



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. I

(ESTRATTO)

ALFONSO CELOTTO

LA CASSAZIONE INOPINATAMENTE NON APPLICA

IL TAGLIA-LEGGI

(IN MARGINE A SENT. N. 7976 DEL 2016)

3 APRILE 2017

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Alfonso Celotto

**La Cassazione inopinatamente non applica il taglia-leggi
(in margine a [sent. n. 7976 del 2016](#))**

1. Il c.d. taglia-leggi è stato il più significativo intervento degli ultimi anni per cercare di sfoltire l'eccessivo numero di atti normativi che ingolfa l'ordinamento giuridico italiano. L'art. 14 della legge 28 novembre 2005 n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) ha previsto un articolato procedimento per ritenere abrogate tutti gli atti legislativi anteriori al 1970, salvo quelle espressamente confermate in vigore con apposito decreto legislativo, oltre ai c.d. settori esclusi.

Così, dopo una relazione al Parlamento sulle disposizioni vigenti, è stato predisposto il d.lgs. n. 179 del 2009 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". Si tratta di un elenco di 2375 atti legislativi di cui è stata confermata la vigenza: un elenco redatto con grande attenzione sulla base di una articolata istruttoria dei vari Ministeri, in maniera da individuare non solo atti legislativi interi, ma spesso anche singoli articoli di cui era necessaria la permanenza in vigore. Dopo un anno, tale elenco è stato rettificato, con un decreto legislativo correttivo, che ha aggiunto, cancellato o sostituito decine di voci (d.lgs. n. 213 del 2010).

Si deve pertanto 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. n. 179 del 2009 (comunemente detto "salva-leggi") oppure se riconducibili a uno dei "settori esclusi" di cui al comma 17 dell'art. 14 L. n. 246 del 2005¹

2. Fra i più recenti casi applicativi del taglia-leggi va segnalata la [sent. n. 7976 del 2016](#), in cui la Corte di cassazione ritiene la ricomprensione dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952 nell'elenco del salva-leggi "*tamquam non esset, frutto di un lapsus calami*".

Si tratta di un caso paradossale di non applicazione del salva-leggi che merita approfondimento.

La questione riguarda le agevolazioni e i benefici contributivi previsti per le imprese e i datori di lavoro aventi sede ed operanti nei comuni montani. In particolare la Corte d'Appello di Firenze aveva affermato il diritto a ripetere, nei confronti di INPS, le somme versate a titolo di contributi, per la quota parte datoriale in relazione al proprio personale operaio dipendente, in ragione dell'esenzione totale della legge n. 991 del 1952, ex art. 8, secondo il quale l'esenzione dei contributi unificati in agricoltura andava estesa ai territori montani. La decisione si fondava sulla esplicita ricomprensione di tale articolo nell'elenco del salva-leggi.

La Cassazione ribalta invece questa impostazione, ritenendo che tale disposizione non poteva essere ricompresa nel salva-leggi in quanto già implicitamente abrogata.

Dopo aver lungamente argomentato sulla abrogazione implicita dell'art. 8 e aver ricordato il valore meramente ricognitivo del salva-leggi, la Cassazione nella parte essenziale della motivazione rileva:

"Dalla descritta evoluzione normativa si desume che la legge n. 991 del 1952, art. 8, non può che rientrare tra le disposizioni tacitamente o implicitamente abrogate ovvero tra le disposizioni che, al

¹ Si tratta per la precisione di:

a) le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe la denominazione codice ovvero testo unico;

b) le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e dell'Avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione;

c) le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;

d) le disposizioni che costituiscono adempimenti imposti dalla normativa comunitaria e quelle occorrenti per la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali;

e) le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale.

momento dell'emanazione del d.lgs. n. 179 del 2009, avevano esaurito la loro funzione o erano comunque obsolete, sicché non potendo esso essere incluso, in base alla legge di delega; fra le norme 'salvate', la relativa ricomprensione al suddetto fine nell'Allegato 1 - voce - n. 1266 tra le disposizioni, specificamente indicate, della L. n. 991 del 1952 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”.

3. A ben vedere si tratta di una disattenzione clamorosa sulla esatta operatività del taglia-leggi.

Non vogliamo certo dilungarci a valutare se effettivamente l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 fosse stato tacitamente abrogato o meno. Perché non è questo il punto rilevante.

Il punto centrale riguarda la portata e la operatività del salva-leggi. Secondo la Cassazione una disposizione eventualmente già abrogata tacitamente non poteva essere ricompresa nell'elenco del salva-leggi. E quindi la sua inclusione in elenco è da ritenere “*tamquam non esset*” e “*lapsus calami*”.

Questa lettura contrasta con la esatta identificazione della operatività del “taglia-leggi” sia con il generale canone di soggezione del giudice alla legge.

Dal primo punto di vista va considerato che è sicuramente vero che l'elenco di cui al d.lgs. n. 179 del 2009 ha valore ricognitivo, nel senso che non opera una novazione delle fonti di cui si ribadisce la permanenza in vigore, ma le conferma in vigore con la loro propria forza e la propria valenza diacronica originarie. Del resto non sarebbe potuto non essere così, in quanto la novazione contestuale di oltre 2000 atti normativi avrebbe azzerato la loro originaria cronologia. Lo ha detto anche la Corte costituzionale² e lo ribadisce anche qui la Cassazione.

Ma al di là della natura ricognitiva, l'inclusione nell'elenco ha di per sé forza di legge e quindi comporta la piena conferma in vigore delle disposizioni. E come tale il giudice non può che applicarla.

Del resto si tratta di un lavoro di individuazione delle singole leggi confermate in vigore preciso e accurato come dimostra il fatto che non tutte le leggi sono confermate per intero, ma spesso solo in alcuni articoli. Come è il caso proprio della legge n. 991 del 1952 che viene confermato in vigore, alla voce n. 1266 dell'allegato, solo per gli “artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 co. 1, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38”. Tale accuratezza viene anche confermata dal fatto che il legislatore delegato è intervenuto successivamente con un decreto legislativo correttivo per integrare e modificare l'elenco (d.lgs. n. 213 del 2010).

Non si può quindi ritenere che l'inclusione negli elenchi del d.lgs. n. 179 sia del tutto casuale e come tale non applicabile dal giudice. Qui entra in rilievo il secondo profilo di perplessità della sentenza che si annota.

Come ben sappiamo, anche ai sensi dell'art. 101 Cost., il giudice è soggetto alla legge: per cui deve applicare la legge, salvo che non ritenga sia in dubbio di legittimità costituzionale. Nel qual caso, come ben noto, non può certo disapplicarla, ma soltanto sollevare questione alla Corte costituzionale.

Ecco allora che rispetto all'elenco del salva-leggi, la Cassazione a fronte del dubbio sulla esatta inclusione della legge n. 991 del 1952 non avrebbe dovuto certo disapplicarla, ma al più sollevare questione di legittimità costituzionale.

4. Che sia la Corte costituzionale l'unico giudice competente a valutare l'esatta inclusione delle leggi nell'elenco del “salva-leggi” ce lo confermano almeno due precedenti in cui i dubbi sulla corretta inclusione di leggi nell'elenco sono stati sottoposti allo scrutinio del giudice costituzionale.

² V. già la [sent. n. 346 del 2010](#), nel senso che il decreto legislativo “salva-leggi” appare “sprovvisto di una propria e autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi: non è dubbio, infatti, che, nell'individuare le disposizioni da mantenere in vigore, esso non ridetermini né in alcun modo corregga le relative discipline, limitandosi a confermare, peraltro indirettamente – attraverso, cioè, la mera individuazione di atti da “salvare”–, la persistente e immutata loro efficacia”.

Già nel caso della [sent. n. 346 del 2010](#), la Consulta ha esaminato il ricorso in via principale della Provincia autonoma di Bolzano, sollevando questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, “limitatamente alla parte in cui mantiene in vigore il regio decreto 29 marzo 1923, n. 800 (allegato 2, n. 190), convertito in legge 17 aprile 1925, n. 473 (allegato 1, n. 182)”.

Ma ancora più significativo, per il caso qui in esame, è la vicenda della [sent. n. 5 del 2014](#).

Il Tribunale di Verona e il GIP di Treviso avevano sollevato, in riferimento agli artt. 76, 18 e 25, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213, nella parte in cui modifica il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, espungendo dalle norme mantenute in vigore il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43. E correttamente, la Corte costituzionale ha valutato la compatibilità con l'impianto della delega legislativa di tale espunzione dall'elenco, dichiarandola costituzionalmente illegittima.

Perché, allora, la Cassazione dubitando del corretto inserimento dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952 nell'elenco di cui al d.lgs. n. 179 del 2011 non ha sollevato questione di legittimità costituzionale?