CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **135/2017** (ECLI:IT:COST:2017:135)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **MORELLI**
Udienza Pubblica del **09/05/2017**; Decisione del **09/05/2017**
Deposito del **07/06/2017**; Pubblicazione in G. U. **14/06/2017**
Norme impugnate: Art. 1, c. 26°, della legge 28/12/2015, n. 208.
Massime: **40133**
Atti decisi: **ric. 17/2016**

SENTENZA N. 135

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 29 febbraio 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2016.

Visto l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 9 maggio 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l’avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− Con il ricorso in epigrafe, la Regione Veneto ha proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» e, tra queste, del comma 26 dell’art. 1, prevedente che, per il 2016, «[a]l fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica», sia «sospesa l’efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l’anno 2015».

La norma censurata violerebbe, secondo la ricorrente, gli artt. 3, 5, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, poiché, a fronte della imposizione (recata dal comma 723 dello stesso art. 1 della legge n. 208 del 2015) di «un pareggio contabile di bilancio», con sanzioni conseguenti al mancato raggiungimento (come il divieto dell’indebitamento per la spesa di investimento), in modo palesemente irragionevole, da un lato, «impedisce uno sforzo fiscale» e, dall’altro, «lo impone», in quanto «incrementa i LEA» e «decrementa il finanziamento statale» (commi 553, 555 e 574 dell’art. 1 della stessa legge n. 208 del 2015), cosicché il mancato conseguimento dell’imposto pareggio contabile di bilancio «potrebbe trovare direttamente causa nel blocco dell’autonomia fiscale regionale, che appunto preclude alle Regioni la possibilità di pareggiare il bilancio attraverso un proprio sforzo fiscale».

2.− Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito per il tramite dell’Avvocatura generale dello Stato, la quale ha preliminarmente eccepito l’inammissibilità del ricorso, per essere in esso solo richiamati «i parametri costituzionali che si presumono violati, senza esporre in che modo essi risultino incisi». E, in subordine, ha concluso per la sua infondatezza nel merito, richiamando i conformi precedenti di questa Corte (sentenze n. 381 del 2004; n. 284 e n. 298 del 2009), relativi ad altrettante misure di sospensione (in un caso anche triennale) del potere delle Regioni di aumentare le aliquote di tributi ed addizionali: misure analoghe a quella recata dalla norma ora censurata, le quali hanno tutte superato il vaglio di legittimità per la loro riconducibilità alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.− Entrambe le parti hanno anche presentato memoria:

la Regione per contestare l’eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dall’Avvocatura generale dello Stato e per sottolineare la peculiarità della norma impugnata che – diversamente da quelle scrutinate con le sentenze richiamate dall’Avvocatura dello Stato – presenterebbe profili specifici di irragionevolezza, per la contestualità tra il disposto «blocco» della leva fiscale regionale e l’incremento degli impegni finanziari posti a carico della Regione (in particolare nel settore sanitario), aggravati da un parallelo taglio del concorso dello Stato in relazione agli stessi;

il Presidente del Consiglio dei ministri per ribadire le proprie precedenti conclusioni, anche in ragione dell’intervenuto aumento del finanziamento del settore sanitario per l’anno 2016

«fissato in 111 miliardi di euro, a fronte del valore di 109,7 miliardi di euro stabilito per l'anno 2015», che escluderebbe «particolari criticità finanziarie, tali da rendere necessario l'incremento della tassazione regionale».

Considerato in diritto

1.– L'art. 1, comma 26, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», testualmente dispone che «[a]l fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica, per l'anno 2016 è sospesa l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015».

2.− Nell'impugnare la suddetta disposizione (unitamente ad altre della stessa legge di stabilità riservate a separata trattazione) la Regione Veneto ne denuncia il contrasto con gli artt. 3, 5, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

Ciò perché, contestualmente a un tal «blocco» del «potere delle Regioni di aumentare le aliquote dei tributi e delle addizionali», lo stesso art. 1 della legge n. 208 del 2015, «ai commi 553 e 555, sottostima l'impatto finanziario dei nuovi LEA e, al comma 574, riduce drasticamente il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre lo Stato per il 2016», oltre a ridurre le basi imponibili dell'IRAP e delle addizionali IRPEF (commi 67, 121 e 182); per di più, con «la previsione, da parte del comma 723, di pesanti sanzioni per il caso di mancato conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali da parte dell'ente».

Dal che, appunto, secondo la ricorrente, «l'evidente irragionevolezza» della norma censurata «che, da un lato, impedisce uno sforzo fiscale, dall'altro lo impone in quanto i) incrementa i LEA e ii) decrementa il finanziamento statale». Con la conseguenza che, «per effetto della sospensione della possibilità di manovra sui tributi propri derivati», «la Regione potrebbe trovarsi esposta, se non riduce la spesa per i servizi ai cittadini – in particolare quella relativa alla sanità, che costituisce il capitolo più rilevante e penalizzato dalle ultime manovre statali, a danno quindi del diritto alla salute, al mancato conseguimento del suddetto […] pareggio di bilancio».

3.− Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata dall'Avvocatura dello Stato, per genericità dello stesso, che si limiterebbe a «richiamare i parametri che si presumono violati, senza esporre in che modo essi risultino incisi».

L'eccezione è fondata.

3.1.− La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma anche ha l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: sentenze n. 239 del 2016, n. 142 del 2015) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata (sentenze n. 249 del 2015; n. 259, n. 88, n. 39 e n. 11 del 2014) in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi (soprattutto se diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni, e rispetto ai quali alleghi una ridondante lesione sulle competenze regionali: sentenza n. 141 del 2016), dovendo, quindi, evidenziare e spiegare il quomodo del preteso vulnus (sentenze n. 38 del 2016 e n. 8 del 2014) e non limitarsi a tesi meramente assertive in

ordine al pregiudizio che la norma impugnata arrecherebbe alle attribuzioni regionali e, specificamente, alla autonomia finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 153, n. 82 e n. 13 del 2015).

3.2.− Nell'odierna impugnazione della Regione Veneto, la presupposta, e lamentata, negativa incidenza del «blocco» degli aumenti tributari sulle attribuzioni regionali (che si assumono violate, anche per il tramite di una lesione del principio di ragionevolezza, di quello del buon andamento della pubblica amministrazione e del diritto alla salute) è correlata, come detto, alla "cornice" che la stessa legge n. 208 del 2015 avrebbe contraddittoriamente costruito intorno al censurato comma 26 del suo art. 1, sottostimando il funzionamento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) e riducendo il finanziamento statale del servizio sanitario (commi 553, 555 e 574); riducendo le basi imponibili di tributi regionali (commi 67, 121, 182); prevedendo sanzioni per il mancato raggiungimento del pareggio contabile di bilancio (comma 723).

Ma la conseguenza che da ciò trae la ricorrente – nel senso della non sostenibilità, nel 2016, del costo delle prestazioni relative (soprattutto) al settore sanitario senza l'incremento (che le si vieta) del livello della pressione tributaria rispetto a quello del 2015 – è prospettata in termini assertivi e di pura enunciazione di principio. Per cui, ancor prima della dovuta dimostrazione del vulnus, è proprio il piano allegatorio ad essere carente.

Manca, infatti, in ricorso, il raffronto tra la «situazione tributaria regionale» (con cui far fronte agli impegni di spesa) e il pregiudizio (asserito) che a detta "situazione" deriverebbe dalla disposizione censurata per il tramite delle citate norme della legge n. 208 del 2015, diverse da quella di cui al comma 26 del suo art. 1, tale da spiegare come quest'ultima – e non le prime – lederebbe direttamente le attribuzioni regionali e, segnatamente, quelle di autonomia finanziaria, ovvero comporterebbe un vulnus di parametri non direttamente evocabili nel giudizio in via principale dalle Regioni (artt. 3, 32 e 97 Cost.), ma la cui lesione inciderebbe sulle competenze regionali costituzionalmente garantite.

Una tale carenza di motivazione è ancor più accentuata dal fatto che la Regione tace, nel ricorso, sulle "deroghe" al «blocco» disposte dallo stesso comma 26 denunciato; deroghe che, del resto, incidono su come possa determinarsi il prelievo tributario regionale e, quindi, assumono un sicuro rilievo in quella descrizione (che sarebbe, per l'appunto, necessaria) del rapporto tra quadro normativo presupposto e lesione dei parametri evocati ad opera (non già delle altre su citate disposizioni, ma) del comma 26 censurato.

In particolare, non vi è cenno, in ricorso, alla deroga (al blocco) di cui all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», che, proprio a fronte di un eventuale disavanzo regionale, parrebbe consentire in prima battuta alla stessa Regione (e, dunque, in prevenzione rispetto al commissariamento) di adottare le misure necessarie per farvi fronte e, tra queste, gli aumenti tributari; né si tiene conto dell'ulteriore disposizione di cui all'art. 2 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 – anch'essa "fatta salva" dalla norma censurata «per il settore sanitario» − quanto alla manovra incrementativa, che questa consente per far fronte a debiti delle Regioni.

E nulla si argomenta anche in riferimento all'inciso, presente nel comma 723 dell'art. 1 della legge in esame − relativo alle «sanzioni» per il «mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710» («saldo non negativo, in termini di competenze, tra le entrate finali e le spese finali») − per cui il divieto di impegno delle spese correnti in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente a quello di riferimento è per le Regioni

«al netto delle spese per la sanità», così da rappresentare un profilo (quantomeno) di attenuazione della dedotta incidenza pregiudizievole della norma censurata.

Né tali lacune, in punto di doverosa motivazione dell'atto introduttivo del presente giudizio, risultano superate dalle, comunque tardive, allegazioni in memoria della ricorrente.

Conclusivamente, la doglianza della Regione Veneto non risponde ai requisiti di completezza e chiarezza richiesti per la proposizione di una questione di legittimità costituzionale, a maggior ragione nei giudizi in via principale.

Da ciò, appunto, la sua inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse con il medesimo ricorso;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossa, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2017.

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.