

Procedimento “taglia-leggi” ed eccesso di delega

di **Lorenzo Abagnara**, *dottorando presso l’Università degli Studi di Salerno*

Sommario: **1.** Un caso controverso di applicazione del c.d. “tagli-leggi”; **2.** Natura e funzione del decreto “salva-leggi”; **3.** Il rapporto fra reviviscenza e abrogazione; **4.** La Corte costituzionale come arbitro ultimo della permanenza in vigore delle leggi anteriori al 1° gennaio 1970.

1. Un caso controverso di applicazione del c.d. “tagli-leggi”

Con la sentenza che si annota la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 del 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, 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’esonero dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura.

Il giudice *a quo* — in particolare — è stato chiamato a pronunciarsi sulla domanda di una Società Agricola cooperativa «di accertamento del proprio diritto a beneficiare dell’esonero dal pagamento dei contributi», secondo quanto previsto dall’art. 8 della legge 991/1952, con la conseguente condanna dell’INPS a restituire, nei limiti della prescrizione, le somme versate a tale titolo. La parte attorea, difatti, afferma, sia nell’atto depositato il 30 ottobre 2017 che con la memoria illustrativa depositata in data 16 aprile 2018, che la disposizione che prevede l’esonero dal pagamento dei contributi agricoli non sia mai stata abrogata, né espressamente né tacitamente. Tale argomentazione troverebbe — secondo l’itinerario ermeneutico di detta parte — riscontro oggettivo nell’art. 1 del d.lgs. 179/2009, il quale, proteso a contemplare le norme pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, di cui è indispensabile la vigenza, all’Allegato 1, voce n. 1266,

ha espressamente richiamato l'art. 8 della legge 991/1952. Né sembrerebbe cogliere nel segno, ad avviso del giudice *a quo*, il ricorso a «una mera disapplicazione della norma avente forza di legge», propugnato dalla Corte di Cassazione, sezione lavoro, con le sentenze 22 agosto 2013, n. 19420 e 20 aprile 2016, n. 7976, ritenendo — viceversa — imprescindibile promuovere questione di legittimità costituzionale della citata disposizione del decreto legislativo. A tal fine, evidenzia una serie di importanti passaggi relativi al complesso *excursus* normativo. L'inserimento del richiamato art. 8 tra le disposizioni delle quali si riteneva indispensabile la permanenza in vigore sarebbe, infatti, secondo il giudice rimettente, «un'attività normativa sfornita di copertura costituzionale posta in essere dal legislatore delegato», la quale non può produrre la disapplicazione ad opera del giudice ordinario della norma censurata, ma soltanto una declaratoria di incostituzionalità di quest'ultima da parte della Corte in quanto sarebbe stata adottata in contrasto con i principi e criteri direttivi posti dall'art. 14, comma 14, lettere a) e b), della legge di delegazione 246/2005. Contestualmente, nelle predette decisioni, il giudice di legittimità sostiene che l'inclusione del citato art. 8 tra le norme “salvate” — fondata sulla «funzione meramente ricognitiva» del d.lgs. 179/2009 — 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'INPS, dal suo canto, chiede il rigetto della domanda sostenendo, al contrario, che il citato art. 8 sia stato tacitamente abrogato.

Al fine di analizzare la decisione della Corte, risulta rilevante evidenziare, preliminarmente, come operi il meccanismo del “taglia-leggi”, la tecnica di semplificazione normativa conosciuta a livello internazionale: c.d. “*regulary guillotine*” (ghigliottina normativa)¹. Introdotto al capo II “altri

¹ L. CARBONE, *L'esperienza taglia-leggi a metà del suo cammino*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 05/2008. A livello nazionale, esistono strumenti e tecniche volte al conseguimento di obiettivi per la semplificazione e razionalizzazione della normativa vigente. Tra queste tecniche, emerge una che viene usata nel Regno Unito e consiste nell'affidamento a un'apposita commissione parlamentare - *law commission* - il compito di effettuare una revisione della legislazione e di proporre modifiche nonché abrogazioni. Per la semplificazione normativa nell'esperienza inglese, vedi E. ALBANESI, *I meccanismi di semplificazione normativa nel Regno Unito*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2015, p. 433. La tecnica è riconducibile alla categoria della ghigliottina normativa dell'ordinamento degli Stati Uniti, ossia del “c.d. *sunsetting*”, che — letteralmente — consiste nella individuazione di un “tramonto” per la precedente legislazione adottata. Le “*sunset law*” sono leggi sottoposte a una data di scadenza e decorso il termine di efficacia di tali leggi, il Parlamento effettua una valutazione in merito alla persistente utilità di esse. Qualora non venga riscontrata una persistente utilità, tali leggi scompaiono dall'ordinamento e il risultato che si ottiene è analogo a quello prodotto da un'operazione di riduzione

interventi normativi” della legge n. 246 del 28 novembre 2005, l'art. 14 è rubricato “semplificazione della legislazione”. Esso è strumento volto a riordinare la legislazione vigente. Tale meccanismo è distinto in tre fasi: la prima, ricognitiva di tutte le norme in vigore al fine di delimitare con precisione il numero di leggi esistenti; la seconda mira a sfortire l’ordinamento dalle leggi inutili; la terza riguarda la razionalizzazione e il riordino dell’intero panorama legislativo, attraverso l’accorpamento di norme omogenee per materia. Inoltre ha un duplice scopo: da un lato, diminuire il numero delle norme esistenti; dall’altro, facilitare la conoscenza delle norme i per cittadini e per gli operatori. Esso ha prodotto l’abrogazione generalizzata delle disposizioni di legge precedenti il 1970 e la complementare opera di individuazione delle disposizioni “sopravvissute”, nonché l’abrogazione espressa e “nominata” di decine di migliaia di atti primari e la redazione dei primi codici con la consapevolezza della delicatezza e della complessità insite in un siffatto sfortimento dello stock normativo.

Tuttavia, parte della dottrina non nasconde alcune criticità, sostenendo che la disciplina posta dall’art.14 della legge 246/2005 pone alcune questioni di natura interpretativa. *In primis* desta perplessità l’utilizzo del termine “disposizioni legislative”. Sotto altro profilo, appare interessante la problematica inerente all’utilizzabilità della delega a contrario. Inoltre, sotto altro profilo, risulta delicata l’interpretazione della previsione del comma 17 del citato art. 14. In virtù di tale disposizione alcune materie vengono escluse dall’effetto abrogativo del procedimento “taglia-leggi”. La delimitazione di tali materie può alimentare incertezze normative o applicative².

dello *stock* normativo. In caso di valutazione con esito positivo, si ha un prolungamento dell’efficacia di quelle leggi. Inoltre il *sunsetting* non esclude che leggi divenute obsolete vengano adottate nuovamente, ma conferisce alla maggioranza in carica nel momento in cui la legge cessa di produrre effetti il privilegio dell’inerzia legislativa. Come lo stesso Calabresi ha sostenuto, il tempo – quindi, la durata – non è un indicatore idoneo a decretare l’obsolescenza di una legge o di un regolamento amministrativo rispetto all’ordinamento in cui quella legge o quel regolamento si inserisce. Il decorso del tempo, in altri termini, è un criterio troppo rigido, che non può applicarsi a tutte le leggi e nemmeno a tutte le leggi di una certa tipologia. Inoltre, il *sunsetting* offre alla maggioranza pro-tempore la potente arma dell’inerzia legislativa anche rispetto a leggi che avrebbero ancora un’utilità e la cui rinnovazione potrebbe ancora godere del favore dell’opinione pubblica. Vedi G. CALABRESI, *A Common Law for the Age of Statutes*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, p. 61. Il *sunsetting* soddisfa solo in parte l’esigenza di certezza del diritto e la riduzione dello stock normativo non è una conseguenza automatica dell’utilizzo di tale tecnica. La riconsiderazione di una legge alla data della sua scadenza, infatti, può condurre a ritenere opportuno un prolungamento della sua efficacia.

² Cfr. V. B. CARAVITA, *Attuazione del procedimento “taglia – leggi”*, Relazione tenuta al seminario di approfondimento dal titolo “Attuazione del procedimento Taglia – leggi –Problemi, proposte e prospettive”, organizzato dalla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, del 2 aprile 2009, in *federalismi.it* n. 10/2009 - *Focus semplificazione e qualità della Normazione*, p. 1.

Importante problematica, riguarda la valenza normativa ovvero ricognitiva da riconoscere ai decreti delegati previsti dall'art. 14, comma 14. La loro natura normativa si deduce direttamente dal comma 16, ai sensi del quale "decorso il termine di cui al comma 14 tutte le disposizioni statali pubblicate anteriormente sono abrogate". In virtù di ciò, ai decreti viene riconosciuta una forza abrogativa nella quale si sostanzia la loro valenza normativa.

Altro aspetto problematico è relativo al procedimento e riguarda la sua operatività rispetto ai decreti legge. In particolare, sorgono alcune incertezze nell'ipotesi in cui si intenda mantenere in vigore le disposizioni recate da un decreto legge: in tal caso è dubbio se sia possibile sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione, ovvero risulti necessario salvare anche il decreto - legge da questa convertito.

Ci si è interrogati, inoltre, se <<il procedimento, c.d. "taglia-leggi", disciplinato dall'art.14 della legge 246/2005 e dalle successive modifiche legislative, potrebbe essere utilizzato anche per la legislazione successiva al 1969 e applicato ad alcuni dei settori attualmente esclusi dall'abrogazione generalizzata di norme, ai sensi del comma 17 del medesimo articolo 14>>, per quanto riguarda la modifica del discrimine temporale (che attiene all'oggetto, sia pure non proprio forse certamente "definito", come vorrebbe, secondo una prevalente interpretazione, l'art.76 Cost.), sarebbe necessaria una "nuova legge", e se per<<assicurare la c.d. "manutenzione" dell'ordinamento giuridico>>, sembrerebbe preferibile rispondere privilegiando l'esperienza dei "codici di settore", già previsti dalla legge 229/2003 che ha "rivisitato" l'art. 20 della legge 59/1997³, abrogando l'art. 7 della l. n. 50/1999 e sostituendoli all'ambiguo strumento dei testi unici misti⁴.

2.Natura e funzione del decreto "salva-leggi". Si può considerare un testo unico?

Merita di essere affrontata la questione della natura e della funzione del d.lgs. n. 179/2009, nato per individuare "le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1 gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore". Esso prosegue l'opera di semplificazione del quadro normativo italiano

³ Con la lunga serie delle sue modificazioni: ex art.7 l.15. 5. 1997, n. 127; ex art. 1 l. 16. 6. 1998 n.191; ex artt. 2, 7 e 9 l. 8. 3. 1999, n. 50; ex art. 1 l. 24. 11. 2000, n. 340.

⁴ Convertito in Legge 6 agosto 2008, n. 133, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria".

iniziata con il primo intervento contenuto nel D.L. 112/2008⁵ e nel successivo D.L. 200/2008⁶, che può considerarsi l'ultimo atto di una strategia di politica legislativa che ha preso avvio con la legge 28 novembre 2005, n. 246: si tratta di interventi legislativi di abrogazione espressa di disposizioni legislative ritenute inutili ed estranee al nostro ordinamento, che hanno già prodotto nel nostro ordinamento un significativo "taglio di leggi". Il d.lgs. 179/2009 è strutturato in due allegati, divisi a loro volta in parti, e formato da un elenco di 2375 atti legislativi, di cui è stata confermata la vigenza. Tale elenco è stato redatto sulla base di una articolata istruttoria dei Ministeri competenti per materia, in maniera da individuare non solo atti legislativi nel loro complesso ma spesso anche singoli articoli, di cui era necessaria la permanenza in vigore. Tale elenco è stato modificato, dopo un anno, con un decreto legislativo correttivo, che ha aggiunto, cancellato o sostituito decine di voci⁷. Dobbiamo quindi ritenere che, dal 15 dicembre 2009, le leggi precedenti al 1 gennaio 1970 siano ancora da considerare in vigore soltanto se contenute nell'elenco di cui al d.lgs. 179/2009 oppure se riconducibili a uno dei "settori esclusi" di cui al comma 17 dell'art. 14 legge 246/2005.

In merito alla funzione, è opportuno precisare che il d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179 costituisce un atto emanato nell'esercizio degli amplissimi poteri legislativi delegati di cui ai commi 14 e 15 dell'art. 14 della l.246/2005. Esso esplica la funzione, di precipuo rilievo, di circoscrivere la portata della clausola ghigliottina, che ha prodotto l'abrogazione generalizzata di tutte le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, eccezion fatta per quelle trasfuse nei cosiddetti settori esclusi di cui all'art. 14, comma 17, della legge 246/2005, e per quelle, giust'appunto, "salvate" dal Governo con l'adozione del decreto legislativo in parola e con il successivo d.lgs. 213/2010.

Il d.lgs. 179/2009, dunque, spiega necessariamente efficacia anche normativa, perché delimita il generalizzato effetto abrogante della clausola ghigliottina.

Alla luce di quanto precisato, ci si potrebbe chiedere se sia possibile configurarne la natura giuridica come di un testo unico. Appare quindi, opportuno richiamare, più in generale e preliminarmente, la qualificazione giuridica dei testi unici e per lo meno la *summa divisio* che di norma si ritiene operante in materia. In dottrina e in giurisprudenza si usa, infatti, distinguere tra testi unici che si basano su una legge di delega, che conferisce poteri normativi al governo, non

⁵ Convertito in Legge 18 febbraio 2009, n. 9 "recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa".

⁶ Cfr. F. MODUGNO *Procedimento 'taglia - leggi': profili problematici* in *federalismi.it* n.8/2009 p.4.

⁷ Decreto legislativo n. 213/2010 rubricato "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".

importa se più o meno ampi, e testi unici che nascono da un'autonoma iniziativa del governo al di fuori di ogni conferimento di poteri da parte del Parlamento⁸. Non si può negare che un certo contributo, per lo meno a livello interpretativo, rechino anche i testi unici che nascono da una iniziativa governativa a prescindere da una qualunque attribuzione di poteri da parte del Parlamento⁹, ma non si può non rimarcare il fatto che il regime dell'atto risulta radicalmente diverso rispetto a quello che connota i testi unici che nascono da una delega o anche da una semplice autorizzazione: questi ultimi, infatti, sono atti cui va riconosciuta senza dubbio la forza di legge, con tutte le conseguenze che ne derivano sia in relazione alla forza attiva e alla forza passiva dell'atto sia con riguardo alla sottoponibilità di esso al sindacato della Corte costituzionale. I testi unici, invece, che non promanano da un conferimento parlamentare di poteri, non possono essere considerati atti con forza di legge, potendo essere tutt'al più considerati, ricorrendone i presupposti, atti regolamentari oppure, in caso diverso, meri atti amministrativi¹⁰. Vi sarebbe, infine, un *tertium genus* costituito da quei testi unici, che assemblano sia un contenuto legislativo che regolamentare; si è parlato, al riguardo, di assemblaggi “meramente editoriali”: “operazioni meccanicamente o automaticamente compiute, senza alcuna capacità innovativa”¹¹.

Al fine di trovare la risposta corretta, è preliminarmente utile focalizzare l'attenzione sul problema relativo alla natura “normativa” o “ricognitiva” degli atti di esercizio della delega “salva-

⁸ Su tali profili, e per un generale inquadramento sulle pronunce processuali della Corte si veda il lavoro di M. Luciani, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio incidentale*, Milano, 1984, *passim*; per una complessiva ricognizione in materia si può anche vedere R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale, (1999-2001)*, Torino, 2002, p. 89.

⁹ Per una simile impostazione si veda già P. A. Capotosti, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti fra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, 1969, in *Giur. cost.*, p. 1476, il quale, giustamente, equipara alla delegazione vera e propria il caso della legge di “autorizzazione” alla redazione di testi unici che comunque avrebbe l'effetto di attribuire comunque una potestà legislativa in materia; la stessa distinzione si ritrova, ben argomentata, in V. Angiolini, *Testo unico*, in *Enc. del dir.*, vol. XLIV, Milano 1992, p. 525; si veda anche A. Cerri, *Delega legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. X, Roma, 1993, p. 12; L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, p. 221; M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?* in *Giur.it* 12/2000; A. MONCARELLI, *Leggi organiche e autovincoli legislativi: davvero la legge non può limitare se stessa?* in *Giur.it* 5/2005

¹⁰ In questo senso si veda l'impostazione di C. Esposito, *Testi unici*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XII, pt. II, 1940, p. 181.

¹⁰ In questo senso si veda l'impostazione di C. ESPOSITO, *Testi unici*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XII, pt. II, 1940, p. 181.

¹¹ Cfr. V. DI CIOLO, *Il riordino e il consolidamento della legislazione italiana nella XIII legislatura. Note preliminari*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 4/2001 e autori ivi citati. Vedi altresì M. VOZZI, *Semplificazione, riordino ed informatizzazione della normativa vigente*, in *Rassegnaparlamentare*, n. 3, 2005 p.19.

leggi”. In dottrina, si registra una risposta univoca, che riconosce la necessaria “normatività” o “costitutività” dei suddetti decreti, non solo in ragione della loro natura formale di “atti con forza di legge” ma, soprattutto, a causa della esigenza di porsi come atti capaci di disporre l’effetto “salvifico” delle disposizioni legislative anteriori al 1970 ritenute indispensabili e, perciò, di derogare alla abrogazione generalizzata stabilita direttamente dal comma 16 dell’art. 14 della legge 246/2005¹². In special modo dal novellato comma 14-*ter* deve, infatti, ricavarsi la definitiva conferma della natura sicuramente “normativa” dei decreti legislativi emanati in attuazione del comma 14. In particolare, il legislatore del 2009, proprio attraverso la nuova formulazione della clausola ghigliottina, ha esplicitato che i decreti adottati in base alla delega principale, i quali prima figuravano come una categoria di atti esclusi dall’effetto abrogativo secondo la previsione del comma 17, non sono un gruppo di norme preesistenti che il legislatore ha deciso di sottrarre all’effetto abrogativo, ma costituiscono piuttosto un limite di natura differente, autonomo e a sé stante, trattandosi di atti appositamente adottati dal legislatore delegato al solo ed esclusivo scopo di circoscrivere l’effetto abrogativo generalizzato. In tal modo, risulterebbe confermato il “carattere normativo” di tali atti, essendo ancor più chiaro che, partecipando espressamente in senso limitativo alla abrogazione generalizzata, assumerebbero una necessaria valenza normativa che, associata alla estrema discrezionalità derivante dalla genericità dei principi e criteri direttivi assegnati al legislatore delegato, porterebbe ad escludere che essi possano avere una natura meramente ricognitiva e non vincolante.

Non mancano opinioni contrastanti, in particolare alcuni evidenziano che l’effetto “salvifico” rispetto alla abrogazione generalizzata, non sarebbe imputabile autonomamente ai decreti delegati, bensì direttamente alla norma legislativa di produzione parlamentare, con la conseguenza di poter considerare tali decreti – una volta escluso il contenuto di riordino/riassetto normativo – come meramente ricognitivi di un elenco di disposizioni da mantenere in vigore, cui lo stesso legislatore parlamentare aveva fatto rinvio facendolo proprio¹³. Altri sostengono, inoltre, che sia possibile

¹² In merito si osservano le opinioni espresse da F. Sorrentino, A. D’Atena, B. Caravita di Toritto, F. Modugno e P. Ridola in risposta al quesito n. 4 posto dalla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione e raccolte nella Relazione, spec. 124, 129, 137, 148 e 168. Stesse opinioni espresse nella sede ufficiale sono reperibili in: *Attuazione del procedimento “Taglia Leggi”* (con interventi di Federico Sorrentino e Antonio D’Atena), in *federalismi.it*, n. 10/2009, p. 5 e p. 10; B. CARAVITA DI TORITTO, *Attuazione del procedimento Taglia – leggi*, ivi, spec. 5; F. MODUGNO, *Procedimento Taglia-leggi: profili problematici*, in *federalismi.it*, n. 8/2009, p.7-15.

¹³ Tale interpretazione del dato normativo è stata condivisa nella sostanza da P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità dell’attuazione: il caso del meccanismo del c.d. “taglia-*

sostenere che la norma in grado di produrre l'effetto salvifico nei confronti della clausola abrogativa debba tuttora considerarsi contenuta direttamente nel testo della legge n. 246, potendosi con ciò confermare la ricostruzione secondo la quale al potere delegato del Governo, ossia di individuare le disposizioni legislative da mantenere in vigore, è affidato un ruolo meramente "certatorio" e "ricognitivo" mediante la semplice predisposizione di elenchi di fonti o di enunciati preesistenti ai quali la legge stessa, attraverso la tecnica del rinvio fisso, ricollega l'effetto di opposizione alla "ghigliottina", disponendone *in proprio* la perdurante vigenza¹⁴.

Se le considerazioni che precedono consentono di accertare la natura normativa del decreto salva-leggi, esse non sono sufficienti ad escludere di per sé la sua più precipua natura di testo unico, a seconda delle posizioni dottrinali esaminate, di tipo innovativo o meramente ricognitivo. Ciò, tuttavia, che fa dubitare della qualificazione del "salva-leggi" quale testo unico è la circostanza che esso riguardi una molteplicità di aspetti, non a caso avendo concorso alla loro individuazione ciascun Ministero nell'ambito delle materie di rispettiva competenza. L'unicità dell'oggetto regolato nel testo unico, infatti, costituisce una costante idonea a qualificare detta fonte normativa, tanto nel caso in cui se ne riconosce natura innovativa, quanto meramente ricognitiva.

L'eterogeneità delle materie e la mancanza di specifici principi e criteri direttivi trasformano questa anomala delega legislativa in una delega in bianco¹⁵, andando ad attribuire al Governo un ruolo eccessivo e probabilmente esorbitante la forma di governo parlamentare; che vuole, invece, la funzione legislativa attribuita alle Camere.

Non par dubbio, pertanto, che se il decreto "salva-leggi" costituisca una figura del tutto nuova nell'ordinamento italiano, esso possa, al pari dei testi unici, fondatamente configurarsi come un

leggi", in *federalismi.it* 12/2009, p.18, il quale afferma che «l'intervento del legislatore delegato ha nell'impianto complessivo della legge un ruolo che è (...) certatorio e ricognitivo», proprio in forza del menzionato comma 17, lett. g), dell'art. 14, dovendosi pertanto giungere alla conclusione secondo la quale «i decreti legislativi attuativi si attecchiano, a ben vedere, su strumenti di perimetrazione (largamente discrezionale) della portata della clausola taglia-leggi, ma ciò non in forza di una propria (pretesa) valenza normativa, bensì in conseguenza dell'iscrizione di *vis quodammodo normativa all'esito dell'operazione salvifica da essi condotta, compiuta ab externo dalla legge che è e resta, quanto a formale titolarità giuridica, il dominus dell'intera vicenda*».

¹⁴ Cfr. M. CECCHETTI *L'attuazione della delega "salva-leggi" mediante il d.lgs. n. 179 del 2009 e qualche possibile scenario futuro*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2010, p.7.

¹⁵ Entro determinati limiti la Costituzione ha delimitato il ricorso alla delega legislativa, ostacolando che con la legge ordinaria di delegazione il Parlamento attribuisca al Governo una delega «*in bianco*» paragonabile alla concessione dei «*pieni poteri*» con la generica autorizzazione a legiferare per un numero pressoché limitato (cfr. M. RODRIGUEZ, *sub art. 76 in Commentario breve alla Costituzione*, 470, Milano, 1990; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, p. 766, Padova, 1969); R. RUSSO, *La delega in bianco nella giurisprudenza costituzionale* in *OSSERVATORIO COSTITUZIONALE*, Gennaio 2015.

“decreto legislativo anomalo”, che integra una fattispecie inedita e non classificabile nelle consuete e collaudate categorie elaborate dalla dogmatica delle fonti del diritto.

3. Il rapporto fra reviviscenza e abrogazione.

La fattispecie in esame, ove si ritenesse che il decreto “salva-leggi” abbia fatto “rivivere” un contenuto normativo abrogato, pone il problema dello spazio giuridico che ha l’istituto della reviviscenza nel nostro ordinamento.

Per valutare questo assunto, occorre partire dal chiedersi quale sia l’orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia di reviviscenza¹⁶ e l’abrogazione¹⁷.

Preliminarmente, bisogna evidenziare che la questione della reviviscenza è complessa ed ha dato adito a diverse opinioni¹⁸. In termini giuridici, il caso di una nuova legge che rinvia ad una legge a suo tempo abrogata e dice di volerla immettere di nuovo nel sistema, non è reviviscenza della vecchia legge ma è entrata in vigore di una nuova legge che ha come contenuto quello della vecchia legge. Si parla di reviviscenza in senso proprio se è ammesso un automatismo per cui un fatto ha come conseguenza automatica la cessazione dell’abrogazione a suo tempo dichiarata e col prodursi di tale fatto un nuovo inizio di vigore proprio della legge o disposizione a suo tempo trattata come abrogata. Il caso deve presentare due requisiti: 1) manca una volontà esplicita del legislatore di far rivivere una legge a suo tempo abrogata; 2) è possibile ricavare dalle circostanze la cessazione dell’effetto abrogativo e per conseguenza la ripresa di vigore di una legge a suo tempo abrogata. In realtà, qualcosa del genere è prevista dalla sospensione: è il caso di una legge che viene sospesa a tempo determinato o indeterminato o per sua stessa dichiarazione o per dichiarazione di una legge successiva; la reviviscenza, diversamente, prevede una vera e propria cessazione dell’effetto abrogativo a suo tempo prodotto.

¹⁶ I giuristi hanno inteso raggruppare una serie di ipotesi in cui si verifica il “ritorno in vita” di norme che si dovevano considerare relegate nel passato. Vedi M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norma e principio di completezza dell’ordinamento*, in *Rass. parl.*, 3/2006 p.692.

¹⁷ Bisogna chiedersi se l’abrogazione è permanente e irreversibile oppure può in alcuni casi cessare con conseguente reviviscenza delle disposizione precedentemente abrogate. Vedi A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. Giur.*, XVII, Roma 1998, p.2.

¹⁸ Cfr. P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n. 2/2010 p. 390.

La dottrina oggi maggioritaria ammette in linea di principio la possibile reviviscenza di norme illegittimamente abrogate, seppur con certi limiti. Le opinioni favorevoli si dividono sul fondamento della reviviscenza. Alcuni fondano la reviviscenza di una norma abrogata a seguito di illegittimità della norma abrogatrice su una particolare concezione del fenomeno abrogativo. Altri invece ammettono tale ipotesi di reviviscenza soltanto in forza della circostanza per cui la dichiarazione di incostituzionalità sia assimilabile all'annullamento. All'interno di questo ultimo indirizzo sono più sfumate le ipotesi in cui si ritiene che il ripristino possa verificarsi.

Un primo indirizzo dottrinale riconduce la reviviscenza alla natura del fenomeno abrogativo come permanente e continuo e non, invece, come irretrattabile e definitivo. Si tratta della tesi originariamente proposta da Sorrentino secondo la quale l'effetto abrogativo non deve essere scisso da quello normativo, poiché l'abrogazione deriva direttamente dalle norme (e non dall'atto normativo o dalle sue disposizioni) ed è un fenomeno che «si svolge a livello dei risultati interpretativi». Si tratta dell'orientamento in assoluto più favorevole alla reviviscenza in ogni ipotesi e, ovviamente, ammette la configurabilità del fenomeno – si potrebbe dire anche a maggior ragione – nel caso in cui la norma abrogatrice sia dichiarata illegittima. In questa prospettiva, ogni vicenda che colpisce la norma abrogatrice limitandone o estinguendone l'efficacia si ripercuote naturalmente sulla norma abrogata: al venir meno della causa che ne determinava la limitazione di efficacia, la norma abrogata cessa di essere tale e torna a esplicare pienamente i propri effetti nell'ordinamento¹⁹.

La distinzione fondamentale fra le ipotesi di abrogazione di norma abrogatrice e di illegittimità di norma abrogatrice consiste dunque non nella conseguenza, che è la restituzione di piena efficacia alla norma, ma sul *dies a quo* da cui tale effetto decorre: nel primo caso decorrerà *ex nunc* (salva l'ipotesi di abrogazione con efficacia retroattiva), nel secondo caso invece, stante l'annullamento e non la semplice limitazione della norma abrogatrice, decorrerà invece *ex tunc*²⁰.

Secondo tale orientamento, nell'ipotesi di illegittimità di norma abrogatrice la reviviscenza dovrà essere riconosciuta indiscriminatamente a prescindere dalla modalità con cui essa è stata disposta: dunque, sia che la norma annullata fosse espressa da una disposizione espressamente

¹⁹ Cfr. G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it - Focus Fonti* -, n. 5/2015, p. 17.

²⁰ Cfr. A. GIGLIOTTI, *Brevi note in tema di reviviscenza degli atti normativi*, in *NOMOS Le attualità nel diritto*, n. 1/2012, p. 5.

abrogatrice, sia che invece l'abrogazione fosse determinata tacitamente o implicitamente per il contrasto fra discipline. La pronuncia della Corte, in questo ordine di idee, deve limitarsi ad annullare la legge o la disposizione, senza statuire nulla circa l'eventuale effetto ripristinatorio: è infatti l'interprete che, «non potendo più tenere conto di tale disposizione o norma, non potrà nemmeno rilevare l'eventuale contrasto tra essa e la norma precedente, e non potrà (più), quindi, ritenere quest'ultima abrogata dalla prima». Tuttavia, si precisa che l'effettivo esito ripristinatorio va comunque valutato caso per caso, dovendo l'interprete valutare «se l'eliminazione di una o più disposizioni da un testo che disciplina *ex novo* la materia faccia venir meno l'effetto abrogativo, ovvero se la caducazione di incertezza, perché la sua sussistenza ovviamente sarebbe oggetto di valutazione discrezionale da parte degli interpreti²¹.

In secondo luogo, ragionando in termini di *extrema ratio* si assegna alla reviviscenza un ruolo che non sembra le sia proprio, quale momento di “chiusura” a garanzia della completezza dell'ordinamento. È forse preferibile ritenere che essa sia un fenomeno esclusivamente legato alla cessazione (o, come nelle ipotesi ora considerate, all'annullamento) dell'effetto abrogativo, cioè a una dinamica oggettiva fra due norme poste in tempi diversi, la quale prescinde dalle esigenze di completezza; tali esigenze, del resto, sono assicurate nell'ordinamento con altri mezzi, cioè attraverso l'interpretazione analogica e il ricorso ai principi generali, come stabilito dall'art. 12 delle Preleggi.

Non è infatti scontato che una disciplina caducata per illegittimità abbia sostituito una previgente disciplina completa e unitaria. Anzi, date le note problematicità di produzione normativa del nostro ordinamento, è forse più realistico ipotizzare il caso dell'incostituzionalità di un codice o di un testo unico di rango legislativo che erano succeduti a una pluralità di disposizioni sparse e

²¹ L'ultimo comma dell'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dispone che «quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali». Nel senso della nullità, però, si sono espressi V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, 521 ss.; M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1968, 109 s. 4 Sull'efficacia delle sentenze di accoglimento, per tutti, v. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, quinta edizione, Giuffrè, Milano, 2008, 244 ss. Per una ricostruzione teorica, v. A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, Giappichelli, Torino, 1988, *passim*, ma in particolare 57 ss. 6 Sul punto, peraltro molto controverso in dottrina, v. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., 4 s. 7 In tale circostanza, in realtà, più che di reviviscenza di norme precedentemente abrogate sembra più corretto parlare di riespansione degli effetti di norme generali, cui la norma incostituzionale pretendeva derogare, come rileva S. BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via di azione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, 1686 s., nota n. 71. Sulla distinzione tra i due fenomeni, v. per tutti V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, a cura di F. Crisafulli, CEDAM, Padova, 1993, p. 223.

incomplete, le quali verrebbero così ripristinate: proprio un'ipotesi di questo tipo dimostra che il ricorso agli strumenti di auto-integrazione dovrebbe avvenire dopo che si è determinato quali siano le disposizioni da considerare vigenti, e non invece prima, al fine di evitare un fenomeno ripristinatorio.

Più diffusa è l'opinione che ammette la reviviscenza a seguito di dichiarazione di illegittimità della norma abrogatrice, quale conseguenza del suo annullamento, ma soltanto al sussistere di certe condizioni. È questa la soluzione spesso adottata in alcuni ordinamenti stranieri, ma che è di difficile configurazione in quello italiano, in cui pure vi sono stati alcuni casi in cui la Corte costituzionale ha riconosciuto un'efficacia differita agli effetti conseguenti a una propria pronuncia di accoglimento.

In estrema sintesi, secondo l'indirizzo prevalente il ripristino della norma abrogata è conseguenza non di ogni possibile caducazione di una norma anche abrogatrice, ma si verifica quando il vizio accertato dalla Corte è riferibile o comunque si estende oggettivamente all'effetto abrogativo. In altri termini, non si esclude che fra gli effetti di una sentenza di accoglimento possa esserci anche quello di ripristinare norme abrogate; tuttavia, si sottolinea sempre che si tratta di ipotesi limitate e non di un effetto automatico o generalizzato ogniqualvolta, per qualsiasi motivo, sia colpita una norma che abbia determinato l'abrogazione di norme previgenti. Si tratta di un orientamento variegato, di cui è difficile trovare una sintesi unitaria che vada oltre una certa genericità; tendenzialmente, l'effetto ripristinatorio è ricondotto non a una certa concezione del fenomeno abrogativo, ma più semplicemente al verificarsi dell'annullamento di quest'ultimo. Data la non omogeneità delle opinioni sul punto, sembra utile analizzare le ipotesi in cui può porsi la questione della reviviscenza.

In termini generali, si possono ipotizzare tre situazioni. Un primo caso è quello di una norma meramente abrogatrice che risulti incostituzionale per vizi sostanziali: in ipotesi di questo tipo, dunque, ciò che risulta illegittimo è il formarsi di un vuoto normativo costituzionalmente intollerabile a seguito dell'abrogazione. Una seconda ipotesi consiste nell'illegittimità di atto normativo nella sua interezza, o di una sua parte, per vizi formali attinenti al procedimento di formazione. L'ultima ipotesi è quella in cui una disciplina positiva che ha abrogato e sostituito una disciplina precedente risulti incostituzionale per vizi sostanziali.

La dottrina è tendenzialmente favorevole ad ammettere la reviviscenza nell'ipotesi di illegittimità di norma meramente abrogatrice, cioè di una legge o una disposizione che è limitata ad

abrogare norme precedenti senza altro disporre. Alcuni, pur ammettendo l'ipotesi, ritengono che in concreto il caso non potrebbe verificarsi: il presupposto dell'illegittimità per vizi sostanziali di una disposizione esclusivamente abrogatrice dovrebbe consistere nell'abrogazione di una disciplina costituzionalmente necessaria o costituzionalmente obbligatoria (classi di norme che quella stessa dottrina ritiene "vuote"); tuttavia si segnala che casi di questo tipo si sono in realtà effettivamente verificati.

Nell'ipotesi di illegittimità di norma meramente abrogatrice è possibile giustificare l'ammissibilità della reviviscenza ragionando *a contrario*: in questa eventualità sarebbero infatti difficilmente giustificabili, sul piano logico-giuridico e anche su quello pratico, le conseguenze che si verificherebbero qualora si ritenesse sussistente una totale preclusione al ripristino.

Il senso della pronuncia si ridurrebbe così a una sorta di mera segnalazione dell'illegittimità di tale assetto normativo, senza però potervi incidere in alcun modo; soltanto il legislatore potrebbe sanare la situazione con un proprio intervento normativo, che resterebbe però eventuale e potrebbe anche non verificarsi mai. Se la reviviscenza fosse vietata in assoluto si potrebbe persino dubitare dell'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma meramente abrogatrice.

Infatti, da un'eventuale sentenza di accoglimento non discenderebbe alcun effetto diverso rispetto a quelli derivanti dall'applicazione della norma illegittima: la decisione del caso concreto al vaglio del giudice a quo, dunque, sarebbe la medesima sia nel caso di accoglimento, sia nel caso in cui non avesse sollevato la questione.

4. La Corte costituzionale come arbitro ultimo della permanenza in vigore delle leggi anteriori al 1 gennaio 1970.

Possiamo considerare la funzione e il ruolo da "nomoteti"²² che riveste la Corte quale arbitro ultimo della permanenza in vigore delle leggi anteriori al 1 gennaio 1970.

²² U. E. PAOLI, *Studi sul processo attico*, Padova 1933, p. 27. Nomoteti, nome greco - νομοθέται - ha un duplice senso: "generale" indica tutti i grandi legislatori; "particolare" s'intendeva in Atene una commissione scelta dall'assemblea popolare fra i membri dell'Eliea, che doveva decidere se approvare o no una nuova legge proposta, oppure completare o variare una legge vecchia. Si evidenzia che per i Greci il cambiar legge era un provvedimento gravissimo ed andava fatto in modo molto prudente. Si svolgeva nel seguente modo, alla prima adunanza annuale dell'*ecclesia* si decideva se dovessero essere ammesse o no proposte di leggi nuove in base ai voti. In caso affermativo, la legge era proposta e si esponeva dinnanzi alle statue degli eponimi. Quivi rimaneva tra la prima votazione dell'assemblea e la seduta con cui l'assemblea sottoponeva al giudizio dei nomoteti le leggi nuove che erano presentate

Come noto, nel sistema di giustizia costituzionale italiano l'accesso alla Corte costituzionale in via incidentale è subordinato al requisito della rilevanza ai sensi dell'art. 23, comma 2 della l. 11 marzo 1953, n. 87, a norma del quale il giudice *a quo* solleva la questione di legittimità «qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale». In dottrina alcuni ritengono che tale requisito consista nella mera applicabilità della norma nel giudizio principale, che costituirebbe così l'occasione per attivare il giudizio della Corte.

La giurisprudenza costituzionale e la dottrina maggioritaria sostengono invece che l'auspicata pronuncia di accoglimento debba dispiegare una necessaria influenza sul giudizio *a quo*; è tuttavia sufficiente che tale influenza si ripercuota sul percorso motivazionale del provvedimento che chiuderà il giudizio principale e non invece sull'esito concreto della decisione.

Se dunque «la corretta instaurazione del giudizio costituzionale postula l'esistenza di un effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale», non si vede come tale rapporto possa sussistere qualora l'esito della pronuncia non modifichi in alcun modo l'assetto normativo dell'ordinamento: il giudice *a quo* non potrebbe infatti avvalersi di una nuova situazione normativa. Il proprio effetto (impeditivo all'applicabilità delle norme precedenti), oppure al contrario si ritiene che la sentenza di illegittimità costituzionale non possa comunque minimamente incidere sull'efficacia della norma meramente abrogativa (la quale pertanto dovrà continuare ad essere applicata), *tertium non datur*».

Vero è, si potrebbe obiettare, che la giurisprudenza costituzionale da tempo ammette la rilevanza delle questioni di legittimità sulle norme penali di favore, ovvero su casi in cui la pronuncia di accoglimento è destinata a non dispiegare un effetto sulla decisione del giudice *a quo* stante il principio di irretroattività della legge penale di cui all'art. 25, comma 2 Cost. In questa ipotesi, l'ammissibilità è giustificata dalla Corte proprio «allo scopo di escludere l'esistenza di "zone franche" dal controllo di legittimità costituzionale»; la giurisprudenza costituzionale è costante, inoltre, nel sottolineare come in relazione al giudizio *a quo* l'accoglimento della questione su una norma penale di favore inciderà quantomeno sullo schema argomentativo della sentenza, nonché sulla formula di proscioglimento o sul dispositivo.

in contrasto con le antiche e che erano sostenute dai propri proponenti mentre le antiche erano sostenute da alcuni delegati dell'assemblea. La decisione finale era di competenza dei nomoteti.

Tuttavia, in casi di questo tipo l'intervento della Corte, pur non incidendo in concreto sull'esito del giudizio *a quo*, esplicherà un effetto concreto ed apprezzabile sull'ordinamento espungendo la norma di favore – sia pure con efficacia esclusivamente pro futuro. Nella diversa ipotesi ora in esame, invece, non soltanto non si avrebbe un effetto concreto nel giudizio principale, ma altresì l'ordinamento resterebbe immutato nel suo tessuto normativo (sent. n. 29 del 1985)». Si segnala, però, che la citazione giurisprudenziale, per quanto condivisibile nel contenuto, non risulta in realtà dal testo della sentenza citata, né in altra pronuncia della Corte costituzionale.

Supponendo l'impossibilità della reviviscenza, nel caso in cui oggetto della questione di legittimità fosse una norma meramente abrogatrice sarebbe difficile ritenere che il giudizio non possa essere definitivo senza l'intervento della Corte costituzionale, poiché se la norma fosse annullata il giudice a quo non potrebbe comunque applicare norme diverse da quelle che avrebbe applicato senza sollevare la questione. Si verrebbe a creare una «una “zona franca” nell'ambito del sindacato di costituzionalità in via incidentale in relazione alle norme aventi contenuti abrogativi»²³.

In conclusione, altro aspetto rilevante da analizzare in tale sentenza è l'avvenuta reviviscenza o meno della norma in considerazione. Per rispondere alla domanda, bisogna ricordare che, una sentenza di accoglimento della Corte costituzionale ha effetti dichiarativi²⁴, cioè dichiara l'incostituzionalità di una norma, ma l'incostituzionalità in realtà c'era già, per cui è una sentenza che in via definitiva sancisce ufficialmente un vizio preesistente, che già prima chiunque avrebbe potuto riconoscere²⁵. Quindi, se la natura della sentenza della Corte è di mero accertamento di un'abrogazione già verificatasi, allora non c'è mai stata reviviscenza, perché la norma impugnata in realtà era già illegittima di per sé, quindi non è mai stata posta in essere e per tale motivo non era idonea a far rivivere una norma abrogata tacitamente.

Nel caso di specie, la Corte, non può nutrire “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 cassazione²⁶”, ad opera degli artt. 58 e 68 del d.P.R. n. 645/1958, i quali dettando una nuova disciplina in materia, avevano tacitamente abrogato il richiamato art. 8

²³ Cfr. R. GUASTINI, *Senza argomenti. La Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*, in *Giur. Cost.*, 2012 p. 111.

²⁴ Gli atti che producono effetti costitutivi modificano situazioni e rapporti giuridici, ed in ciò si distinguono dagli atti che producono effetti dichiarativi, i quali invece non modificano alcunché ma si limitano ad accertare situazioni e rapporti giuridici (efficacia dichiarativa o di mero accertamento).

²⁵ Vedi P. SIRENA, *La teoria dell'efficacia giuridica nel pensiero di Angelo Falzea*, in *Rivista di diritto civile*, 4/2017, p. 999.

²⁶ Dapprima con la sentenza n. 19420/2013 e poi con la sentenza n. 7976/2016.

per la parte relativa alle agevolazioni fiscali, e dell'art. 9, comma 5, della legge n. 67/1988²⁷ che 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. 991/1952 con tale sistema di sgravi contributivi. Pertanto, con la pronuncia in commento, sull'art. 1 del d.lgs. n. 179/2009 si è abbattuta la scure invalidante della Corte che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost. nella parte in cui prevede, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 8 della legge n. 991/1952, per quanto riguarda l'esenzione del pagamento dei contributi unificati in agricoltura. All'atto dell'emanazione da parte del Governo del decreto legislativo "salva-leggi", infatti, l'art. 8 della legge n. 991/1952 era già stato abrogato implicitamente, di talché la norma che lo esclude dall'effetto abrogativo di cui all'art. 14, comma 14-ter, della legge n. 246/2005, si pone in contrasto con l'art. 14, comma 14, lettera a), della medesima disposizione legislativa ed è viziata, conseguentemente, per eccesso di delega.

²⁷ 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".