

7 SETTEMBRE 2016

La Corte e i tetti alle consulenze:
quando la *spending review* produce
effetti espansivi della spesa.
Brevi considerazioni a margine di
Corte cost. n. 43/2016

di Matteo Barbero

Dottore di ricerca in Diritto pubblico e
Funzionario della Regione Piemonte

La Corte e i tetti alle consunze: quando la *spending review* produce effetti espansivi della spesa. Brevi considerazioni a margine di Corte cost. n. 43/2016*

di Matteo Barbero

Dottore di ricerca in Diritto pubblico e
Funzionario della Regione Piemonte

Sommario: 1. Il ricco contesto giurisprudenziale in cui si inserisce la sentenza. 2. Il caso di specie: la Corte giustifica (ma non salva) una norma di *spending review* con un paradossale effetto espansivo della spesa per consunze.

1. Il ricco contesto giurisprudenziale in cui si inserisce la sentenza

La sentenza n. 43/2016 della Corte costituzionale si pone in qualche misura in controtendenza rispetto alla più recente e copiosa giurisprudenza dello stesso Giudice delle Leggi riguardante l'estensione della potestà legislativa dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica o, come pare più corretto dire, di contenimento della spesa pubblica.

Il lungo filone degli interventi di *spending review*¹ è, infatti, alquanto articolato e si distende dalle misure riguardanti il contenimento dei “costi della politica”, le cui tappe principali hanno trovato espressione nel d.l. n. 138 del 2011 e nel d.l. n. 174 del 2012², alle misure che hanno riguardato le più generiche spese delle amministrazioni locali, che fanno contare una lunga catena di interventi che spaziano dal d.l. n. 78 del 2010 fino al più recente d.l. n. 78 del 2015.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sul quale cfr. C. FRANCHINI, *La spending review e il riordino della Pubblica Amministrazione nazionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it

² Cfr. G. VERDE – M. SALVAGO, *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni*, in federalismi.it, n. 1/2016.

Assai frequentemente le questioni sottoposte alla Consulta in questo ambito hanno riguardato la legittimità di disposizioni legislative statali volte a porre un freno alle uscite dei bilanci di regioni ed enti locali, al fine di garantirne, nell'ottica della c.d. *spending review*, il concorso al conseguimento degli obiettivi riduzione del disavanzo e del debito importati dall'Unione europea.

A seguito della riforma costituzionale del 2001 e nella persistente inattuazione dei suoi aspetti finanziari, è toccato proprio alla Corte il compito di definire i confini reciproci fra le prerogative del centro (unico responsabile delle performance finanziarie complessive del sistema Paese davanti agli organi comunitari) e l'autonomia finanziaria della periferia (espressamente riconosciuta dagli artt. 117 e 119 Cost.).³

Le sentenze sui tagli ai trasferimenti statali e alla spesa di Regioni e enti locali costituiscono, pertanto, un filone molto ricco della giurisprudenza costituzionale, che ha avuto anche il merito di cercare di riportare una certa razionalità in una prassi spesso antitetica sia ai principi di responsabilità⁴, che dovrebbero informare il coordinamento finanziario tra i diversi livelli di governo, sia all'efficacia stessa della *spending review*.

L'effetto dei tagli lineari, infatti, è stato spesso controproducente sotto tre punti di vista: i) spesso hanno scacciato la spesa buona (come la spesa per investimenti che negli ultimi anni in Italia, per l'effetto di manovre di taglio lineare si è ridotta di circa 20 miliardi) e mantenuto quella cattiva; ii) spesso hanno penalizzato gli enti virtuosi e favorito quelle inefficienti; iii) spesso hanno danneggiato l'*accountability* generando un perverso circolo di scaricamento delle responsabilità tra governo ed enti territoriali, dove il primo, pur a fronte degli tagli alla propria spesa per trasferimenti, non ha ridotto le imposte e i secondi, a fronte dei tagli statali, hanno aumentato le imposte locali⁵.

In questo contesto, la giurisprudenza costituzionale si è progressivamente attestata intorno ad alcuni cardini, ormai puntualmente richiamati in ogni nuova pronuncia.

Fra questi, possiamo senza dubbio annoverare il divieto per le norme statali di prevedere limiti alla crescita di specifiche voci di spesa dei bilanci regionali e locali⁶. L'unica, parziale deroga a tale regola, secondo la Corte, riguarda la spesa per il personale: dal momento che essa non rappresenta una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato (nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale, ivi compresi

³ Cfr. M. De NES, *Fondi statali vincolati in materie regionali: una giurisprudenza (im)prevedibile*, in *Giur. Cost.*, 2014, p. 1979 ss.

⁴ Cfr. L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, n. 1/2 2014, p. 15 ss.

⁵ La circostanza è stata evidenziata anche dalla Corte dei Conti, che nel *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2015* ha rilevato come l'aumento della pressione fiscale locale “è stato il frutto di scelte operate a livello di governo centrale, piuttosto che espressione dell'autonomia impositiva degli enti decentrat?”.

⁶ Cfr. in tal senso, Corte cost. sentt. 17 dicembre 2004, n. 390, 14 novembre 2005, n. 417, 15 dicembre 2005, n. 449 e 10 marzo 2006, n. 88, 16 marzo 2007, n. 89, 21 marzo 2007, n. 95 e 8 maggio 2007, n. 157.

quelli per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzione), lo Stato può contenerne la dinamica di crescita anche con misure puntuali⁷.

2. Il caso di specie: la Corte giustifica (ma non salva) una norma di spending review con un paradossale effetto espansivo della spesa per consulenze

II.1. Proprio sulla base di tali orientamenti, la sentenza in commento, nella sua prima parte, ha correttamente censurato l'art. 15, comma 1, del d.l. 66/2014⁸, giacché quest'ultimo poneva un limite rigido ed inderogabile alla spesa per le autovetture ed i buoni taxi.

Come ha ricordato la Corte, il legislatore statale, con una disciplina di principio, può legittimamente 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 enti⁹. Questi vincoli, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni e degli enti locali, devono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale – la crescita della spesa corrente. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

⁷ Cfr., in tal senso, Corte Cost. 17 maggio 2007, n. 169 e 5 dicembre 2007, n. 412. Quest'ultima, inoltre, ha ribadito che ben può lo Stato imporre, con finalità sanzionatorie, un divieto di assunzioni agli enti territoriali che non abbiano rispettato i vincoli di finanza pubblica loro legittimamente imposti.

⁸ Art. 15, comma 1, del d.l. 66/2014: "A decorrere dal 1° maggio 2014, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), non possono effettuare spese di ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi. Tale limite può essere derogato, per il solo anno 2014, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere. Tale limite non si applica alle autovetture utilizzate dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco o per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, per i servizi sociali e sanitari svolti per garantire i livelli essenziali di assistenza, ovvero per i servizi istituzionali svolti nell'area tecnico-operativa della difesa e per i servizi di vigilanza e intervento sulla rete stradale gestita da ANAS S.p.a. e sulla rete delle strade provinciali e comunali, nonché per i servizi istituzionali delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari svolti all'estero. I contratti di locazione o noleggio in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere ceduti, anche senza l'assenso del contraente privato, alle Forze di polizia, con il trasferimento delle relative risorse finanziarie sino alla scadenza del contratto."

⁹ Cfr., soprattutto, Corte Cost. 13 gennaio 2004, n. 4 e 26 gennaio 2004, n. 36.

In applicazione di tali principi, ricorda la Corte, era stato giudicato rispettoso dell'autonomia finanziaria regionale l'art. 6, comma 14, del d.l. 78/2010, perché la disposizione, nel porre un limite alla spesa per autovetture valevole rigidamente nei confronti delle amministrazioni statali, ne aveva previsto l'applicabilità alle regioni esclusivamente a titolo di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Per effetto di ciò continuava a spettare alle regioni, nel vasto ambito delle voci di spesa incise dal d.l. 78/2010, scegliere se e in quale misura colpire proprio quelle analiticamente indicate, sempre che, all'esito di questa operazione, ne risultasse un risparmio complessivo non inferiore a quello conseguente all'azione congiunta delle varie prescrizioni statali.

La disposizione censurata, invece, si discosta da tale modello, perché non lascia alcun margine di sviluppo, ossia non consente di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente.

II.2. Per contro, la sentenza, nella seconda parte, dichiara infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Veneto nei confronti dell'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. 66/2014, salvo accogliere quella relativa al carattere permanente della misura di contenimento della spesa.

La prima disposizione limita la spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, ad una percentuale (il 4,2 per cento) di quella sostenuta nel 2012 per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, se essa è pari o inferiore a 5 milioni di euro, e a una più bassa (l'1,4 per cento) se è invece superiore a tale importo.

Il comma 2, replica questa tecnica di intervento rispetto alla spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, individuando stavolta le percentuali rispettivamente nel 4,5 per cento e nell'1,1 per cento¹⁰.

¹⁰ Art. 14, commi 1 e 2, del d.l. 66/2014: "1. Ad eccezione delle Università, degli istituti di formazione, degli enti di ricerca e degli enti del servizio sanitario nazionale, fermi restando i limiti derivanti dalle vigenti disposizioni e in particolare le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e all'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a decorrere dall'anno 2014, non possono conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca quando la spesa complessiva sostenuta nell'anno per tali incarichi è superiore rispetto alla spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,2% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,4% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.

2. Ferme restando le disposizioni di cui ai commi da 6 a 6-quater dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e i limiti previsti dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modificazioni, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con esclusione delle Università, degli istituti di formazione, degli enti di ricerca e degli enti del servizio sanitario nazionale, a decorrere dall'anno 2014, non possono stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa quando la spesa complessiva per tali contratti è superiore rispetto alla spesa del personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico come risultante dal conto

La Corte, in tal caso, esclude il *vulnus* all'autonomia finanziaria regionale richiamando il successivo comma 4-ter dello stesso art. 14, che consente alle regioni di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei commi 1 e 2.

Pertanto, conclude la sentenza, sono integralmente soddisfatte, sotto questo aspetto, le condizioni alle quali la giurisprudenza costituzionale subordina la legittimità di analoghi interventi statali sulla spesa regionale.

L'unica censura accolta riguarda quindi il carattere permanente delle descritte misure, le quali si applicano “a decorrere dall'anno 2014”, in contrasto con il richiesto carattere transitorio di simili provvedimenti.

Il Giudice delle Leggi ha invece dichiarato infondati gli ulteriori dubbi di costituzionalità sollevati dalla ricorrente, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., perché, in contrasto con i principi di razionalità e di buon andamento della pubblica amministrazione, le citate disposizioni risultano penalizzare le amministrazioni virtuose che hanno contenuto la spesa per il personale e favorire quelle che invece hanno ecceduto in tale spesa.

E' evidente, infatti, che le disposizioni impugnate, sebbene rivolte al contenimento della spesa pubblica, determinano un effetto espansivo a favore delle realtà regionali che hanno ecceduto nella spesa per il personale (che è il parametro cui la norma rapporta la percentuale massima di spesa per le suddette voci).

Da questo punto di vista le norme impugnate non sono in alcun modo riconducibili a una struttura normativa analoga a quella, prima ricordata, dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010 (relativo alla limitazione delle spese per consulenze commisurata ad una percentuale della spesa sostenuta nell'anno precedente) già ritenuta legittima dalla giurisprudenza della Corte nelle sentenze nn. 139 del 2012 e 237 del 2014.

La limitazione percentuale alla spesa, nella nuova misura di *spending review*, infatti, in modo del tutto anomalo rispetto alla prassi usuale di queste misure, non è posta in relazione alla spesa sostenuta, riguardo alla medesima voce, dalle stesse Regioni negli anni precedenti, ma viene parametrata alla spesa complessiva del personale.

In questo modo più alta è la spesa complessiva del personale, tanto maggiore è la capacità di spesa della Regione con il descritto, paradossale, effetto espansivo della spesa per consulenze.

Il dato empirico conferma questo effetto. Dall'esame dei bilanci delle Regioni riclassificati in base alla previsione di cui all'art. 19 bis del decreto legge n. 135 del 2009 emerge, ad esempio, che nel 2012 la spesa

annuale del 2012, al 4,5% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,1% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.”

per il personale della regione Veneto è stata pari a 144.826.690, mentre quella della regione Campania è stata pari a 329.794.972, mentre quella della Sicilia addirittura è stata di 1.699.525.095, pur trattandosi di Regioni sostanzialmente omogenee in termini di popolazione (intorno ai 5 milioni di abitanti).

Le disposizioni censurate quindi, anziché determinare il contenimento della spesa pubblica, determinano un paradossale effetto espansivo della spesa nelle amministrazioni regionali in cui si registra un eccesso di spesa storica per il personale.

In altre parole, proprio alle amministrazioni regionali che meno avrebbero bisogno di rivolgersi all'esterno (consulenze) o ricorrere a collaborazioni coordinate o continuative, perché già caratterizzate da un eccesso di personale, si consente una maggiore spesa per queste fattispecie.

Tale effetto paradossalmente espansivo si è concretamente verificato. La regione Veneto, infatti, ha documentato, con una interrogazione sui dati SIOPE operata sul sito governativo www.soldipubblici.gov.it, che nella regione Campania (la cui spesa per il personale è circa il doppio di quella della regione Veneto, pur essendo Regioni omogenee per popolazione), riguardo al Codice 1348 relativo a "Studi, consulenze, indagini e gettoni di presenza", la spesa regionale si è stanzialmente triplicata: si è infatti passati dalla spesa di € 109.840,07 nel 2014 a quella di € 304.147,42 nel 2015.

La Corte, tuttavia, rigetta la lettura della difesa della regione Veneto sulla base di due motivazioni.

Da un lato, viene respinta la presunzione, ipotizzata dalla ricorrente, che un maggior numero di dipendenti pubblici sia inequivocabilmente il segno di una cattiva amministrazione, *"anziché, come è invece astrattamente possibile, di scelte politiche favorevoli all'espansione del settore pubblico, se non anche della necessità di far fronte ad un più ampio novero di funzioni e servizi da parte di alcune Regioni"*.

Dall'altro, secondo la sentenza, la norma impugnata in fondo *"consente l'impiego di consulenti e collaboratori in una percentuale che decresce fortemente se la spesa per il personale dipendente è molto elevata (superiore a 5 milioni di euro), penalizzando così le Regioni che si trovano in questa condizione, e non può considerarsi manifestamente irragionevole, in una organizzazione amministrativa, l'istituzione di un rapporto tra la spesa complessiva per il personale e quella per incarichi e collaborazioni di vario tipo"*.

Si tratta di motivazioni che suscitano più di una perplessità.

In primo luogo, non può sfuggire l'evidente contrasto fra i due argomenti utilizzati: se una maggiore spesa di personale non è necessariamente sintomo di maggiore inefficienza, non si comprende perché essa debba rappresentare il parametro per la quantificazione del tetto di spesa.

Del resto, come si è visto, è la stessa giurisprudenza costituzionale a considerare in modo differenziato tale tipologia di spesa, alla luce della sua rilevanza quantitativa.

In secondo luogo appare davvero difficilmente condivisibile la legittimazione di eccessi di personale quali quelli che si registrano in alcune regioni italiane: si tratta in molti casi di forme impazzite di ammortizzatore sociale, a favore di ristrette cerchie di beneficiari (rispetto al complesso delle popolazioni), che drenano imponenti quantità di risorse a tutto svantaggio dello sviluppo dei territori¹¹.

In questa prospettiva, la pronuncia in esame si pone in contrasto con alcuni recenti precedenti ed, in particolare, con la sentenza n. 272/2015. Quest'ultima ha chiarito che lo scrutinio di legittimità costituzionale di una norma di contenimento della spesa richiede di valutare se essa risulti *“necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti”*¹². In questo contesto, prosegue la sentenza da ultimo citata, non può essere trascurato nemmeno il fatto che la norma non tiene conto della situazione dell'ente pubblico dal punto di vista della dotazione di personale: *“a seconda di tale situazione, l'afflittività della sanzione in essa prevista può variare imprevedibilmente e risultare eccessiva (e, dunque, sproporzionata) proprio per quelle regioni che, negli ultimi anni, hanno ridotto la propria spesa per il personale, in ottemperanza ai vincoli posti dal legislatore statale”*.

Ma non solo. E' lo stesso *iter* logico della pronuncia che appare carente: come emerge dai dati sui bilanci regionali elaborati dalla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), nessuna Regione italiana ha una spesa di personale annua inferiore ai 5 milioni di euro, ossia al valore soglia che determina l'abbassamento della percentuale per il calcolo della spesa massima consentita. Anche le Regioni di più modeste dimensioni (come ad esempio il Molise) fanno registrare valori superiori ai 50 milioni.

È del tutto evidente, pertanto, che a tutte le amministrazioni regionali si applica sempre e comunque la medesima percentuale (ovvero quella dell'1,4%) senza che sia mai applicabile, di fatto, quella del 4,2%. L'effetto (ipotizzato dal ragionamento della sentenza) di penalizzare, nella spesa per consulenze, le amministrazioni regionali che hanno un eccesso di dipendenti è quindi completamente assente dalla capacità operativa della norma.

Invero, la soglia dei 5 milioni, con tutta probabilità, è stata concepita avendo riguardo ad amministrazioni diverse da quelle regionali (perché, come si è visto nessuna Regione italiana vi rientra), ovvero a quelle amministrazioni di minori dimensioni (come la maggior parte di quelle comunali) in cui tale soglia può

¹¹ Cfr. L. ANTONINI, *Federalismo all'Italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013, p. 180, ss., dove si dimostra come nella regione Sicilia a fronte di una spesa per il personale, nel 2010, di oltre 1,5 miliardi si è registrata una spesa per le ferrovie pari solo a 18 milioni di euro.

¹² Punto 3.2 del Considerato in diritto, mediante richiamo a Corte Cost. 13 gennaio 2014, n. 1.

costituire un parametro applicabile. La sentenza, invece, la assume con riferimento alle Regioni, incorrendo quindi in un errore di fatto, che rende privo di senso logico l'argomento sulla percentuale decrescente di spesa consentita.

Ne consegue che anche il successivo sviluppo argomentativo della sentenza mostra la propria fragilità: il riconoscimento alle Regioni della facoltà di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente non appare idoneo, da nessun punto di vista logico, a sanarne il vizio di costituzionalità congenito nelle norme impugnate.

Rimane fermo, infatti, che in modo non proporzionato al fine e irragionevole, le norme in oggetto obbligano in ogni caso le Regioni che hanno virtuosamente ridotto la spesa per il personale a sostenere comunque un contenimento di spesa quantificato in base a criteri irrazionali e quindi le obbligano ad una entità di risparmio che non ha nessuna giustificazione logica. Infatti, stabiliscono a carico delle realtà regionali che (come affermato dalla ricordata sent. n. 272/2015) *“hanno ridotto la propria spesa per il personale, in ottemperanza ai vincoli posti dal legislatore statale”* un irragionevole onere di risparmio qualora le stesse necessitino di conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca o di collaborazione coordinata e continuativa, solo perché, a differenza di altre, hanno ridotto la spesa per il personale.

Ad esempio, stante le spese regionali per il personale prima ricordate, applicando la percentuale di contenimento imposta dall' art. 14 per incarichi di consulenza, studio e ricerca, la regione Veneto è abilitata a spendere poco più di 2 ml di Euro, la Campania oltre 4,5 ml di Euro mentre la Sicilia quasi 24 ml di Euro. Quindi, se la Regione Veneto, un determinato anno, riscontrasse la necessità di spendere per consulenze 5 ml di euro, dovrebbe ridurre di 3 ml di Euro la propria spesa complessiva, mentre la regione Sicilia, senza essere obbligata a nessun altro risparmio, potrebbe spendere fino a 24 ml di Euro.

Ogni commento sulla razionalità e proporzionalità al fine della disposizione appare a questo punto superfluo. In conclusione, sembrano emergere due anime all'interno della giurisprudenza costituzionale: la prima, attenta ai canoni di una effettiva *spending review*, più propensa a valutare, secondo una rigorosa analisi di impatto, le misure varate dal legislatore in base agli effetti che possono produrre; una seconda legata invece a un approccio più astratto, poco propenso a lasciare parlare i fatti e a dare peso alla realtà effettiva in cui si calano le norme, fino al punto di faticare a cogliere il paradosso di una norma di *spending review* con effetto espansivo.