

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **65/2016**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente CRISCUOLO - Redattore ZANON

Udienza Pubblica del **09/02/2016** Decisione del **10/02/2016**

Deposito del **24/03/2016** Pubblicazione in G. U. **30/03/2016**

Norme impugnate: Artt. 8, c. 4°, 6° e 10°, e 46, c. 6° e 7°, del decreto legge 24/04/2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 23/06/2014, n. 89; art. 42, c. 1°, del decreto legge 12/09/2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 11/11/2014, n. 164.

Massime: **38796 38797 38798**

Atti decisi: **ric. 63/2014; 10/2015**

Massima n. 38796

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Contributo alla finanza pubblica delle Regioni ordinarie già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014 - Anticipazione del termine originariamente previsto per il raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Regione Veneto - Asserita carenza dei presupposti di necessità e urgenza - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle questioni.

Testo

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale - promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 77 e 117, terzo comma, Cost. - dell'art. 42, comma 1, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), nella parte in cui anticipa - in relazione al contributo alla finanza pubblica delle Regioni ordinarie già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014 - il termine originariamente previsto per il raggiungimento dell'intesa in sede di autocoordinamento regionale, in ordine al riparto degli importi ed agli ambiti di incidenza della riduzione di spesa. La ricorrente, infatti, non argomenta sufficientemente sull'asserita carenza di «alcun reale presupposto di necessità e urgenza» a sostegno dell'intervento normativo del Governo e sulla sua ridondanza sulla sfera delle proprie competenze. Così come si limita ad affermare che la disposizione censurata si pone in contrasto «con un corretto e leale esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica», senza in alcun modo specificarne le ragioni.

Sulla necessità dell'esatta identificazione dei termini delle questioni di legittimità costituzionale, v., *ex multis*, sentenze nn. 40/2016, 3/2016, 273/2015, 176/2015 e 131/2015.

Per l'affermazione secondo cui l'esigenza di un'adequata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale, v., *ex plurimis*, le citate sentenze nn. 251/2015, 233/2015, 218/2015, 142/2015, 82/2015 e 32/2015.

Sulla possibilità, per le Regioni, di evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo per violazioni potenzialmente idonee a determinare una lesione delle loro

attribuzioni costituzionali, e sulla necessità di una sufficiente motivazione in ordine alla possibile ridondanza di esse sul riparto di competenze, v., *ex plurimis*, le citate sentenze nn. 218/2015, 29/2016, 251/2015, 189/2015, 153/2015, 140/2015, 89/2015, 13/2015, 8/2013 e 199/2012.

Sulla delimitazione dell'oggetto del giudizio in via principale e sulla impossibilità di modificare o integrare la domanda iniziale dopo il decorso del termine di decadenza per la proposizione del ricorso, v. le citate sentenze nn. 153/2015, 108/2012, 169/2010, 298/2009 e 229/2001.

Atti oggetto del giudizio

decreto-legge 12/09/2014 n. 133 art. 42 co. 1

legge 11/11/2014 n. 164

Parametri costituzionali

Costituzione art. 77

Costituzione art. 117 co. 3

Massima n. 38797

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Partecipazione delle Regioni agli obiettivi della finanza pubblica - Obbligo di riduzione della spesa per acquisti di beni e di servizi, in ogni settore, per un ammontare annuo determinato, a decorrere dal 2015 - Possibilità di misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori - Definizione del procedimento per la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa da adottarsi in sede di autocoordinamento e successivamente da recepirsi con intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta imposizione di un taglio "meramente lineare" alle spese per acquisti di beni e servizi in ogni settore, senza alcuna distinzione qualitativa e a tempo indeterminato - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione dell'autonomia di spesa regionale - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Asserito effetto perequativo implicito in contrasto con i criteri costituzionali della perequazione - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

Testo

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, e 120 Cost. - degli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 (convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), che, nel disciplinare la partecipazione delle Regioni agli obiettivi della finanza pubblica, obbligano a ridurre la spesa per acquisti di beni e di servizi per un ammontare annuo determinato, a decorrere dal 2015, salva la possibilità di misure alternative di contenimento della spesa corrente, definendo il relativo iter procedimentale (l'intesa in sede di conferenza Stato-Regioni, di recepimento delle decisioni assunte dalle Regioni in sede di autocoordinamento, surrogabile, in caso di inerzia regionale, da un intervento unilaterale dello Stato). L'art. 8, comma 4, anziché disporre un irragionevole taglio «lineare», si limita a prescrivere una complessiva diminuzione di spesa e non impone di effettuare riduzioni di identico importo in tutti i settori, ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi. Quanto all'applicazione dei criteri del PIL regionale e della popolazione residente, cui lo Stato può fare ricorso, essa è sussidiaria, cioè dettata solo per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa. Del resto, l'eventuale

inerzia regionale non può impedire il dispiegarsi effettivo della funzione di coordinamento della finanza pubblica. In questa prospettiva, la riferita procedura - che lascia l'iniziativa alle Regioni, con la previsione di un intervento solo successivo dello Stato - è idonea a garantire, al tempo stesso, i necessari spazi all'autonomia regionale e l'effettività della funzione di coordinamento. Le censurate disposizioni, inoltre, non ledono l'art. 117, terzo comma, Cost. poiché l'imposizione di riduzioni di spesa rientra a pieno titolo nell'esercizio delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica. In proposito, non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. E ciò in quanto il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario. Le medesime disposizioni statali possono altresì qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica perché rispettano il canone, imposto dalla giurisprudenza costituzionale, della transitorietà. La prevalenza della funzione di coordinamento finanziario su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive, comporta che l'eventuale impatto delle censurate disposizioni sull'autonomia finanziaria regionale si traduca in una circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale, non essendo, peraltro, stata dimostrata l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure in esame, di svolgere le funzioni attribuite dalla Costituzione alle Regioni. I menzionati criteri del PIL regionale e della popolazione residente non realizzano, poi, l'effetto perequativo implicito lamentato dalla ricorrente, in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost., poiché le disposizioni impugnate impongono alle Regioni semplicemente una riduzione di spesa e non comportano, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di "progressività" dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento. Infine, quanto alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione, l'esercizio della funzione legislativa non è, di norma, soggetto ad esso. In ogni caso, è necessario, ma anche sufficiente, temperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, assicurando il loro pieno coinvolgimento.

Sull'esclusione del trasferimento della questione quando lo *ius superveniens* viene impugnato con autonomo ricorso, v. le citate sentenze nn. 40/2016, 239/2015 e 77/2015.

Sulle condizioni che legittimano il trasferimento della questione sul testo modificato della disposizione censurata, v. le citate sentenze nn. 40/2016, 155/2015, 46/2015, 193/2012 e 30/2012.

Sul principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione, v. le citate sentenze nn. 40/2016, 155/2015, 77/2015, 46/2015 e 326/2010.

Sulla necessità di autonoma impugnazione in caso di *ius superveniens* innovativo, v. le citate sentenze nn. 40/2016, 17/2015, 138/2014, 219/2013, 300/2012 e 32/2012.

Per la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui, se la norma censurata viene abrogata ma ha trovato *medio tempore* applicazione, non può dichiararsi la cessazione della materia del contendere, v., *ex plurimis*, sentenze nn. 250/2015, 189/2015, 149/2015, 140/2015, 16/2015 e 8/2015.

Per l'affermazione secondo cui, il mancato assolvimento dell'onere di specifica dimostrazione dell'impossibilità di esercitare le proprie funzioni, in conseguenza della riduzione delle disponibilità finanziarie comporta l'infondatezza del ricorso e non la sua inammissibilità, v., tra le più recenti, le citate sentenze nn. 250/2015, 239/2015 e 89/2015.

Sul carattere finalistico del coordinamento della finanza pubblica, v. le citate sentenze nn. 229/2011, 122/2011, 370/2010, 121/2007, 35/2005.

Sul necessario contemperamento delle ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e della garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, v. le citate sentenze nn. 88/2014 e 139/2012.

Per la riconduzione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in vista del contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, v. le citate sentenze nn. 218/2015 e 36/2004.

Per il costante indirizzo della Corte, secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, v., *ex multis*, sentenze nn. 218/2015, 189/2015, 44/2014, 236/2013, 229/2013, 217/2012, 193/2012, 148/2012, 182/2011.

Sulla prevalenza della funzione di coordinamento finanziario su tutte le altre competenze regionali, v. le citate sentenze nn. 236/2013, 63/2013 e 151/2012.

Per la precisazione che l'incidenza dei principi statali di coordinamento è legittima, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze nn. 91/2011, 27/2010, 456/2005 e 244/2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151/2012), v. la citata sentenza n. 250/2015.

Nel senso che l'impatto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica sull'autonomia finanziaria delle Regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale», v. le citate sentenze nn. 236/2013, 40/2010, 169/2007 e 36/2004.

Sull'onere, per la Regione, di dimostrare l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure finanziarie in esame, di svolgere le funzioni attribuite dalla Costituzione, v. le citate sentenze nn. 29/2016, 252/2015, 239/2015 e 26/2014.

Sulla competenza statale a determinare i livelli essenziali e sulla necessaria previsione di moduli collaborativi tra Stato e Regioni, v., rispettivamente, le citate sentenze nn. 273/2013 e 297/2012.

Nel senso che una conseguenza di mero fatto derivante dall'applicazione delle norme impugnate è inidonea a configurare una violazione costituzionale, v. la citata sentenza n. 8/2016.

Per l'affermazione secondo cui l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione, v., *ex plurimis*, le citate sentenze nn. 43/2016, 63/2013, 112/2010, 159/2008 e 387/2007.

Atti oggetto del giudizio

decreto-legge 24/04/2014 n. 66 art. 8 co. 4

decreto-legge 24/04/2014 n. 66 art. 8 co. 6

decreto-legge 24/04/2014 n. 66 art. 8 co. 10

decreto-legge 24/04/2014 n. 66 art. 46 co. 6

decreto-legge 24/04/2014 n. 66 art. 46 co. 7

legge 23/06/2014 n. 89

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 117 co. 3

Costituzione art. 117 co. 4

Costituzione art. 119 co. 3

Costituzione art. 119 co. 5

Costituzione art. 120

Massima n. 38798

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Contributo alla finanza pubblica delle Regioni ordinarie già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014 - Anticipazione del termine originariamente previsto per il raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Regione Veneto - Asserita irragionevolezza - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

Testo

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), impugnato dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3 e 120 Cost., nella parte in cui anticipa - in relazione al contributo alla finanza pubblica delle Regioni ordinarie già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014 - il termine originariamente previsto per il raggiungimento dell'intesa in sede di autoordinamento regionale, in ordine al riparto degli importi ed agli ambiti di incidenza della riduzione di spesa. Innestandosi su un termine complessivamente adeguato, la riduzione introdotta dalla norma impugnata (dal 31 ottobre al 30 settembre del 2014) non si rivela lesiva delle competenze regionali in quanto non può considerarsi irragionevolmente breve il termine residuo dalla pur improvvisa riduzione, tenuto anche conto del periodo precedente e della dimostrata capacità delle Regioni di concludere analoghe intese in tempi ristretti. Infine, la censurata disposizione non lede il principio di leale collaborazione in quanto, ove non specificamente previsto, questo non si impone nel procedimento legislativo.

Sul persistente interesse della Regione alla decisione sulla legittimità costituzionale della disposizione impugnata anche quando i danni paventati non sono stati subiti, v. la citata sentenza n. 74/2001.

Per l'affermazione secondo cui il principio di leale collaborazione, ove non specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo, v. la citata sentenza n. 43/2016.

Atti oggetto del giudizio

decreto-legge 12/09/2014 n. 133 art. 42 co. 1

legge 11/11/2014 n. 164

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 120

Pronuncia

SENTENZA N. 65

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo GROSSI, 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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, nonché dell'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promossi dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 18 agosto 2014 e il 9-14 gennaio 2015, rispettivamente depositati in cancelleria il 22 agosto 2014 ed il 16 gennaio 2015 ed iscritti al n. 63 del registro ricorsi 2014 ed al n. 10 del registro ricorsi 2015.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. La Regione Veneto, con ricorso notificato il 18 agosto 2014 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e il 13 agosto 2014 presso l'Avvocatura generale dello Stato, poi depositato il 22 agosto 2014 (reg. ric. n. 63 del 2014), ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

1.1. L'art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in particolare, è censurato nella parte in cui impone, al comma 4, una riduzione di spesa per acquisti di beni e di servizi, in ogni settore, alle pubbliche amministrazioni indicate nell'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), per un ammontare di 700 milioni di euro per il 2014 e di pari importo, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015. Il comma 6 del medesimo art. 8 del d.l. n. 66 del 2014 rinvia alle modalità indicate nel successivo art. 46 per la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa e, al comma 10, consente l'adozione di misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori agli importi indicati.

La ricorrente sottolinea che l'inciso «in ragione di anno», contenuto nel comma 4, deve intendersi nel senso che l'obiettivo fissato per il 2014 e riferito a otto mesi (considerata la data di entrata in vigore del d.l. n. 66 del 2014), deve essere rideterminato in aumento percentuale per gli anni successivi, raggiungendo un importo quasi doppio.

L'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, richiamato dal comma 6 del citato art. 8, è impugnato, nella formulazione vigente al momento della proposizione del ricorso, nella parte in cui, al comma 6, stabilisce che le Regioni «assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autocoordinamento dalle regioni e province autonome medesime, tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati, da recepire con Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014 ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti. In assenza di tale Intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro 20 giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente, e sono eventualmente rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato».

L'art. 46, comma 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, è impugnato nella parte in cui prevede che il complesso delle spese finali, espresse in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna Regione a statuto ordinario, di cui al comma 449-bis dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), è ridotto per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017, tenendo conto degli importi determinati ai sensi del comma 6.

La ricorrente censura il sistema così delineato, sotto diversi profili.

In primo luogo, sostiene che il complesso delle citate disposizioni imporrebbe un taglio «meramente lineare» alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa,

attraverso una misura dal carattere assolutamente generico, come tale idonea a ricomprendere sia la «spesa cattiva» sia la «spesa buona».

La riduzione di spesa così imposta sarebbe potenzialmente idonea ad interferire in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e sociali (ad esempio, in materia di assistenza sociale, assegnata costituzionalmente alla Regione) – settori nei quali lo Stato dovrebbe invece svolgere la propria funzione di coordinamento attraverso la determinazione, uniforme su tutto il territorio nazionale, dei livelli essenziali delle prestazioni – anche a causa della mancata indicazione di parametri idonei a consentire una verifica della sostenibilità della riduzione, rispetto alla erogazione dei relativi servizi. In assenza, in particolare, di un riferimento a livelli standard di spesa efficiente, le disposizioni si applicherebbero alla totalità delle Regioni, senza alcuna considerazione dei livelli di spesa storica (e della relativa appropriatezza) sostenuti dai singoli enti.

Secondo la ricorrente, inoltre, la previsione (art. 46, comma 6) in base alla quale la distribuzione della riduzione è rimessa ad un'intesa – per l'individuazione sia dell'importo che degli ambiti sui quali la riduzione incide – non varrebbe a superare tali censure, in quanto le disposizioni impugnate, più che un “coordinamento” della finanza pubblica, concretizzerebbero misure di “contenimento” prive, tuttavia, degli indispensabili elementi di razionalità, efficacia e sostenibilità, con conseguente violazione: del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, determinandosi una diretta ricaduta sull'autonomia organizzativa finanziaria regionale; dell'art. 117, terzo comma, Cost., essendo indebitamente travalicata la funzione di coordinamento della finanza pubblica; degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., essendo incisa l'autonomia di spesa della Regione e, dunque, la relativa funzione legislativa, da esercitare nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che verrebbe, invece, illegittimamente alterato.

Un secondo profilo di censura concerne la natura asseritamente permanente della riduzione di spesa, in quanto i risparmi contemplati dal comma 4 dell'art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sono imposti anche per il futuro, annualmente, a decorrere dal 2015.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale, che ha censurato analoghe misure restrittive imposte senza termine finale, per violazione dell'art. 119 Cost. (sub specie di compressione dell'autonomia di spesa regionale) e dell'art. 117, terzo comma, Cost. (per esorbitanza rispetto alla fissazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica).

La ricorrente rileva, sul punto, anche un difetto di coordinamento tra il comma 4 del citato art. 8, che prevede il carattere permanente dei tagli, e il successivo art. 46 del medesimo d.l. n. 66 del 2014, come convertito, che, ai commi 6 e 7, fissa obiettivi di risparmio per gli enti territoriali solo fino al 2017. Non potrebbe infatti attribuirsi, essa sostiene, a queste ultime disposizioni, di carattere meramente esecutivo, «la forza di stabilire un termine all'applicabilità dello stesso comma 4 dell'art. 8».

Un terzo profilo di censura colpisce in particolare la disciplina, dettata dal comma 6 dell'art. 46, relativa all'intesa da raggiungere in sede di autoordinamento regionale, in ordine alla definizione del riparto degli importi e dei relativi ambiti di spesa.

Dando atto che, per il 2014, tale intesa è stata raggiunta in data 29 maggio 2014, la ricorrente lamenta che, mentre tra i criteri da assumere in sede di autoordinamento tra le Regioni vengono in considerazione i tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali - rifusione), e l'incidenza degli acquisti centralizzati, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, invece, il riparto dei tagli e i relativi ambiti sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto anche del PIL regionale e della popolazione residente.

Secondo la ricorrente, tali ultimi due criteri non sarebbero coerenti con lo scopo della norma, che consiste nel contenimento della spesa regionale, con conseguente violazione degli artt. 119 e 120 Cost.: sarebbe, infatti, realizzato «un effetto perequativo implicito, ma evidente», in contrasto, in particolare, con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost. Si addosserebbe, infatti, un maggiore onere a carico di Regioni che presentino un PIL più elevato, con alterazione dei corretti criteri costituzionali della perequazione. Il dato relativo al PIL, tuttavia, sarebbe cosa ben diversa dalla capacità fiscale cui fa riferimento l'art. 119 Cost., se solo si considera che vi sono elementi che – pur concorrendo a determinare il PIL – tuttavia non rientrano necessariamente, o nello stesso modo, nella dinamica impositiva.

In asserita analogia con quanto stigmatizzato nella sentenza n. 79 del 2014 della Corte costituzionale, le disposizioni censurate, secondo la ricorrente, non conterebbero alcun indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo acquisite siano destinate ad un fondo perequativo indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (nel rispetto dell'art. 119, terzo comma, Cost.), né che esse siano finalizzate a fornire quelle «risorse aggiuntive» che lo Stato (dal quale, peraltro, dovrebbero provenire) destina esclusivamente a «determinate» Regioni per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni», ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost.

1.2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 18 settembre 2014, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

L'Avvocatura erariale assume che la modifica del Titolo V della Costituzione avrebbe innovato il quadro dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali, determinando il passaggio, in materia di rapporti finanziari, da una finanza “derivata”, basata su trasferimenti dal centro verso la periferia, ad una finanza “originaria”, con il riconoscimento alle Regioni ed agli enti locali di risorse autonome, secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica (e del sistema tributario), dettati dallo Stato, in attuazione delle deleghe contenute nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), in materia di federalismo fiscale.

Secondo la difesa statale, uno dei punti qualificanti della nuova disciplina sarebbe costituito dal graduale superamento del criterio della spesa “storica” (secondo il quale i trasferimenti statali sono proporzionali alla spesa sostenuta nel passato dagli enti territoriali), sostituito da quello del fabbisogno standard, diretto ad identificare il costo efficiente di un servizio, da assumere come parametro al quale rapportare le risorse finanziarie autonome.

Dopo aver sottolineato la necessaria osservanza, da parte delle autonomie speciali, dei principi introdotti dal nuovo art. 119 Cost., l'Avvocatura erariale ha sottolineato l'esistenza di istanze di coordinamento finanziario inderogabili anche da parte delle autonomie speciali.

L'Avvocatura statale ha, infine, rilevato che l'art. 116, terzo comma, Cost., nel prevedere la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di acquisire forme e condizioni ulteriori di autonomia, avrebbe individuato nel successivo art. 119 Cost. un limite espresso a tale processo, proprio per contenere la finanza delle autonomie regionali.

1.3. Con memoria depositata in data 10 novembre 2015, la Regione Veneto ha chiesto di valutare l'ammissibilità dell'atto di costituzione dell'Avvocatura generale dello Stato, in quanto la relativa memoria, dopo aver correttamente indicato in epigrafe il ricorso e le norme impugnate, conterrebbe una motivazione non pertinente rispetto all'oggetto dell'impugnativa.

Secondo la difesa regionale, infatti, la memoria di costituzione sarebbe incentrata esclusivamente sull'applicabilità alle Regioni ad autonomia speciale dei principi di coordinamento della finanza pubblica, senza alcuna argomentazione spesa per contrastare le censure mosse dalla Regione Veneto.

1.4. Con memoria depositata in data 10 novembre 2015, l'Avvocatura erariale ha integrato le difese spiegate nell'atto di costituzione, insistendo per la declaratoria di inammissibilità o, comunque, di infondatezza del ricorso.

Con riferimento agli impugnati artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ha dedotto la genericità – e, dunque, l'inammissibilità – delle censure avanzate contro i cosiddetti «tagli lineari», richiamando la giurisprudenza costituzionale che impone al deducente un onere di specifica dimostrazione dell'impossibilità di adempiere alle proprie funzioni in conseguenza della riduzione delle disponibilità finanziarie regionali.

Nel contestare i rilievi mossi dalla ricorrente avverso il riferimento ai criteri del PIL regionale e della popolazione residente, utilizzati dall'art. 46, comma 6, per fissare l'entità del contributo gravante sulle singole Regioni nel caso di mancato raggiungimento di un'intesa in sede di autoordinamento regionale, l'Avvocatura generale dello Stato ha dedotto l'inconferenza dei principi espressi dalla sentenza n. 79 del 2014, richiamata dalla ricorrente a sostegno delle proprie censure: quella pronuncia, ricorda la difesa statale, avrebbe infatti ad oggetto una norma che determinava la riduzione delle risorse spettanti alle Regioni in misura proporzionale alle spese sostenute per i consumi intermedi, realizzando un effetto perequativo implicito, in contrasto con il terzo comma dell'art. 119 Cost. – nella parte in cui prevede che la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante – stante l'assenza di una diretta correlazione tra le spese per consumi intermedi e la capacità fiscale delle singole Regioni.

L'utilizzo, da parte della norma impugnata, di un diverso criterio, quale quello del PIL regionale e della popolazione residente, dimostrerebbe, appunto, l'inconferenza del richiamo alla citata sentenza. Si tratterebbe, infatti, di un indice del tutto diverso da quello della spesa per consumi intermedi, tale da non determinare alcun (incostituzionale) effetto perequativo implicito, «posto che la disposizione in oggetto si limita ad imporre in capo alle amministrazioni regionali un contributo alla finanza pubblica, realizzato attraverso una riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, senza che venga in alcun modo preso in considerazione il tema dei trasferimenti dovuti dallo Stato alle Regioni».

1.5. Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Veneto ha depositato memoria, in data 18 gennaio 2016, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

In primo luogo ha dato conto delle modifiche medio tempore intervenute sui commi 6 e 7 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, rappresentando di aver già provveduto ad autonoma impugnativa.

In secondo luogo, ha dedotto che tali modifiche non farebbero venir meno l'interesse alla pronuncia della Corte sul ricorso originariamente proposto; così come priva di rilevanza, allo stesso fine, dovrebbe considerarsi l'intesa raggiunta in data 29 maggio 2014 in sede di Conferenza Stato-Regioni, sul riparto della riduzione di 500 milioni di euro per l'anno 2014.

Ha, inoltre, arricchito le argomentazioni già esposte nel ricorso, deducendo che l'applicazione dei criteri previsti dal comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (PIL regionale e popolazione residente), per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa – in sede di autoordinamento regionale – sugli importi e sugli ambiti dei tagli alla spesa, indebolirebbe la posizione “contrattuale” delle Regioni con un PIL più elevato, in quanto la norma non escluderebbe che quest'ultimo possa essere utilizzato dal Governo, in via sostitutiva, come criterio «decisamente prevalente»: in tal modo, le Regioni con un PIL più elevato, risultando in tesi esposte – in caso di mancata intesa – al rischio di un maggiore impatto della riduzione, si troverebbero indebolite rispetto alla possibilità di contrastare le pretese avanzate dalle Regioni con un PIL più ridotto, che potrebbero invece imporre, in sede di autoordinamento, una ripartizione a loro più favorevole.

Ha quindi dedotto che l'irrazionalità di tale criterio emergerebbe da quattro ordini di considerazioni: a) le Regioni con un PIL più elevato sarebbero anche quelle più efficienti sul lato della spesa pubblica e,

nonostante ciò, sarebbero le più esposte alla riduzione; ciò renderebbe palese come sia stata travalicata la logica costituzionale sottesa alla funzione statale di coordinamento della spesa pubblica, che dovrebbe essere diretta a contenere innanzitutto la spesa «cattiva», per non premiare, del tutto indebitamente, le realtà regionali inefficienti, confermandole nella propria condizione, penalizzando, invece, quelle rivelatesi virtuose, grazie all'esercizio in termini responsabili della propria autonomia; b) il criterio del PIL regionale sarebbe profondamente diverso da quello della capacità fiscale, previsto come unico criterio perequativo ordinario tra le autonomie territoriali, ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost., consistente nel gettito standardizzato dei tributi di competenza regionale; c) il PIL regionale non si tradurrebbe automaticamente in una disponibilità di risorse a livello regionale, sicché, a parità di sforzo fiscale, non sarebbe dimostrato che una Regione "povera" in termini di PIL disponga di risorse regionali inferiori, e viceversa; d) dai dati emergenti dai rapporti annuali della Ragioneria generale dello Stato, anzi, risulterebbe l'esatto contrario, tanto che per l'anno 2013 (ultimo anno di elaborazione disponibile), la spesa finale per abitante, nelle Regioni assunte come benchmark per la spesa sanitaria efficiente, sarebbe risultata inferiore a tutte le altre.

La ricorrente ha ricordato che il cumulo dei tagli imposti alle Regioni ha determinato una riduzione del 38,5% della spesa primaria per il periodo 2009-2012, cui debbono aggiungersi gli effetti delle manovre finanziarie per gli anni 2013 e 2014, in un contesto in cui il tetto di spesa del patto di stabilità è stato ridotto di circa il 43,8% nel quadriennio 2010-2013 e di un ulteriore 3,5% per il 2014.

Ciò posto, ha richiamato quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 188 del 2015, sui criteri che devono reggere la riduzione delle risorse regionali, per non rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni affidate a tali enti, in mancanza di una razionalizzazione di queste ultime: il taglio imposto, osserva la ricorrente, sarebbe infatti destinato ad incidere su fondamentali diritti sociali – in ambiti in cui lo Stato non ha determinato i livelli essenziali delle prestazioni – senza indicare alcun parametro idoneo a consentire una verifica di sostenibilità delle riduzioni di spesa imposte, rispetto all'erogazione dei relativi servizi.

2. Con un secondo ricorso, notificato il 9-14 gennaio 2015 presso l'Avvocatura generale dello Stato e, in pari data, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, poi depositato il 16 gennaio 2015 (reg. ric. n. 10 del 2015), la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

2.1. La ricorrente censura l'indicata disposizione per violazione degli artt. 3, 77 Cost. – la cui violazione ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. – nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., perché essa ha anticipato, dal 31 ottobre al 31 (rectius: 30) settembre 2014, il termine originariamente previsto per l'intesa da raggiungere in sede di autocoordinamento regionale, per decidere il riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario, già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (e già autonomamente impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. del 2014).

A giudizio della ricorrente, tale anticipazione, operata da una norma entrata in vigore il 13 settembre 2014, senza che ricorresse «alcun reale presupposto di necessità e urgenza», sarebbe arbitraria ed irragionevole, perché avrebbe reso, di fatto, impossibile il raggiungimento di una delicata intesa diretta ad evitare, attraverso l'autocoordinamento regionale, l'applicazione del criterio di riparto fondato sul PIL regionale e sulla popolazione residente, previsto dal comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, particolarmente penalizzante per la Regione Veneto.

La ricorrente ha richiamato la giurisprudenza costituzionale secondo cui costituisce motivo di illegittimità costituzionale la predeterminazione di un termine irragionevolmente breve. Tale giurisprudenza,

essa asserisce, si attaglierebbe al caso in esame, caratterizzato dall'improvvisa riduzione di trenta giorni del termine originariamente fissato, al solo presumibile scopo di consentire al Governo di presentare, già in sede disegno di legge di stabilità per il 2015 (effettivamente presentato in data 23 ottobre 2014), una piena contabilizzazione della riduzione di spesa relativa all'anno 2015.

Ne risulterebbe il contrasto con un corretto e leale esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica (ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.), nonché con gli artt. 3 e 77 Cost. – la cui violazione ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., riflettendosi sul livello di finanziamento delle funzioni regionali – oltre che con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

2.2. Con memoria depositata il 23 febbraio 2015, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile.

Secondo la difesa statale, infatti, la censura avanzata dalla ricorrente non concernerebbe l'invasione della competenza regionale, intesa come menomazione della relativa sfera di attribuzioni da parte della legge statale.

L'Avvocatura statale ha inoltre richiamato la sentenza n. 249 del 2009, secondo cui i meri inconvenienti di fatto derivanti dall'applicazione delle norme denunciate non sarebbero sufficienti a determinare la lesione delle competenze regionali.

2.3. Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Veneto ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

A fronte dell'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, la Regione Veneto ha ribadito la ridondanza della censura, fondata sulla violazione del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., sulle competenze regionali stabilite dalla Costituzione. La disposizione impugnata, nella parte in cui ha ridotto il termine concesso per la stipula dell'intesa in sede di autocoordinamento tra le Regioni, avrebbe infatti determinato un «effetto conformativo sulle potestà regionali», risultando «lesiva della condizione giuridica delle Regioni».

Il fatto che l'intesa sia stata «faticosamente» raggiunta in data 26 febbraio 2015 (in ogni caso, senza il consenso della Regione Veneto) nell'ambito dell'ulteriore riduzione disposta dalla legge di stabilità per il 2015, non farebbe venire meno, a giudizio della ricorrente, l'interesse ad ottenere una pronuncia da parte della Corte.

Secondo la ricorrente, infine, non assumerebbero alcun rilievo le argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato «in relazione al secondo profilo censurato nel ricorso», concernente il nuovo obbligo imposto dal comma 7-ter dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito – aggiunto dall'art. 42, comma 1, seconda parte, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito – di attestare l'effettuazione delle spese di cui al precedente comma 7-bis, nell'ambito della certificazione del patto di stabilità 2014, accompagnato dalla previsione che, qualora non risultino integralmente realizzate, esse siano versate al bilancio dello Stato per la quota corrispondente. Ciò perché si tratterebbe di obbligo non concordato nell'intesa raggiunta in data 29 maggio 2014.

Sarebbe sussistente, infatti, la lamentata violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., poiché verrebbero in rilievo spese che la Regione può effettuare entro l'anno, ma solo a condizione che il Governo provveda in tempi utili all'erogazione delle relative risorse: a tale proposito viene richiamato il principio espresso dalla Corte nella sentenza n. 272 del 2015, sull'illegittimità di una previsione sanzionatoria per inadempienze dipendenti dal mancato trasferimento di risorse da parte di altri soggetti, oltre che quello espresso nella sentenza n. 79 del

2014, sull'illegittimità dell'obbligo di restituzione di risorse già acquisite, che vengono assicurate al bilancio dello Stato senza alcuna indicazione circa la loro destinazione.

2.4. Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, in cui ha insistito per la declaratoria di inammissibilità del ricorso, per difetto di ridondanza, sulle competenze regionali, delle censure fondate su parametri estranei al Titolo V della Costituzione.

La difesa statale ha, inoltre, sottolineato che il termine fissato dalla norma impugnata, pur ridotto, non presenterebbe carattere perentorio, non essendo preclusa la possibilità di raggiungere un'intesa tra Stato e Regioni anche in data successiva a quella stabilita dalla legge.

Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che, in data 26 febbraio 2015, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, è stata appunto raggiunta l'intesa volta a definire le modalità con le quali le Regioni a statuto ordinario devono raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica per il 2015, comprensivi, tra gli altri, di quelli fissati dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, per un ammontare di 750 milioni di euro. L'accordo prevede il rinvio a successive intese, da raggiungere entro il 31 gennaio di ciascun anno, per la definizione delle modalità di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati per gli anni dal 2016 al 2018. Ne conseguirebbe l'infondatezza delle doglianze regionali circa la violazione del principio di leale collaborazione.

Considerato in diritto

1. La Regione Veneto, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89. Con un secondo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, la medesima Regione ha impugnato l'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

L'art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, è censurato nella parte in cui impone, al comma 4, una riduzione di spesa per acquisti di beni e di servizi, in ogni settore, alle pubbliche amministrazioni indicate nell'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), per un ammontare di 700 milioni di euro per il 2014 e di pari importo, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015. Il comma 6 dello stesso articolo rinvia alle modalità indicate nel successivo art. 46 per la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa e, al comma 10, consente l'adozione di misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori agli importi indicati.

L'art. 46, richiamato dal comma 6 dell'art. 8, è impugnato nella parte in cui, al comma 6, stabilisce le modalità di riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni, di cui fissa le entità (pari a 500 milioni di euro per il 2014 ed a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017), in ambiti di spesa e per importi che devono essere proposti, in sede di autocoordinamento, dalle Regioni medesime, tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali - rifusione), nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati. La disposizione prevede che le proposte scaturite in sede di autocoordinamento siano recepite con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano,

entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014, ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti. In assenza di tale intesa nei termini previsti, gli importi ricordati possono essere assegnati, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ad ambiti di spesa attribuiti alle singole Regioni anche in base al PIL regionale ed alla popolazione residente.

Il comma 7 del citato art. 46 è impugnato nella parte in cui prevede che il complesso delle spese finali, espresse in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna Regione a statuto ordinario, di cui al comma 449-bis dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), sia ridotto, per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017, tenendo conto degli importi determinati ai sensi del comma 6.

La ricorrente censura il sistema così delineato, sotto diversi profili.

In primo luogo, assume che il complesso delle norme ricordate imporrebbe un taglio «meramente lineare» alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa. Si sarebbe in presenza di una misura di carattere generico, interferente anche in ambiti attinenti a fondamentali diritti civili e sociali (è fatto l'esempio dell'assistenza sociale, materia costituzionalmente assegnata alla Regione), priva di riferimenti a parametri idonei a consentire una verifica della sostenibilità della riduzione di spesa rispetto alla erogazione dei corrispondenti servizi da parte regionale.

Secondo la ricorrente, nonostante la previsione di un'intesa – per l'individuazione sia dell'importo che degli ambiti di spesa – le disposizioni impugunate, più che un “coordinamento” della finanza pubblica, concretizzerebbero misure di “contenimento” prive, tuttavia, degli indispensabili elementi di razionalità, di efficacia e di sostenibilità. Di qui, la prospettata violazione: del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, con una diretta ricaduta sull'autonomia organizzativa finanziaria regionale; dell'art. 117, terzo comma, Cost., essendo indebitamente travalicata la funzione di coordinamento della finanza pubblica; degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., essendo indebitamente incisa l'autonomia di spesa della Regione e, dunque, la relativa funzione legislativa, da esercitare nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che verrebbe illegittimamente alterato.

Un secondo profilo di censura concerne la natura asseritamente permanente della riduzione di spesa, in quanto i risparmi contemplati dal comma 4 del ricordato art. 8 sarebbero imposti anche per il futuro, annualmente, a decorrere dal 2015.

Un terzo profilo riguarda la disciplina dell'intesa, da raggiungere in sede di autocoordinamento tra le Regioni, per la definizione del riparto degli importi e degli ambiti sui quali la riduzione incide. È, in particolare, censurata la parte di disposizione in cui si prevede che, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, il riparto dei tagli e i relativi ambiti sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto anche del PIL regionale e della popolazione residente. Secondo la ricorrente, applicando tali criteri, verrebbe realizzato «un effetto perequativo implicito, ma evidente», in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost. e dall'art. 120 Cost. Infatti, si addosserebbe un maggiore onere a carico delle Regioni con un PIL più elevato, con alterazione dei corretti criteri costituzionali della perequazione. In particolare, non sarebbe prevista, come invece richiesto dall'art. 119 Cost., alcuna destinazione delle risorse, così acquisite, ad un fondo perequativo indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (terzo comma del citato articolo), né alcuna finalizzazione delle stesse a fornire quelle «risorse aggiuntive» che lo Stato (dal quale, peraltro, le risorse dovrebbero provenire) avrebbe l'obbligo di destinare esclusivamente a «determinate» Regioni, per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (quinto comma dell'art. 119 Cost.).

Con un secondo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, per violazione degli artt. 3, 77 Cost. – la cui violazione ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. – nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui

all'art. 120 Cost. La disposizione è censurata nella parte in cui anticipa, in relazione al contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, dal 31 ottobre al 31 (rectius: 30) settembre 2014, il termine originariamente previsto per l'intesa da raggiungere, in sede di autocoordinamento regionale, in ordine al riparto degli importi indicati dalle norme ricordate nonché agli ambiti sui quali incide la riduzione di spesa. Attraverso tale anticipazione, il termine sarebbe stato reso irragionevolmente breve, in assenza, peraltro, di «alcun reale presupposto di necessità e urgenza».

2. I due ricorsi vertono su disposizioni intimamente connesse ed avanzano censure strettamente collegate tra loro. Ai fini di una decisione congiunta, è perciò opportuna la riunione dei relativi giudizi, mentre resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle altre disposizioni impugnate con i medesimi ricorsi.

3. Va rilevato, in via preliminare, che una delle disposizioni censurate è stata modificata in pendenza dei giudizi.

In particolare, il comma 6 dell'art. 46 del d.l. 66 del 2014, come convertito, modificato dall'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito (pure impugnato nel presente giudizio), è stato ulteriormente inciso dal comma 398, lettere a), b) e c), dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2015). Tale modifica è oggetto di ricorso proposto dalla Regione Veneto, distinto e successivo a quello ora in esame. Lo scrutinio di questa Corte deve pertanto limitarsi al contenuto precettivo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 (nella versione originaria e in quella modificata dall'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito), senza necessità di valutare il trasferimento delle attuali questioni di legittimità costituzionale alla modifica normativa sopravvenuta (da ultimo, sentenze n. 40 del 2016, n. 239 e n. 77 del 2015).

Un'ulteriore modifica del citato comma 6 dell'art. 46 è stata operata con il comma 681 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2016), che ha esteso al 2019 l'orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica imposto con la disposizione di cui si discute.

Tale ultima modifica non risulta, allo stato, impugnata autonomamente dalla Regione Veneto, sicché deve essere verificata la necessità del trasferimento delle relative questioni di legittimità costituzionale.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che, in caso di ius superveniens, la questione di legittimità costituzionale deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente (sentenza n. 30 del 2012), senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva (sentenza n. 193 del 2012) e la modifica risulti comunque orientata in senso non soddisfacente alle richieste della ricorrente (da ultimo, sentenze n. 40 del 2016, n. 155 e n. 46 del 2015).

In definitiva, se dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione – deve intendersi trasferita sulla nuova norma (sentenza n. 326 del 2010 e, nello stesso senso, da ultimo, sentenze n. 40 del 2016, n. 155, n. 77 e n. 46 del 2015).

Se, invece, a seguito della modifica, la norma appaia dotata «di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria» (sentenza n. 219 del 2013), si deve concludere per la portata innovativa della modifica stessa, che va impugnata con autonomo ricorso, poiché il trasferimento «supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione» (sentenze n. 40 del 2016, n. 17 del 2015, n. 138 del 2014, n. 300 e n. 32 del 2012).

Nel caso in esame, la modifica non è certamente soddisfacente per la ricorrente, ma non presenta carattere marginale, determinando sia una diversa portata precettiva della disposizione modificata, sia un'autonoma incisione sugli interessi della ricorrente.

Non può, infatti, dubitarsi che in tal senso sia da valutare l'estensione di un anno del concorso alla finanza pubblica imposto con il comma 6 dell'art. 46 di cui si discute.

L'autonomia precettiva di una disposizione che estende il confine temporale di misure finanziarie comporta l'onere di separata impugnativa (così, da ultimo, sentenza n. 40 del 2016). A tale onere, gravante sulle parti, supplirebbe invece impropriamente il trasferimento delle questioni, che, perciò, devono restare limitate al contenuto precettivo originario del comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Quanto al comma 7 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, esso è stato abrogato dal comma 399 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, ma la norma ha trovato applicazione per l'anno 2014, in seguito all'intesa sancita in data 29 maggio 2014: conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte, non può pertanto dichiararsi, sul punto, la cessazione della materia del contendere (ex plurimis, e da ultimo, sentenze n. 250, n. 189, n. 149, n. 140, n. 16 e n. 8 del 2015).

4. Ancora in via preliminare, vanno esaminate le eccezioni sollevate dalle parti o rilevabili d'ufficio.

4.1. Con memoria depositata in data 10 novembre 2015, la Regione Veneto ha chiesto di valutare l'ammissibilità della costituzione dell'Avvocatura generale dello Stato nel giudizio iscritto al n. 63 reg. ric. del 2014, in quanto la relativa memoria, dopo aver correttamente indicato in epigrafe il ricorso e le norme impugate, conterrebbe argomenti del tutto non pertinenti rispetto all'oggetto dell'impugnativa.

Secondo la difesa regionale, la memoria di costituzione sarebbe incentrata esclusivamente sull'applicabilità alle Regioni ad autonomia speciale (quale certamente non è la ricorrente) dei principi di coordinamento della finanza pubblica, senza che alcuna ragione sia spesa per contrastare le effettive censure mosse dalla ricorrente Regione Veneto.

L'eccezione non è fondata.

L'eventuale inconferenza degli argomenti spesi rispetto al contenuto del ricorso può, al limite, minare l'efficacia difensiva della memoria di costituzione. L'ammissibilità di quest'ultima, tuttavia, resta ancorata esclusivamente al rispetto del termine imposto per il deposito in cancelleria dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale, il quale, nella specie, risulta osservato. Né la lamentata inconferenza lede il diritto al contraddittorio della parte ricorrente, che, fino al ventesimo giorno libero prima dell'udienza, ben può presentare memorie illustrative: ciò, nel caso di specie, è effettivamente avvenuto, con il deposito di memoria integrativa in data 18 gennaio 2016.

4.2. Con riferimento al ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014, la difesa statale ha dedotto la genericità – e, dunque, l'inammissibilità – delle censure avanzate contro gli asseriti «tagli lineari», richiamando la giurisprudenza costituzionale (in particolare la sentenza n. 26 del 2014) che impone alle Regioni un onere di specifica dimostrazione dell'impossibilità di esercitare le proprie funzioni, in conseguenza della riduzione delle disponibilità finanziarie.

Anche tale eccezione non è fondata.

Un eventuale difetto di prova nel senso indicato, infatti, comporterebbe, semmai, l'infondatezza del ricorso (tra le più recenti, sentenze n. 250, n. 239 e n. 89 del 2015) e non la sua inammissibilità.

4.3. Con riferimento al ricorso iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, la difesa statale ha chiesto che esso sia dichiarato inammissibile, in quanto le censure avanzate dalla ricorrente non concernerebbero l'invasione della competenza regionale, intesa come menomazione della relativa sfera di attribuzioni da parte della legge statale.

Considerata la connessione tra i due ricorsi, qui riuniti e decisi congiuntamente, tale eccezione va esaminata dopo la verifica d'ufficio dei presupposti di ammissibilità delle censure fondate su parametri estranei al Titolo V della Costituzione, pure avanzate nel primo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014.

Secondo il costante indirizzo di questa Corte (tra le ultime, ex plurimis, sentenza n. 218 del 2015), «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione» (nello stesso senso, le sentenze n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015).

Orbene, nel ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014, la Regione Veneto ha sostenuto l'irragionevolezza delle misure imposte dagli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, deducendone «una diretta ricaduta sull'autonomia regionale, che risulta limitata nella propria capacità organizzativa e finanziaria». Ed ha anche indicato una propria specifica funzione ostacolata dai «tagli lineari» censurati, individuata nell'assistenza sociale.

Peraltro, con la memoria depositata in data 18 gennaio 2016, la Regione Veneto ha indicato ulteriori ambiti – quali la sistemazione degli edifici scolastici ed i sussidi per garantire il diritto allo studio, rientranti nelle proprie attribuzioni costituzionali – nei quali la spesa prevista nel proprio bilancio si sarebbe più che dimezzata dal 2014 al 2015. Ciò sarebbe effetto delle riduzioni imposte dalle manovre finanziarie succedutesi nel tempo, rispetto alle quali le norme impugnate costituirebbero uno degli ultimi tasselli. Ha, inoltre, sottolineato che le norme censurate sarebbero state approvate senza alcuna previa verifica di sostenibilità per quelle Regioni che hanno da tempo adottato misure di contenimento della spesa, già riducendola a livelli non ulteriormente comprimibili.

Può, dunque, ritenersi assolto l'onere di necessaria indicazione, non solo della specifica competenza regionale asseritamente offesa, ma anche delle ragioni della lesione lamentata.

Con il secondo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, la Regione Veneto ha censurato la repentina riduzione del termine per il raggiungimento di un'intesa che avrebbe evitato l'applicazione di criteri di riparto ritenuti per essa particolarmente penalizzanti. Ha perciò dedotto la violazione degli artt. 3 e 77 Cost., che ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., «riflettendosi sul livello di finanziamento delle funzioni regionali».

Con riferimento all'asserita violazione dell'art. 3 Cost., può dirsi sufficientemente argomentata la ridondanza della lamentata violazione sulla sfera delle competenze regionali. Assume la ricorrente, infatti, che la repentina ed unilaterale riduzione del termine per la conclusione dell'intesa avrebbe reso impossibile, di fatto, il raggiungimento di un accordo diretto ad evitare, attraverso l'autocoordinamento regionale, l'applicazione dei criteri "sussidiari" di riparto stabiliti dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

La stessa motivazione, invece, in quanto riferita alla prospettata violazione dell'art. 77 Cost. non è idonea a superare l'esame preliminare di ammissibilità. Il parametro da ultimo richiamato, infatti, è evocato, per le parti che qui interessano, con un laconico – e perciò del tutto insufficiente – riferimento all'asserita

carenza di «alcun reale presupposto di necessità e urgenza» a sostegno dell'intervento normativo del Governo.

Limitatamente a tale profilo di censura, dunque, l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla difesa statale deve essere accolta.

4.4. Sempre in via preliminare, con riferimento al ricorso iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, va rilevato che la ricorrente, dopo aver enunciato i motivi a fondamento dell'impugnativa per violazione degli artt. 3 e 77 Cost., si è limitata ad affermare, per argomentare la prospettata violazione anche dell'art. 117, terzo comma, Cost., che la disposizione censurata si pone in contrasto «con un corretto e leale esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica», senza in alcun modo specificarne le ragioni.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale (ex multis, tra le più recenti, sentenze n. 40 e n. 3 del 2016, n. 273, n. 176 e n. 131 del 2015). Si è, infatti, più volte chiarito che l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (ex plurimis, sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142, n. 82 e n. 32 del 2015).

Ne deriva l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

4.5. Va infine rilevato, ancora in via preliminare, che, con memoria depositata in data 18 gennaio 2016 (nel giudizio iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015), la ricorrente ha illustrato un asserito «secondo profilo censurato nel ricorso», in realtà non presente nelle proprie originarie prospettazioni.

Tale nuovo profilo – incentrato sulla violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. – si riferisce al nuovo obbligo imposto dal comma 7-ter dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito – aggiunto dall'art. 42, comma 1, seconda parte, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito – di attestare l'effettuazione delle spese di cui al precedente comma 7-bis, nell'ambito della certificazione del patto di stabilità 2014, accompagnato dalla previsione che, qualora non risultino integralmente realizzate, esse siano versate al bilancio dello Stato per la quota corrispondente.

In realtà, il ricorso originario è limitato all'impugnativa dell'art. 42, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nella sola parte in cui ha previsto, per l'anno 2014, la riduzione repentina di trenta giorni del termine originariamente fissato per il raggiungimento dell'intesa tra le Regioni.

La censura relativa all'art. 42, comma 1, seconda parte, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, viene introdotta, in questo giudizio, solo con la memoria del 18 gennaio 2016, determinando così un inammissibile ampliamento del thema decidendum.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via principale è limitato ai parametri e alle questioni indicate nel ricorso introduttivo. La parte ricorrente non può introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio assegnato per impugnare in via principale le leggi (da ultimo, sentenza n. 153 del 2015), e quindi non può né modificare né integrare la domanda iniziale, dopo il decorso del termine di decadenza per la proposizione del ricorso, con memorie depositate in prossimità dell'udienza (sentenze n. 108 del 2012, n. 169 del 2010, n. 298 del 2009 e n. 229 del 2001).

5. Nel merito, vanno decise, anzitutto, le questioni sollevate – in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, Cost., e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. – con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014, aventi ad oggetto gli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

5.1. Una prima censura concerne la violazione del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., che la ricorrente ricollega al «carattere meramente lineare» della riduzione imposta dall'art. 8, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa tra «spesa buona» e «spesa cattiva», attraverso una misura che avrebbe carattere assolutamente generico e, dunque, irrazionale. A parere della ricorrente, un corretto coordinamento finanziario dovrebbe essere mirato a limitare innanzitutto la spesa inefficiente, e non quella diretta a finanziare i servizi, a tutela dei diritti costituzionalmente garantiti.

La censura non è fondata.

La ricorrente imputa all'applicazione della disposizione un risultato – il taglio «lineare», ossia di pari importo, in ogni ambito di spesa – che la disposizione stessa, per il suo tenore testuale, non impone in alcun modo.

La disposizione in questione, infatti, si limita a prescrivere una riduzione di spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e per un ammontare complessivo, senza indicare dettagliatamente la misura dei risparmi da conseguire in ciascun singolo ambito.

Essa non impone di effettuare riduzioni di identico importo in tutti i settori, ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, e lasciando alle Regioni, in primo luogo, il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito.

La disposizione impugnata, dunque, non esclude affatto che la riduzione avvenga prevedendo tagli maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente.

Né questa conclusione risulta contraddetta dalla previsione – contenuta nel comma 10 dell'art. 8, pure impugnato – della possibilità, per le Regioni, di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori agli importi indicati. Anche tale disposizione si sottrae al prospettato contrasto con l'art. 3 Cost., giacché, a ben vedere, nulla aggiunge e nulla toglie al potere regionale, riconosciuto dal comma 4 dell'art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, di modulare opportunamente i risparmi di spesa nei diversi settori.

Analogo vizio di irragionevolezza inficerebbe, nella prospettiva della ricorrente, la previsione – contenuta nell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 – dei criteri “sussidiari” (costituiti dal PIL regionale e dalla popolazione residente) ai quali lo Stato, in mancanza del raggiungimento dell'intesa tra le Regioni nei termini assegnati, potrebbe ricorrere per individuare autonomamente gli obiettivi di riduzione della spesa e i relativi ambiti e misure.

Poiché, in tesi, le Regioni con un PIL più elevato sarebbero anche quelle più efficienti sul lato della spesa pubblica, ad avviso della ricorrente il ricorso a tali criteri, per modulare le riduzioni di spesa e imporle alle singole Regioni, finirebbe per premiare indebitamente le realtà regionali inefficienti, penalizzando, invece, quelle rivelatesi virtuose.

Neppure tale censura è fondata.

In primo luogo, l'applicazione dei criteri ora indicati è appunto sussidiaria, cioè dettata solo per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di autoordinamento tra le Regioni.

Del resto, l'eventuale inerzia regionale nel raggiungimento dell'intesa non può impedire il dispiegarsi effettivo della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

La costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, riconosce un carattere finalistico al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229 e n. 122 del 2011, n. 370 del 2010, n. 121 del 2007, n. 35 del 2005), che impone di rendere effettivo l'esercizio di tale funzione: proprio in questa prospettiva, la procedura disegnata dalla disposizione impugnata – che lascia l'iniziativa alle Regioni, con la previsione di un intervento solo successivo dello Stato – è idonea a garantire, al tempo stesso, i necessari spazi all'autonomia regionale e l'effettività della funzione di coordinamento.

Questa Corte, d'altronde, pur riconoscendo l'inevitabile incidenza – sull'autonomia finanziaria delle Regioni – del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, ha ripetutamente affermato che è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014): ed è appunto ciò che avviene in base alla disposizione censurata, sotto tali aspetti in linea con la giurisprudenza di questa Corte.

In secondo luogo, una volta assicurato il coinvolgimento regionale – attraverso l'attribuzione, in sede di autoordinamento tra le Regioni, della possibilità, entro un termine, di un'autonoma individuazione della distribuzione anche territoriale del sacrificio e di una definizione degli importi delle riduzioni – non appare irragionevole, in caso di inutile decorso di quel termine, la previsione dell'applicazione, da parte statale, di idonei criteri sostitutivi.

Nella specie, la disposizione impugnata stabilisce che, in assenza di un'intesa ed entro venti giorni dalla scadenza dei termini per questa previsti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, gli importi in riduzione siano assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole Regioni «tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente».

Come si evince dal testo della disposizione, i due criteri censurati, cui sono imputati effetti lesivi, non devono necessariamente operare in via esclusiva. Ciò, di per sé, priva di pregio la prospettazione della ricorrente. In ogni caso, i criteri del PIL regionale e della popolazione residente, operando congiuntamente, costituiscono un indice non implausibile della capacità di ciascuna Regione di assorbire la riduzione di risorse, con minore impatto sul livello dei servizi da fornire ai cittadini.

Anche sotto questo profilo, le disposizioni impugnate (commi 6 e 7 dell'art. 46) non appaiono intrinsecamente irragionevoli.

5.2. Con un secondo motivo, le disposizioni sono censurate perché avrebbero oltrepassato i limiti imposti, dalla giurisprudenza costituzionale, all'esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art 117, terzo comma, Cost.

La censura, in particolare, si articola su due profili.

5.2.1. In primo luogo, secondo la ricorrente, la previsione di un'intesa non potrebbe servire a qualificare le misure dettate dall'art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in termini di “coordinamento” della finanza pubblica, in quanto verrebbe in rilievo, piuttosto, un “contenimento” della spesa, privo dell'indicazione di parametri idonei a consentire una verifica di sostenibilità delle riduzioni imposte, rispetto all'erogazione dei servizi inerenti a fondamentali diritti civili e sociali.

La ricorrente aggiunge, per rafforzare la tesi sostenuta, che l'inciso «in ragione di anno», contenuto nel comma 4 del citato art. 8, dovrebbe intendersi nel senso che l'obiettivo fissato per il 2014 sarebbe riferito a otto mesi (considerata la data di entrata in vigore del decreto-legge), e andrebbe perciò rideterminato in aumento percentuale per gli anni successivi, raggiungendo un importo quasi doppio.

La censura non è fondata.

Per costante giurisprudenza costituzionale, l'imposizione di risparmi di spesa rientra a pieno titolo nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, attribuita alla competenza statale dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Come si legge, da ultimo, nella sentenza n. 218 del 2015, sin dalle prime decisioni rese all'indomani della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, questa Corte ha ricondotto le disposizioni dettate dal legislatore statale in vista del contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 36 del 2004). E ciò in quanto «il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario», essendo «indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo» (così, ancora, la sentenza n. 36 del 2004).

5.2.2. Secondo la ricorrente, ancora, la misura introdotta con l'art. 8, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, risulterebbe priva di un termine finale, in quanto la norma si limita a stabilire che «[l]e stesse riduzioni si applicano, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015».

Ciò posto, è utile ricordare che, secondo il costante indirizzo di questa Corte, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (ex multis, tra le più recenti, sentenze n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

Orbene, nel caso in esame, le misure finanziarie adottate dallo Stato rispettano il canone della transitorietà.

Per quelle introdotte dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, è tracciato espressamente un orizzonte temporale definito. E, a differenza di quanto supposto dalla ricorrente, il rinvio operato dall'art. 8, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, proprio al successivo art. 46 (in particolare al comma 6) del medesimo d.l., è da ritenere idoneo a stabilire un dies ad quem anche per i tagli di spesa imposti dal comma 4 del citato art. 8.

Il riferimento alle «modalità di cui all'art. 46» appare, infatti, di tale latitudine da consentire di includere, nel rinvio, anche le determinazioni temporali ivi contenute, le quali abbracciano – nella versione originaria, qui scrutinata, dell'art. 8, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito – il periodo 2014-2017.

Tale interpretazione è, peraltro, anche l'unica possibile, poiché, se così non fosse, la protrazione all'infinito della riduzione della spesa, nella misura annuale prescritta, porterebbe al paradossale risultato di «azzerare» sostanzialmente, sul lungo periodo, le uscite per gli ambiti di spesa individuati: una conseguenza, questa, del tutto estranea alla logica dell'intervento statale.

5.3. Una terza, ed ultima, censura è sollevata in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, e 120 Cost., ed è articolata in quattro profili.

5.3.1. Viene, in primo luogo, prospettata un'indebita incisione dell'autonomia di spesa della Regione e, dunque, della relativa funzione legislativa, da esercitare nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che verrebbe illegittimamente alterato.

La questione non è fondata.

Per costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 236 e n. 63 del 2013 e n. 151 del 2012), la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive. Nella sentenza n. 250 del 2015, questa Corte ha precisato che l'incidenza dei principi statali di coordinamento è legittima, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni (già prima, ex plurimis, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151 del 2012).

Se, come è stato accertato, le disposizioni impugnate dettano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica – e sono ascrivibili, a tale titolo, alla competenza legislativa concorrente dello Stato – l'eventuale loro impatto sull'autonomia finanziaria delle Regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 236 del 2013, n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004).

Sarebbe spettato, semmai, alla Regione ricorrente dimostrare l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure finanziarie in esame, di svolgere le funzioni attribuitele dalla Costituzione, come da costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 29 del 2016, n. 252 e n. 239 del 2015, n. 26 del 2014).

Nel caso in esame, tale onere della prova non può tuttavia considerarsi assolto, in quanto, pur avendo descritto ampie riduzioni di spesa in alcuni, pur fondamentali, ambiti (assistenza sociale e istruzione), la ricorrente non ha dimostrato l'oggettiva impossibilità di offrire un adeguato livello di servizio rispetto ai bisogni della popolazione.

Nel dichiarare non fondata la questione, questa Corte osserva, peraltro, che non erra la Regione ricorrente nel sottolineare l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (in tal senso, già sentenza n. 273 del 2013). Un tale intervento, che deve svolgersi «attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione» (sentenza n. 297 del 2012), offrirebbe, infatti, alle Regioni un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile.

5.3.2. La Regione ricorrente lamenta che l'applicazione dei criteri del PIL regionale e della popolazione residente indebolirebbe «la posizione "contrattuale" delle Regioni con un Pil più elevato», in quanto l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, non esclude che questi ultimi possano essere utilizzati dal Governo come criteri decisamente prevalenti: in tal modo, le Regioni con un PIL più elevato, risultando esposte – in caso di mancata intesa – al rischio di un maggiore impatto della riduzione, vedrebbero diminuite le loro possibilità di contrastare le pretese avanzate dalle Regioni con un PIL inferiore, che potrebbero imporre, in sede di autoordinamento, una ripartizione dei tagli a loro più favorevole.

La censura non è fondata.

Essa lamenta una conseguenza di mero fatto derivante dall'applicazione delle norme impugnate e, appunto perché tale, inidonea a configurare un contrasto della disposizione impugnata con gli artt. 119, terzo e quinto comma, e 120 Cost. (sentenza n. 8 del 2016).

5.3.3. Secondo la Regione Veneto, ancora, i criteri del PIL regionale e della popolazione residente non presenterebbero «un'attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma», indirizzata al contenimento della spesa regionale.

Essi realizzerebbero, piuttosto, un effetto perequativo implicito, in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost. Quest'ultima disposizione prevede, come unico criterio perequativo ordinario tra le autonomie territoriali, quello della capacità fiscale, calcolata in base al gettito dei tributi di competenza regionale; mentre il PIL regionale sarebbe quantificato secondo indici diversi, che non si tradurrebbero – sempre ed automaticamente – in disponibilità di risorse per le Regioni.

L'applicazione del criterio del PIL regionale integrerebbe, così, una misura di perequazione implicita, in quanto consentirebbe allo Stato di incamerare risorse spettanti agli enti territoriali, con una generica assunzione in bilancio e senza destinazione di «risorse aggiuntive» in favore di «determinate Regioni», come invece richiesto dalla norma costituzionale.

La ricorrente richiama la sentenza n. 79 del 2014 di questa Corte, pur riconoscendo che essa riguardava un caso diverso, ossia una riduzione di trasferimenti statali alle Regioni, applicata in misura proporzionale alle spese sostenute per i consumi intermedi, considerate manifestazione di “ricchezza”.

La questione non è fondata.

Nel caso scrutinato dalla sentenza n. 79 del 2014, infatti, l'effetto perequativo, implicito ma evidente, discendeva dal collegamento, espresso ed esclusivo, della riduzione dei trasferimenti statali all'ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle Regioni.

Nel caso qui in esame, invece, le disposizioni impugnate impongono alle Regioni semplicemente una riduzione di spesa, sebbene con eventuale rideterminazione, evidentemente in diminuzione, dei livelli di finanziamento statale degli ambiti nei quali si è deciso il taglio.

Nel caso deciso con la richiamata sentenza, dunque, veniva in rilievo una relazione diretta e certa tra l'ammontare della spesa per consumi intermedi e la misura della riduzione dei trasferimenti statali: a spesa più alta per consumi intermedi corrispondeva una maggiore riduzione dei trasferimenti statali, fino al punto di costringere quelle Regioni, che avessero registrato uscite superiori ai trasferimenti statali dovuti, a restituire al bilancio dello Stato le somme residue, senza alcuna precisazione circa la destinazione finale di queste. L'effetto complessivo risultava indubbiamente perequativo, in quanto determinava una riduzione di trasferimenti erariali per le Regioni considerate più “ricche”, con un conseguente riequilibrio di risorse disponibili, al di fuori dei meccanismi previsti dall'art. 119 Cost.

Nel caso oggetto del presente giudizio, invece, l'intervento statale non comporta, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di “progressività” dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento: le “differenze di ricchezza” già esistenti, calcolate applicando congiuntamente (anche) il criterio del PIL in rapporto alla popolazione residente, non vengono ridotte, ma semplicemente assunte come base di calcolo – peraltro eventuale, provvisoria e comunque non esclusiva, rimanendo possibile operare determinazioni fondate su parametri diversi – per riduzioni di spesa imposte a tutte le Regioni, appunto in proporzione ai dislivelli già esistenti.

Da questo punto di vista, inoltre, l'eventuale rideterminazione dei livelli di finanziamento – evidentemente degli ambiti individuati come oggetto delle riduzioni di spesa – appare conseguenza necessaria, oltre che del tutto ragionevole.

5.3.4. La Regione Veneto lamenta, infine, la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Anche tale questione non è fondata.

È ricorrente, nella giurisprudenza di questa Corte, l'affermazione secondo cui l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione (ex plurimis, sentenze n. 63 del 2013, n. 112 del 2010, n. 159 del 2008 e n. 387 del 2007), né tali procedure si impongono al procedimento legislativo, ove ciò non sia specificamente previsto (sentenza n. 43 del 2016).

In ogni caso, si deve ribadire che la giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo l'inevitabile incidenza – sull'autonomia finanziaria delle Regioni – del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, ha costantemente affermato che è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014).

E si è già evidenziato come tale coinvolgimento è garantito dalle disposizioni censurate, che assicurano, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa.

6. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate con il secondo ricorso dalla Regione Veneto (iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015) riguardano l'art. 42, comma 1, prima parte, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, e si fondano, per i profili che hanno superato il preventivo vaglio di ammissibilità, sulla prospettata violazione dell'art. 3 Cost. – la cui violazione ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. – e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La disposizione in esame, in relazione al contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ha anticipato, dal 31 ottobre al 30 settembre 2014, il termine originariamente previsto per l'intesa da raggiungere, tra le Regioni, in ordine al riparto degli importi indicati e all'individuazione degli ambiti in cui effettuare la riduzione.

Tale anticipazione, a giudizio della ricorrente, avrebbe reso il termine eccessivamente breve, in contrasto con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. La lesione di tale principio ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., riflettendosi sul livello di finanziamento delle funzioni regionali, e si porrebbe in contrasto anche con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La questione non è fondata.

Va premesso, in fatto, che il termine così ridotto è decorso senza che l'intesa in sede di autoordinamento tra le Regioni sia stata raggiunta. Lo Stato non si è, tuttavia, avvalso del potere, riconosciutogli dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, di ricorrere ai criteri "sussidiari" e quindi di assegnare, ad ambiti di spesa specificamente individuati, gli importi del contributo alla finanza pubblica, previa attribuzione alle singole Regioni, tenendo anche conto del PIL regionale e della popolazione residente.

In data 26 febbraio 2015, a termini (originario e ridotto) ormai trascorsi, è stata raggiunta un'intesa, in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, su un'ipotesi di accordo complessivo, per la distribuzione sia del contributo originario di 750 milioni annui, sia dell'ulteriore contributo di 3.452 milioni annui, introdotto, per gli anni dal 2015 al 2018, dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014 (oggetto di autonomo ricorso proposto dalla Regione Veneto, distinto e successivo a quello qui in esame).

Ora, in primo luogo, sta di fatto che, nonostante la scadenza del termine repentinamente ridotto, lo Stato non ha applicato, per sua scelta, i criteri "sussidiari", e la Regione Veneto non ne ha quindi subito i danni paventati. Ciò non esclude la persistenza del suo interesse alla decisione sulla legittimità costituzionale della disposizione impugnata, poiché dall'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale potrebbe derivare la reintegrazione dell'ordine costituzionale delle competenze asseritamente violato (sentenza n. 74 del 2001).

La Regione Veneto, inoltre, non si è neppure conformata spontaneamente all'intervento legislativo (in quanto l'intesa non è stata raggiunta entro il 30 settembre 2014), ma ha semplicemente preso atto della scelta dello Stato di non esercitare il potere attribuitogli dalla legge.

Ciò posto, va evidenziato che il termine per la stipulazione dell'intesa pendeva sin dalla data di pubblicazione del d.l. n. 66 del 2014 (ossia dal 24 aprile 2014) e che la norma impugnata non lo ha affatto azzerato (come sarebbe accaduto se l'avesse fatto coincidere con la data di entrata in vigore della disposizione sopravvenuta), ma ridotto di trenta giorni, lasciando ancora un margine di diciassette giorni – ulteriori rispetto ai mesi già decorsi – per raggiungere un accordo.

Innestandosi, dunque, su un termine complessivamente adeguato, la riduzione introdotta dalla norma impugnata non si rivela affetta dal vizio prospettato. Non può considerarsi irragionevolmente breve il termine residuo dalla pur improvvisa riduzione, tenuto anche conto del periodo precedente e della dimostrata capacità delle Regioni di concludere analoghe intese in tempi ristretti (come accaduto per quella relativa all'anno 2014, stipulata in data 29 maggio 2014, a fronte di un termine decorrente dal 24 aprile 2014).

La ritenuta non lesività per le competenze regionali, nel caso di specie e nelle condizioni date, della riduzione del termine, non esime dall'avvertire che interventi statali, i quali modifichino repentinamente l'equilibrio del rapporto tra autocoordinamento regionale e supplenza statale nel delicato settore dei contributi regionali alla finanza pubblica, restano ovviamente soggetti allo stretto scrutinio di questa Corte, se e in quanto investita del relativo giudizio.

Infine, non è fondata neppure la questione sollevata con riferimento all'art. 120 Cost., dal momento che, come già illustrato in precedenza, «il principio di leale collaborazione, ove non specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo» (sentenza n. 43 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosse, in riferimento agli artt. 77 e 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto (reg. ric. n. 10 del 2015);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto (reg. ric. n. 63 del 2014);

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 3 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto (reg. ric. n. 10 del 2015).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

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.