

TESTO UFFICIALE
TEXTE OFFICIEL

PARTE PRIMA

CORTE COSTITUZIONALE

PREMIÈRE PARTIE

COUR CONSTITUTIONNELLE

Sentenza n. 111. Anno 2014.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici: Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, 26, comma 1, e 28, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 aprile 2013, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-18 giugno 2013, depositato in cancelleria il successivo 20 giugno ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Giancarlo CORAGGIO;

udito l'avvocato dello Stato Marco CORSINI per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 14-18 giugno 2013 e depositato in cancelleria il successivo 20 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 6, comma 1, 26, comma 1, e 28, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 aprile 2013, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015), per la violazione, nel complesso, dell'art. 117, secondo comma, lettere e), l) ed m), e terzo comma, della Costituzione, degli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).
2. L'art. 6, comma 1, della citata legge reg. n. 8 del 2013, ha introdotto nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 4 agosto 2009, n. 30 (Nuove disposizioni in materia di bilancio e di contabilità generale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e principi in materia di controllo strategico e di controllo di gestione), l'art. 41-bis, la cui rubrica reca «Ravvedimento», secondo cui «Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), per i tributi per i quali la Regione procede all'accertamento e alla liquidazione, la sanzione è ridotta ad un terzo del minimo se la regolarizzazione degli errori e delle omissioni avviene

prima della notificazione dell'atto di accertamento o di contestazione delle sanzioni o di iscrizione a ruolo, a condizione che non siano iniziate attività amministrative di accertamento delle quali l'autore o i soggetti solidalmente obbligati abbiano comunque ricevuto notifica. Il ricevimento di avviso bonario che invita il contribuente all'adempimento anche tardivo non costituisce causa ostativa al ravvedimento».

3. Espone la difesa dello Stato che detta disposizione regionale, pur facendo salva l'applicazione dell'art. 13 del d.lgs. n. 472 del 1997, contrasta con le disposizioni contenute nello stesso art. 13, con riguardo all'istituto del ravvedimento in materia tributaria.

La disposizione regionale introduce, ad avviso del ricorrente, un significativo inasprimento del trattamento sanzionatorio ivi previsto.

- 3.1. Non sarebbe consentito al legislatore regionale adottare una fattispecie di ravvedimento ulteriore rispetto a quelle previste dal legislatore statale, che si sovrapponga e parzialmente sostituisca quanto già stabilito dalle lettere a), b) e c), del comma 1 dell'art. 13 del d.lgs. n. 472 del 1997.
- 3.2. La norma regionale dilaterrebbe, perciò, l'ambito del ravvedimento, non individuando neppure limiti temporali definiti entro i quali il meccanismo è operativo, così snaturando la ratio dell'istituto.
- 3.3. Quindi, la disposizione censurata, nell'introdurre fattispecie di ravvedimento ulteriori e derogatorie rispetto a quelle stabilite dal legislatore statale, eccederebbe le competenze legislative regionali di cui agli artt. 2 e 3 dello statuto speciale, che devono sempre essere esercitate «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario dello Stato, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e si porrebbe in contrasto con l'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 472 del 1997, che disciplina l'istituto del ravvedimento tributario.

La medesima norma della Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste, lederebbe, altresì, la competenza legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost., estesa, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, alle Regioni a statuto speciale, quale forma di autonomia più ampia.

4. L'art. 26, comma 1, della legge reg. n. 8 del 2013, introduce il comma 7-bis nell'art. 8 della legge regionale 3 gennaio 2006, n. 1 (Disciplina delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Abrogazione della legge regionale 10 luglio 1996, n. 13), secondo cui «Agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande non raggiungibili con strade destinate alla circolazione di veicoli a motore non si applicano le disposizioni vigenti in materia di abbattimento delle barriere architettoniche».
- 4.1. Prospetta l'Avvocatura dello Stato che la norma regionale si pone in contrasto con le previsioni statali in materia di superamento delle barriere architettoniche negli edifici privati, pubblici e privati aperti al pubblico, contenute nella Parte II, Capo III, Sezione II del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia Testo A), e, in particolare, nell'art. 82, comma 1, per il quale «Tutte le opere edilizie riguardanti edifici pubblici e privati aperti al pubblico che sono suscettibili di limitare l'accessibilità e la visitabilità di cui alla sezione prima del presente capo, sono eseguite in conformità alle disposizioni di cui alla legge 30 marzo 1971, n. 118, e successive modificazioni, alla sezione prima del presente capo, al regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1996, n. 503, recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche, e al decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236». La normativa di dettaglio indicata nel citato art. 82, stabilisce espressi e tassativi casi di deroga alla disciplina in materia di barriere architettoniche tra i quali, però, non rientra l'ipotesi di esclusione di cui alla citata norma regionale.

La disposizione censurata, introducendo una deroga non prevista dalla disciplina statale, eccederebbe, perciò, le competenze statutarie in materia di lavori pubblici ed urbanistica di cui all'art. 2, lettere f) e g), dello statuto speciale. Ad avviso del ricorrente, infatti, la normativa statale costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

La difesa dello Stato ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 282 del 2002, ha affermato che detta competenza del legislatore statale è «idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

- 4.2. D'altro canto, la norma in esame inciderebbe anche sulla materia della tutela della concorrenza, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto comporterebbe un vantaggio competitivo per gli esercizi commerciali esonerati dall'attuazione dagli adempimenti in questione.
5. Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 28, comma 1, della medesima legge regionale n. 8 del 2013, che prevede che «Nei Comuni valdostani l'articolo 33, comma 3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione della direttiva 2004/17/CE e della direttiva 2004/18/CE), si applica alle gare bandite successivamente al 31 dicembre 2013».
- Il suddetto art. 33 trova applicazione rispetto alle gare bandite successivamente al 31 marzo 2013 e, quindi, la disposizione regionale sancirebbe una vera e propria deroga all'efficacia della previsione statale, con riguardo a tutte le gare bandite nel territorio valdostano. In tal modo si porrebbe in contrasto con l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, eccederebbe le competenze statutarie di cui all'art. 2, lettera f), dello statuto speciale e violerebbe la competenza legislativa statale esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nel cui ambito rientrerebbe anche la materia contrattualistica pubblica.
6. Per altro verso, la disposizione censurata inciderebbe sul comma 3-bis dell'art. 33 del d.lgs. n. 163 del 2006, volto a perseguire il contenimento della spesa delle amministrazioni locali e, dunque, lederebbe la sfera di competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.
7. La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non si è costituita.
8. L'Avvocatura dello Stato, in data 8 ottobre 2013, ha depositato atto di rinuncia parziale, notificato alla Regione in data 19 settembre 2013, relativo all'impugnazione dell'art. 28, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2013.

Ha dedotto la difesa dello Stato che, in ragione di quanto previsto dall'art. 5-ter del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2013, n. 71, è stato posticipato il termine di cui all'art. 33, comma 3-bis, del d.lgs. n. 163 del 2006, venendo così meno il presupposto della impugnazione del citato art. 28, comma 1.

9. In data 4 marzo 2014 la difesa dello Stato ha depositato un ulteriore atto di rinuncia parziale, relativo all'impugnazione dell'art. 6, comma 1, della legge reg. n. 8 del 2013, in ragione della sopravvenienza normativa di cui alla legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 dicembre 2013, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta Legge finanziaria per gli anni 2014/2016 - Modificazioni di leggi regionali), che ha apportato consistenti modifiche al suddetto art. 6, comma 1, tali da far venire meno il contrasto con i parametri invocati.

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 14-18 giugno 2013 e depositato in cancelleria il 20 giugno 2013, ha impugnato gli artt. 6, comma 1, 26, comma 1, e 28, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 aprile 2013, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015), in riferimento, nel complesso, all'art. 117, secondo comma, lettere e), l) ed m), e terzo comma, della Costituzione, agli artt. 2 e 3, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).
2. La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non si è costituita.
3. Il ricorrente, con due successivi atti di rinuncia parziale, notificati alla Regione, ha rinunciato all'impugnazione dell'art. 28, comma 1, e dell'art. 6, comma 1, della legge reg. n. 8 del 2013.

Ne consegue che, limitatamente alle disposizioni da ultimo menzionate, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il processo deve essere dichiarato estinto. Ed infatti, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, la rinuncia al ricorso determina l'estinzione del processo (ex plurimis, ordinanze n. 271 e n. 270 del 2013).

4. Rimane da esaminare la questione di legittimità costituzionale promossa in relazione all'art. 26, comma 1, della legge reg. n. 8 del 2013, che introduce il comma 7-bis nell'art. 8 (la cui rubrica reca «Programmazione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande») della legge 3 gennaio 2006, n. 1 (Disciplina delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Abrogazione della legge regionale 10 luglio 1996, n. 13), alla cui stregua le disposizioni in materia di abbattimento delle barriere architettoniche non si applicano agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande non raggiungibili con strade destinate alla circolazione di veicoli a motore.
5. L'Avvocatura dello Stato censura la norma impugnata perché lederebbe il riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni.
La disposizione censurata, per il ricorrente, contrasterebbe con le disposizioni statali in materia di superamento delle barriere architettoniche, contenute in particolare nell'art. 82, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia Testo A), introducendo una deroga non prevista; eccederebbe la potestà legislativa statutaria in materia di lavori pubblici e urbanistica di cui all'art. 2, lettere f) e g), della legge cost. n. 4 del 1948; violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), Cost., perché comporterebbe un vantaggio competitivo, lesivo della concorrenza, per gli esercizi commerciali esonerati dall'attuazione degli obblighi richiamati e non rispetterebbe i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, come realizzati dalla legislazione statale richiamata.
6. La questione è fondata.
7. Occorre premettere che, per individuare la materia alla quale deve essere ascritta una disposizione oggetto di censura, non assume rilievo decisivo la qualificazione che di tale disposizione dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina della stessa, tenendo conto della sua ratio e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (ex multis, sentenza n. 207 del 2010).
 - 7.1. La disposizione censurata, in ragione dello specifico contenuto precettivo benché l'art. 8 della legge reg. n. 1 del 2006, in cui è inserito il novello comma 7-bis, contenga la disciplina della qualificazione e della programmazione della rete degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande non è riconducibile alla materia del commercio, ma disciplina profili che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni, per come si conformano, rispetto ai diritti delle persone diversamente abili, con riguardo alle caratteristiche di accessibilità che devono avere gli edifici e i locali ove sono posti esercizi di somministrazione di alimenti e bevande.
 - 7.2. L'art. 26, comma 1, della legge reg. n. 8 del 2013, dunque, esula, come dedotto dalla difesa dello Stato, dalle materie «strade e lavori pubblici di interesse regionale» ed «urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica», che l'art. 2, lettere f) e g), della legge cost. n. 4 del 1948 rimette alla competenza primaria della Regione.
 - 7.3. La norma impugnata, pur inserendosi in un più ampio contesto normativo riconducibile al governo del territorio, attiene invece ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Secondo la giurisprudenza costituzionale «questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione” [...], nonché “quando la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi” [...], attribuendo “al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto” [...]. Si tratta, pertanto, “non tanto di una «materia» in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”» (sentenza n. 207 del 2012).
 - 7.4. Ebbene, la norma impugnata deroga la disciplina statale di cui all'art. 82, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, la quale stabilisce che tutte le opere edilizie che riguardano edifici pubblici ed edifici privati aperti al pubblico, rispetto ai quali è di fatto limitata l'accessibilità e la visitabilità da parte dei portatori di handicap, devono essere eseguite in conformità alla normativa vigente in materia di eliminazione e di superamento delle barriere architettoniche.
 - 7.5. L'articolo censurato, dunque, viola la potestà legislativa esclusiva statale in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, con riguardo all'attuazione dei diritti delle persone portatrici di handicap.

8. Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 8 del 2013, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Gli ulteriori profili di censura rimangono assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 aprile 2013, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015);
- 2) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, e 28, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 8 del 2013, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria
F.to: Gabriella MELATTI
