza n. 19420 del 2016, ha affermato che l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 «non può che rientrare tra le disposizioni tacitamente o implicitamente abrogate» o, ad ogni modo, tra le disposizioni che, prima dell'emanazione del d.lgs. n. 179 del 2009, «avevano esaurito la loro funzione o erano comunque obsolete». La disposizione di delega sulla cui base è stato adottato tale decreto legislativo (art. 14, comma 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005», quale risultante dalla sostituzione ad opera dell'art. 4, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile») espressamente escludeva, tuttavia, che potessero individuarsi quali disposizioni la cui permanenza in vigore è indispensabile disposizioni, per l'appunto, «oggetto di abrogazione tacita o implicita» (lettera a) o che avessero «esaurito la loro funzione o [fossero] prive di effettivo contenuto normativo o [fossero] comunque obsolete» (lettera b). Secondo il giudice della nomofilachia, conseguentemente, l'inclusione del citato art. 8 tra le norme "salvate" «si deve considerare tamquam non esset, 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». Conclusione, questa, che sarebbe avvalorata dalle affermazioni della giurisprudenza costituzionale sul d.lgs. n. 179 del 2009, in base alle quali tale atto normativo avrebbe una «funzione meramente ricognitiva» e sarebbe «sprovvisto di una propria e autonoma forza precettiva o, se si vuole, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi», potendo soltanto confermare la vigenza di norme che non l'avessero già perduta (sentenza n. 346 del 2010; nello stesso senso è richiamata anche la sentenza n. 80 del 2012).

1.2.– Il giudice rimettente, dopo aver osservato che analoghe argomentazioni sono state riproposte anche dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, n. 7976 del 2016, condivide, della giurisprudenza di legittimità, la conclusione circa l'avvenuta abrogazione tacita dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952.

Dissente, invece, quanto alla possibilità di considerare quale lapsus calami l'inserimento di quest'ultimo articolo tra le disposizioni "salvate" dal d.lgs. n. 179 del 2009. Se è vero che il citato art. 8 non era più «norma vigente del nostro ordinamento giuridico» e, pertanto, il Governo non aveva «alcun potere di farla rivivere», si sarebbe, allora, «dinanzi a un'attività normativa sfornita di copertura costituzionale posta in essere dal legislatore delegato», che non consente al giudice ordinario «la disapplicazione tout court della norma in questione, avente valore formale di legge fino alla sua rimozione dal nostro ordinamento giuridico, cui è abilitata la sola Corte costituzionale».

La norma del decreto legislativo, pertanto, sarebbe di necessitata applicazione nel giudizio a quo, in quanto impedirebbe il rigetto della domanda giudiziale, cui il giudice rimettente riterrebbe di pervenire in considerazione della pregressa abrogazione tacita dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952: di qui la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale. La loro

non manifesta infondatezza, per violazione degli artt. 3 e 76 Cost., si desumerebbe da quanto già argomentato.

2.– Con atto depositato il 30 ottobre 2017, si è costituito in giudizio l'INPS, parte convenuta nel giudizio a quo, contestando «la rilevanza, l'ammissibilità e la fondatezza» delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

La difesa dell'INPS puntualizza, innanzitutto, i fatti della controversia. In particolare, rileva che la società agricola attrice aveva assolto per tempo agli oneri contributivi in favore degli operai agricoli utilizzati, fruendo dello sgravio contributivo parziale di cui all'art. 9 della legge n. 67 del 1988, e che, pertanto, chiedendo ora l'applicazione dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952, viene a pretendere la restituzione del solo differenziale contributivo, non avendo mai pagato la contribuzione in misura ordinaria.

Ripercorsa, poi, l'ordinanza di rimessione, l'INPS ritiene che le questioni di legittimità siano inammissibili, in quanto sarebbe carente la motivazione circa la violazione di entrambi i parametri costituzionali evocati. Il giudice rimettente si sarebbe limitato a confutare, «con giudizi di valore e non giuridici, il percorso argomentativo che ha utilizzato il giudice della nomofilachia», senza però esporre le ragioni che non gli consentirebbero di «disapplicare una disposizione di legge che afferma l'esistenza e l'efficienza nell'ordinamento giuridico di una disposizione che non è più in essere». Il giudice a quo, inoltre, avrebbe dimostrato di far propria la soluzione della Corte di cassazione, ritenendo soltanto di non poterla applicare se non dopo l'annullamento della norma censurata da parte della Corte costituzionale: dovrebbe allora spiegare «quali siano i motivi giuridici sottesi allo svolgimento di un'attività normativa sfornita di copertura costituzionale che però, per non essere applicata dai giudici di merito, necessita sempre e comunque di una declaratoria di illegittimità costituzionale».

3.– Con atto depositato il 30 ottobre 2017, si è altresì costituita in giudizio la Società agricola Melavì - società cooperativa, parte attrice nel giudizio a quo, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità o l'infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Sinteticamente ripercorsi i fatti di causa, e messo in luce in particolare come la mancata abrogazione dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952 sia «sancita per tabulas» dal decreto legislativo n. 179 del 2009, la difesa della parte privata contesta sia la premessa del ragionamento del giudice rimettente (ossia, l'intervenuta abrogazione del citato art. 8), «sia le conseguenze trattene sul significato sistematico» del richiamato decreto legislativo.

3.1.– Per quanto riguarda la mancata abrogazione tacita, la parte privata rileva che la legge n. 991 del 1952 è stata sì oggetto di numerosi interventi normativi, ma che questi mai hanno interessato l'art. 8, di modo che è rimasta immutata la previsione della totale esenzione contributiva: le leggi successive nel tempo che hanno interessato i territori montani, infatti, hanno provveduto ad abrogare esplicitamente le precedenti norme, ove contrastanti, dal che dovrebbe dedursi che il citato art. 8 «non è stato oggetto di abrogazione nemmeno implicita». Tale ricostruzione troverebbe conforto nella sentenza n. 254 del 1989 della Corte costituzionale: in tale decisione, resa quand'era già vigente l'art. 9 della legge n. 67 del 1988, espressamente richiamato dall'allora giudice rimettente, si afferma che «per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine superiore ai settecento metri sussiste normativamente l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati».

L'abrogazione tacita, del resto, presupporrebbe «un evidente contrasto tra norme e non [potrebbe] essere neppure applicata in casi (…) dubbi». In questa prospettiva, la giurisprudenza ordinaria e amministrativa sottopone a «rigorosi limiti la verifica del requisito della "incompatibilità"» (si richiamano le sentenze del Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 settembre 2013, n. 4337, e della Corte di cassazione, sezione lavoro, 10 agosto 1998, n. 7840).

La legge n. 67 del 1988 non introdurrebbe neppure una nuova disciplina della materia, come al contrario prospettano la giurisprudenza di legittimità e il giudice rimettente, affermando che essa ha per oggetto tutti i territori montani e tutte le qualifiche dei dipendenti. In particolare, la giurisprudenza di legittimità non avrebbe tenuto conto della «necessaria distinzione tra le varie categorie di dipendenti precisata dal legislatore nelle due disposizioni»: la legge n. 991 del 1952, infatti, si applicherebbe soltanto agli operai che svolgevano l'attività nei territori montani, in quanto «categoria maggiormente penalizzata dalla particolare situazione di quel territorio»; per le altre categorie di lavoratori, che erano già soggette a contribuzione, la legge n. 67 del 1988 ha invece introdotto le agevolazioni.

D'altro canto – osserva ancora la difesa della parte privata – seguendo la prospettazione dell'INPS dovrebbe concludersi che il legislatore del 1988 aveva introdotto una agevolazione estesa anche a chi allora beneficiava dell'esenzione totale: difficile però immaginare «che una misura definita come una agevolazione in realtà possa essere interpretata come introduzione ex novo di un obbligo contributivo».

Inoltre, la legge n. 67 del 1988 avrebbe stabilito per tutto il territorio nazionale i parametri per la delimitazione delle aree svantaggiate, determinando i relativi livelli contributivi per la generalità dei dipendenti. L'agevolazione contributiva contestualmente prevista, pertanto, doveva applicarsi a tutti i dipendenti operanti in tali territori, non anche agli operai che prestavano la manodopera in territori montani, tanto più che la circostanza che un'azienda agricola ricada contemporaneamente in una zona svantaggiata e in un territorio montano non influisce sul godimento dei benefici riconosciuti dalla legge (si richiama la sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 26 marzo 1998, n. 3199).

La difesa della società agricola assume, dunque, che, non essendo stato implicitamente abrogato l'art. 8 della legge n. 991 del 1952, le questioni di legittimità costituzionale debbono considerarsi inammissibili.

3.2.– Ad ogni modo, la circostanza che il legislatore si sia esplicitamente pronunciato per la vigenza di un testo normativo dovrebbe di per sé escludere l'abrogazione tacita, poiché il contesto valutativo si rivela «non molto dissimile da quello usualmente valorizzato con riferimento all'interpretazione autentica proveniente, per l'appunto, dal legislatore».

La difesa della parte privata critica severamente, pertanto, la giurisprudenza di legittimità richiamata dal giudice a quo, rilevando come per parlare coerentemente di lapsus calami dovrebbe dimostrarsi che il riferimento all'art. 8 della legge n. 991 del 1952 fosse sicuramente non voluto dal legislatore.

In senso contrario, invece, militerebbe innanzitutto il fatto che, attraverso le deleghe di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 2005, il legislatore ha posto in essere un meccanismo di semplificazione della legislazione, cui il Governo ha dato corso attraverso una complessa attività di consultazione dei ministeri interessati, sfociata prima nel d.lgs. n. 179 del 2009 e poi nel relativo decreto legislativo correttivo 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). Sarebbe irrealistico, dunque, considerare quale lapsus calami l'inserimento dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952 tra le disposizioni sottratte all'abrogazione delle norme antecedenti al 1° gennaio 1970, quando, tutto al contrario, la scelta di tale inserimento «non può che ritenersi indicativa di una chiara, precisa ed inequivocabile presa di posizione in ordine all'assoluta importanza della permanenza in vigore della disciplina ivi prevista».

A riprova di tali affermazioni, si rileva che l'attività d'individuazione, da parte del Governo, delle disposizioni da confermare in vigore sarebbe stata svolta in modo «preciso e accurato», tanto che non tutte le leggi – e tra queste la n. 991 del 1952 – sono state "salvate" per intero,

ma spesso solo in alcuni articoli. Il «Governo-legislatore», pertanto, avrebbe dapprima rilevato la mancata abrogazione tacita del citato art. 8 e poi, inserendolo tra le disposizioni da sottrarre al generalizzato effetto abrogativo previsto dalla legge di delega, ne avrebbe confermato la vigenza, ulteriormente confermata con l'adozione del d.lgs. n. 213 del 2010.

La scelta consapevole del legislatore delegato – coerente con «la finalità fondamentale di semplificazione» che, secondo quanto affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 80 del 2012, costituiva la ratio della delega – emergerebbe altresì dalla lettura di tutte le norme e degli atti parlamentari che hanno avuto per oggetto il d.lgs. n. 179 del 2009 e che sono intervenuti in tema di semplificazione normativa.

La difesa della parte privata, infine, osserva come le affermazioni della Corte di cassazione sarebbero gravemente lesive del principio della separazione dei poteri, poiché determinerebbero «una sorta di abrogazione giurisprudenziale della disposizione che contiene una dichiarazione espressa di vigenza, che si pone quasi nei termini di una interpretazione autentica, come tale immodificabile in sede giurisprudenziale». Una «indiretta conferma» di tale assunto sarebbe rinvenibile nella sentenza n. 5 del 2014 della Corte costituzionale, la quale avrebbe affermato che il Governo non potrebbe novamente esercitare la delega abrogando una legge considerata indispensabile, dovendo eventualmente provvedervi il legislatore: e se non può farlo il Governo, neppure può farlo il giudice rimettente.

In ragione di tutte queste argomentazioni, la parte privata reputa pertanto, in subordine, infondate le questioni di legittimità costituzionale, non ravvisando alcuna violazione degli artt. 3 e 76 Cost. da parte della disposizione censurata.

4.– In data 16 aprile 2018, la Società agricola Melavì - società cooperativa ha depositato una memoria illustrativa, con la quale insiste per la dichiarazione di inammissibilità o infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, ribadendo gli argomenti già utilizzati nell'atto di costituzione.

La difesa della parte privata, in particolare, mette in rilievo il «paradosso» che ambedue le parti del giudizio a quo concordano sulla infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, argomentata tuttavia in base a opposti presupposti: secondo l'INPS, la norma di cui all'art. 8 della legge n. 991 del 1952 sarebbe stata «implicitamente espunta dall'ordinamento per effetto dell'interpretazione (abrogatrice) del sistema fornita dal giudice di legittimità», di modo che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità sarebbe inutiliter data; al contrario, secondo essa parte privata il giudice non potrebbe disapplicare una norma legislativa, dovendo invece «prendere atto che la parola chiara ed esplicita del legislatore non può che fare aggio su qualsivoglia interpretazione sistematica e/o percorso argomentativo in chiave di implicita abrogazione».

Si sarebbe, dunque, dinanzi all'«ennesimo conflitto» tra giudice e legislatore, simile a quello che si verifica allorché il legislatore adotti una disposizione di interpretazione autentica, superando quella fornita dalla giurisprudenza. Né varrebbe sostenere, come hanno fatto la Corte di cassazione e l'INPS, che il d.lgs. n. 179 del 2009 ha carattere meramente ricognitivo, non essendo chiaro – secondo la parte privata – il senso di tali espressioni, visto che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 346 del 2010, ha già affermato che tale decreto legislativo conferma «la persistente e immutata» efficacia delle disposizioni "salvate".

Il giudice rimettente, sotto questo specifico profilo, moverebbe invece dal corretto presupposto secondo cui l'applicazione del disposto legislativo sarebbe doverosa, rifiutando l'idea del lapsus calami del legislatore; sol che si tratterebbe, a suo dire, di attività normativa sfornita di copertura costituzionale.

5.– In data 19 aprile 2018, fuori termine, ha depositato una memoria illustrativa anche

l’INPS.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Sondrio dubita, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell’art. 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’art. 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani).

Il giudice rimettente è chiamato a pronunciarsi su una 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’art. 8 della legge n. 991 del 1952. Disposizione, quest’ultima, la cui permanenza in vigore è stata ritenuta indispensabile dalla norma censurata.

Il giudice a quo rileva che l’art. 14, comma 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005) – nel testo risultante dalla sostituzione ad opera dell’art. 4, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) – aveva delegato l’esecutivo ad adottare decreti legislativi che individuassero le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche successivamente modificate, delle quali si riteneva indispensabile la permanenza in vigore, nel rispetto, tra gli altri, dei seguenti principi e criteri direttivi: «esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita» e «esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete» (rispettivamente, lettere a e b della disposizione delegante).

Il richiamato art. 8 della legge n. 991 del 1952, tuttavia, doveva considerarsi – a parere del Tribunale ordinario di Sondrio – implicitamente abrogato. A tale conclusione il giudice rimettente giunge sulla base dell’articolato percorso argomentativo, che espressamente fa proprio, svolto dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 22 agosto 2013, n. 19420 e 20 aprile 2016, n. 7976).

Allo stesso tempo, il giudice a quo dissente da altra parte del decisum della Corte di cassazione. In specie, non condivide l’affermazione del giudice di legittimità – fondata su di una supposta «funzione meramente ricognitiva» del d.lgs. n. 179 del 2009 – stando alla quale l’inclusione del citato art. 8 tra le norme “salvate” dovrebbe ritenersi «tamquam non esset, 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». L’inserimento del richiamato art. 8 tra le disposizioni delle quali si riteneva indispensabile la permanenza in vigore sarebbe invece, secondo il Tribunale ordinario di Sondrio, «un’attività normativa sfornita di copertura costituzionale posta in essere dal legislatore delegato», la quale 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.

Di qui, nella prospettiva del giudice rimettente, la necessità di sollevare le questioni di legittimità costituzionale. La norma impugnata, infatti, per un verso sarebbe di indispensabile applicazione nel giudizio a quo, in quanto impedirebbe il rigetto della domanda della parte

attrice, al quale il Tribunale altrimenti perverrebbe in ragione della pregressa abrogazione tacita dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952; per un altro, sarebbe stata adottata in contrasto con i principi e criteri direttivi posti dall'art. 14, comma 14, lettere a) e b), della legge di delega n. 246 del 2005.

2.– Preliminarmente, deve essere dichiarata inammissibile, perché del tutto priva di motivazione in punto di non manifesta infondatezza, la questione di legittimità sollevata in relazione all'art. 3 Cost.

La struttura della motivazione dell'ordinanza di rimessione, invero, è tutta volta a denunciare l'eccesso di delega in cui sarebbe incorso il Governo con l'adozione della norma impugnata.

In questo contesto, l'art. 3 Cost. è fugacemente evocato in due sole occasioni. Una prima, allorché è richiamato il passaggio argomentativo della giurisprudenza di legittimità – dal quale il rimettente, peraltro, espressamente dissente – in base al quale la norma impugnata, secondo una interpretazione costituzionalmente conforme che garantisca coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento, dovrebbe considerarsi «tamquam non esset». Una seconda, nella parte finale dell'ordinanza di rimessione, quando il giudice a quo afferma che la non manifesta infondatezza (anche) per la violazione del canone di ragionevolezza si desume dalle argomentazioni in precedenza addotte.

Si tratta, dunque, di apodittici richiami del parametro costituzionale, non accompagnati dall'indicazione delle ragioni circa la sua asserita violazione, necessariamente diverse da quelle che fondano il dubbio di legittimità costituzionale in relazione all'art. 76 Cost.

3.– Non sono fondate, invece, le eccezioni di inammissibilità proposte da entrambe le parti costituite.

3.1.– Secondo l'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS), sarebbe carente anche la motivazione circa la presunta violazione dell'art. 76 Cost. Il giudice rimettente si sarebbe limitato a confutare il percorso argomentativo della Corte di cassazione, senza tuttavia dar conto delle ragioni che non gli consentirebbero di disapplicare la norma censurata, che conferma la vigenza di «una disposizione che non è più in essere».

Va invece rilevato, in senso contrario, che il Tribunale di Sondrio ha senza dubbio ben argomentato il lamentato vizio di eccesso di delega, risultando chiarissime le ragioni le quali, da un lato, lo inducono a ritenere che la norma impugnata sia stata adottata in contrasto con i principi e criteri direttivi posti dalla relativa legge di delega e, dall'altro, gli impediscono di disapplicarla, rendendo invece necessario l'incidente di costituzionalità.

3.2.– A parere della Società agricola Melavì - società cooperativa, parte attrice nel giudizio a quo, le questioni di legittimità costituzionale dovrebbero considerarsi inammissibili in quanto non sarebbe mai stato oggetto di abrogazione implicita l'art. 8 della legge n. 991 del 1952, sicché il giudice rimettente dovrebbe farne senz'altro applicazione.

Nell'odierno caso all'attenzione di questa Corte, tuttavia, la valutazione sull'avvenuta abrogazione implicita, o non, del richiamato art. 8 attiene al merito e non all'ammissibilità della questione di legittimità. Il giudice rimettente, infatti, lamenta che la norma impugnata abbia confermato la vigenza di tale art. 8, così ponendosi in contrasto con i principi e criteri direttivi della delega, ai sensi dei quali il Governo non poteva 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. Vagliare se l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 fosse stato già implicitamente abrogato è, dunque, attività valutativa imprescindibile per effettuare il sindacato sul contrasto,

o non, della norma impugnata con l'art. 76 Cost.

4.– Ancora in via preliminare, deve affermarsi che è corretto l'operato del giudice rimettente, il quale ha ritenuto, in ciò dissentendo dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, di non poter considerare «tamquam non esset» la norma impugnata e, conseguentemente, ha sollevato l'odierna questione di legittimità costituzionale.

Una compiuta motivazione sul punto non può prescindere, anche in ragione degli argomenti di segno diverso spesi dalla giurisprudenza di legittimità, dalla ricostruzione del quadro normativo entro il quale si inserisce la delega attuata con l'impugnato art. 1 del d.lgs. n. 179 del 2009.

4.1.– Il legislatore, con l'art. 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005, aveva delegato il Governo ad adottare «decreti legislativi che [individuassero] le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si [riteneva] indispensabile la permanenza in vigore». Trattasi della delega nota come "salva-leggi".

La qualificazione di "salva-leggi" si deve alla circostanza che il successivo comma 14-ter – introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 69 del 2009 – prevede che, «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» (cosiddetta clausola ghigliottina).

All'operatività della clausola ghigliottina, pertanto, il legislatore delegante sottraeva le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 che il Governo avesse ritenuto di "salvare" perché indispensabili, nel rispetto dei principi e criteri direttivi posti dal medesimo art. 14, comma 14: per quel che qui rileva, trattandosi delle norme interposte evocate dal giudice rimettente, si era escluso che potessero 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, comunque sia, obsolete.

Il legislatore delegante, poi, parimente sottraeva all'operatività della clausola ghigliottina, secondo quanto disposto dal comma 17 del medesimo art. 14, le disposizioni rientranti in determinati ambiti materiali (cosiddetti settori esclusi): in relazione a questi ultimi, pertanto, il legislatore delegante provvedeva direttamente, senza che fosse necessario l'intervento del legislatore delegato, a delimitare l'efficacia della futura abrogazione generalizzata.

Il richiamato art. 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». Similmente, il successivo comma 15 disponeva: «i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei princìpi 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».

Infine, il comma 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 – come modificato dall'art. 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti) – aveva ulteriormente previsto che: «[e]ntro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, [potessero] essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive,

esclusivamente nel rispetto dei princìpi 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. n. 179 del 2009 (cosiddetto decreto legislativo salva-leggi), il cui art. 1 è oggetto della odierna questione di legittimità costituzionale, senza tuttavia procedere né alla «organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse» (art. 14, comma 14, lettera e), né all'attuazione della delega «alla semplificazione o al riassetto della materia» (art. 14, comma 15). Il Governo, pertanto, ha deciso, nell'ambito della discrezionalità affidatagli dal legislatore delegante (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.

Il legislatore delegato, poi, ha adottato – in attuazione di quanto consentitogli dall'art. 14, comma 18, della legge n. 246 del 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).

4.2.– Questo essendo il quadro normativo entro cui si colloca la norma impugnata, deve escludersi che il d.lgs. n. 179 del 2009 sia meramente ricognitivo, come invece ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità richiamata dal giudice rimettente, con orientamento peraltro ribadito anche da Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 22 marzo 2018, n. 7214.

4.3.– Come si è già detto, il d.lgs. n. 179 del 2009 ha anche la funzione, di primaria rilevanza, di delimitare la portata della clausola ghigliottina, la quale ha determinato l'abrogazione generalizzata di tutte le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, fatta eccezione per quelle comprese nei cosiddetti settori esclusi di cui all'art. 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005, e per quelle, appunto, "salvate" dal Governo con l'adozione del decreto legislativo de quo (e con il d.lgs. n. 213 del 2010). Altrimenti detto, il decreto legislativo "salva-leggi" ha necessariamente valenza anche normativa, perché limita e circoscrive il generalizzato effetto abrogante della clausola ghigliottina: ove il Governo non avesse esercitato la delega "salva-leggi", tutte le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, salvo quelle ricomprese nei cosiddetti settori esclusi, dovrebbero oggi considerarsi abrogate per opera dell'art. 14, comma 14-ter, della legge n. 246 del 2005.

4.4.– Non depongono in senso contrario – come invece ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità – le sentenze n. 80 del 2012 e n. 346 del 2010 di questa Corte.

La prima delle due richiamate pronunce, invero, in nessuna sua parte prende posizione sulla natura ricognitiva o non del d.lgs. n. 179 del 2009, essendo allora oggetto dello scrutinio di legittimità costituzionale, d'altro canto, l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e scambio).

Non vale in senso contrario osservare che nella sentenza n. 346 del 2010 questa Corte ha in effetti rilevato che il decreto legislativo "salva-leggi" ha «funzione meramente ricognitiva» in relazione alla fattispecie ivi esaminata. Tale affermazione, infatti, deve essere riguardata non isolatamente, ma alla luce delle questioni di legittimità costituzionale allora sollevate, nonché di altre affermazioni rese nella complessiva motivazione di quella pronuncia.

Questa Corte era chiamata a decidere un ricorso della Provincia autonoma di Bolzano con il quale si lamentava che il d.lgs. n. 179 del 2009 avesse mantenuto in vigore il regio decreto

29 marzo 1923, n. 800 che determina la lezione ufficiale dei nomi dei comuni e di altre località dei territori annessi, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473. Secondo la Provincia ricorrente, tale atto normativo era stato già oggetto di abrogazione per opera del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 (Misure urgenti in materia di semplificazione normativa), convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 2009, n. 9, sicché la sua "salvezza" per mano del decreto legislativo "salva-leggi" ne avrebbe determinato la reviviscenza, così violando una pluralità di parametri costituzionali e, in particolare, la competenza esclusiva in materia di toponomastica attribuita alla Provincia autonoma dalle norme dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670).

Le questioni furono dichiarate inammissibili.

Si rilevò, infatti, che l'effetto abrogativo di cui all'art. 2, comma 1, del d.l. n. 200 del 2008, in relazione al r.d. n. 800 del 1923, non si era mai prodotto. Il citato art. 2, comma 1, prevedeva che l'abrogazione delle disposizioni elencate nell'Allegato 1 al medesimo decreto-legge avesse luogo a far data dal 16 dicembre 2009; il d.lgs. n. 179 del 2009, dal canto suo, è entrato in vigore il 15 dicembre 2009 e, all'art. 1, comma 2, ha espressamente sottratto all'effetto abrogativo del d.l. n. 200 del 2008 le disposizioni di cui all'Allegato 2 al medesimo decreto legislativo, tra le quali è ricompreso, appunto, il r.d. n. 800 del 1923. Conseguentemente, quest'ultimo non era mai stato oggetto d'abrogazione e, dunque, il decreto legislativo "salva-leggi" «lungi dal determinar[ne] la "reintroduzione" o la "reviviscenza" nell'ordinamento […] ha semplicemente consentito di vederne confermata la vigenza, sull'ovvio presupposto […] che esso non l'avesse perduta e che, perciò, altrettanto evidentemente, non avesse necessità di riacquistarla» (sentenza n. 346 del 2010).

Si aggiunse, inoltre, che il decreto legislativo "salva-leggi", «nell'individuare le disposizioni da mantenere in vigore, non ridetermin[a] né in alcun modo corregg[e] le relative discipline, limitandosi a confermare, peraltro indirettamente – attraverso, cioè, la mera individuazione di atti da "salvare" –, la persistente e immutata loro efficacia» (sentenza n. 346 del 2010).

Questa Corte, pertanto, ebbe soltanto a escludere che con il decreto legislativo "salva-leggi" fossero state "reintrodotte" disposizioni in ipotesi lesive della competenza della ricorrente in materia di toponomastica, così come negò – in un passaggio pure richiamato dalla giurisprudenza di legittimità – che tale decreto potesse considerarsi dotato di «una propria e autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi» (sentenza n. 346 del 2010), in quanto l'unico compito ad esso attribuito dal legislatore delegante era quello di "salvare" dall'abrogazione, sottraendole alla portata della clausola ghigliottina, le disposizioni la cui permanenza in vigore era dal Governo ritenuta indispensabile.

D'altra parte, la funzione normativa in questione – come invero si è già rilevato nella sentenza n. 346 del 2010 – non è certo quella di introdurre nell'ordinamento giuridico norme "nuove", ma quella di confermare la «persistente e immutata» efficacia di altre disposizioni, sottraendole all'effetto abrogativo generalizzato della clausola ghigliottina e, così, conservandone la vigenza.

4.5.– Una volta riconosciuto che il d.lgs. n. 179 del 2009 ha forza legislativa – perché, giova ribadirlo, conferma, con la forza della legge, la vigenza di disposizioni che altrimenti sarebbero state abrogate per opera dell'art. 14, comma 14-ter, della legge n. 246 del 2005 – 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 quale ha scrutinato e

dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010, nella parte in cui modificava il d.lgs. n. 179 del 2009, espungendo dalle norme mantenute in vigore il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, recante «Divieto delle associazioni di carattere militare»).

5.– Nel merito, la questione è fondata.

5.1.– Questa Corte ha costantemente riconosciuto 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 essere inquadrata, dunque, entro questa cornice unitaria emergente dalla delega interpretata in chiave anche sistematica e teleologica.

Nel caso di specie, fine dichiarato del pur complesso reticolo di deleghe di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 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'organizzazione, per settori omogenei o per materie, l'armonizzazione e il riassetto degli atti normativi primari ritenuti ancora indispensabili. 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.

5.2.– In questa cornice vanno collocati i principi e criteri direttivi posti dall'art. 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005 e, in particolare, quello di cui alla lettera a), in base al quale il Governo non poteva (né doveva) prevedere la permanenza in vigore delle «disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita».

Va rilevato, innanzitutto, che tale principio e criterio direttivo è logicamente e coerentemente correlato a finalità e oggetto della delega: se il legislatore delegante è voluto intervenire per eliminare le norme primarie pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 ancora vigenti, sebbene oramai non indispensabili, sarebbe stato intimamente contraddittorio prevedere o ammettere che il legislatore delegato potesse decidere di "salvare" dall'abrogazione generalizzata norme già implicitamente abrogate, ovverosia norme già non più vigenti, perché incompatibili con norme ad esse successive.

Allo stesso tempo, non può disconoscersi che – se le forme paradigmatiche nelle quali è possibile l'abrogazione, positivamente previste dall'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, sono espressive di uno stesso fenomeno e istituto giuridico, uno ed unico essendo l'effetto che da esse si genera – l'abrogazione tacita o implicita si distingue da quella espressa o per nuova disciplina della materia in modo particolarmente significativo. In tale forma di abrogazione, infatti, non esistendo dichiarazione normativa ufficiale che accerti l'antinomia e vincoli tutti gli operatori giuridici, il contributo offerto dall'interprete nel riconoscimento e nella determinazione dell'effetto abrogativo, non sempre di pronta e agevole percezione, è particolarmente rilevante, comportando spesso incertezza ed opinabilità nelle soluzioni e conseguente possibilità di esiti interpretativi difformi ed opposti.

Il legislatore delegante, con il principio e criterio direttivo di cui all'art. 14, comma 14, lettera a), della legge n. 246 del 2005, ha chiamato, pertanto, il Governo – nell'attività di

ricognizione, prima, e di eventuale “salvezza”, poi, delle disposizioni legislative pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 e ancora vigenti – a una reiterata valutazione, volta a volta, circa la compatibilità, o non, delle norme da “salvare” con norme successive, per escluderne la già avvenuta abrogazione tacita.

5.3.– Nel caso oggi sottoposto all’esame di questa Corte, tuttavia, non può nutrirsi alcun dubbio sull’avvenuta abrogazione tacita, antecedentemente all’emanazione del d.lgs. n. 179 del 2009, dell’art. 8 della legge n. 991 del 1952, come ha già riscontrato la Corte di cassazione, dapprima con la sentenza n. 19420 del 2013, e poi con la sentenza n. 7976 del 2016 e con l’ordinanza n. 7214 del 2018.

I passaggi davvero essenziali del percorso argomentativo del giudice di legittimità – più ampiamente esposti nel Ritenuto in fatto (punto 1.1.)– sono i seguenti: 1) il citato art. 8 aveva un duplice contenuto, prevedendo, da un lato, agevolazioni fiscali per i territori montani e, dall’altro, l’esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati «per i terreni situati ad una altitudine non inferiore ai 700 metri sul livello del mare»; 2) gli artt. 58 e 68 del decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 (Approvazione del testo unico delle leggi sulle imposte dirette), dettando una nuova disciplina in materia, avevano tacitamente abrogato il richiamato art. 8 per la parte relativa alle agevolazioni fiscali; 3) questa Corte, con la sentenza n. 370 del 1985, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del medesimo art. 8 nella parte in cui non prevedeva l’esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura anche per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine inferiore ai 700 metri sul livello del mare; 4) l’art. 9, comma 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)» – anche nel testo frutto della sostituzione ad opera dell’art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) – reca una generale disciplina di sgravi contributivi per le imprese agricole in territori montani, la quale ha implicitamente sostituito l’esenzione di cui all’art. 8 della legge n. 991 del 1952 con tale sistema di sgravi contributivi.

5.4.– La conclusione cui è giunto il giudice della nomofilachia deve essere, per questa parte, integralmente condivisa.

Sussiste, in effetti, assoluta incompatibilità tra le norme ricavabili, per un verso, dall’art. 8 della legge n. 991 del 1952 e, per un altro, dall’art. 9, comma 5, legge n. 67 del 1988: per una medesima fattispecie – i contributi dovuti dai datori di lavoro agricolo – le due norme pongono conseguenze giuridiche inconciliabili, tali che l’applicazione dell’una non può che comportare la non applicazione dell’altra.

La norma risalente al 1952 prevedeva, infatti, un regime di esenzione totale dal pagamento di tali contributi a favore dei datori di lavoro agricolo operanti in territori montani (senza che più rilevasse, all’indomani della sentenza n. 370 del 1985 di questa Corte, la quota altimetrica del territorio montano). La più recente norma del 1988, anche nel testo risultante dalla sostituzione ad opera dell’art. 11 della legge n. 537 del 1993, ha introdotto, invece, una disciplina non di esenzione, ma in base alla quale «i premi ed i contributi relativi alle gestioni previdenziali ed assistenziali, dovuti dai datori di lavoro agricolo per il proprio personale dipendente, occupato a tempo indeterminato e a tempo determinato nei territori montani», sono fissati in misura ridotta rispetto a quella ordinaria.

Né coglie nel segno la Società agricola Melavì - società cooperativa quando sostiene che la richiamata giurisprudenza di legittimità non avrebbe tenuto conto della «necessaria distinzione tra le varie categorie di dipendenti precisata dal legislatore nelle due disposizioni». Nella prospettiva della parte privata, l’art. 8 della legge n. 991 del 1952 troverebbe applicazione soltanto in relazione agli operai che svolgevano l’attività nei territori montani, in quanto «categoria maggiormente penalizzata dalla particolare situazione di quel territorio», mentre per le altre categorie di lavoratori, che erano già soggette a contribuzione, l’art. 9, comma 5,

della legge n. 67 del 1988 avrebbe introdotto il sistema di sgravi contributivi. Il richiamato art. 8, tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalla società agricola, prevedeva l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura non in riferimento ai soli operai, ma a tutto il personale dipendente delle imprese operanti in territori montani; l'art. 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988, a sua volta, si riferisce ai contributi dovuti dai datori di lavoro agricolo per il personale dipendente nei territori montani, senza fare alcuna distinzione tra categorie di lavoratori, ma anzi espressamente precisando che il regime di favore vale per il personale occupato tanto a tempo determinato quanto a tempo indeterminato.

6.– Deve concludersi che, al momento dell'adozione da parte del Governo del decreto legislativo "salva-leggi", l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 era già stato oggetto di abrogazione implicita, sicché la norma impugnata nel presente giudizio, che lo esclude dalla portata dell'effetto abrogativo di cui all'art. 14, comma 14-ter, della legge n. 246 del 2005, si pone in contrasto con l'art. 14, comma 14, lettera a), della medesima legge ed è viziata, conseguentemente, per eccesso di delega.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'art. 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'art. 8 della legge n. 991 del 1952, per quanto riguarda l'esenzione del pagamento dei contributi unificati in agricoltura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 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 dichiara, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani), quanto all'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura.

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.lgs. n. 179 del 2009, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Sondrio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 ottobre 2018.

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.