

13 NOVEMBRE 2019

Leggi-*fake* di spesa e razionalità
finanziaria al tempo dei vincoli
quantitativi di bilancio

di Giampiero di Plinio

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università Gabriele D'Annunzio di Chieti/Pescara



Leggi-*fake* di spesa e razionalità finanziaria al tempo dei vincoli quantitativi di bilancio *

di Giampiero di Plinio

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università Gabriele D'Annunzio di Chieti/Pescara

1. — Un *fake*, tecnicamente, è un utente di piattaforme digitali che falsifica deliberatamente la propria reale identità. In forma traslata *fake* è inteso come comunicazione di un contenuto "falso", "contraffatto", "alterato", "tarocco".

In senso ancora più traslato, stavolta al linguaggio e alle prassi degli atti pubblici, e in specie delle leggi, si potrebbe parlare di *leggi-fake* per tutti quegli atti di natura legislativa che deliberatamente promettono ciò che i loro 'legislatori' non possono mantenere in termini di sostenibilità finanziaria, a fronte di un mutamento costituzionale, ora anche formale, che espunge Keynes dai bilanci pubblici. Una legge-tarocco, insomma, che per usare il linguaggio sbalorditivo della Corte costituzionale, «esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica».

Il passaggio appena citato è appunto tratto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 227/2019¹, emessa il 31 luglio 2019, depositata con le motivazioni il 29 ottobre dello stesso anno², a seguito di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Governo italiano contro l'intero testo e, in particolare, l'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24/08/2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», per contrasto con l'art. 81 terzo comma Cost.³

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

¹ Pres. G. Lattanzi – Red. A. Carosi, disponibile in *Consulta Online*. Il periodo riportato si trova al p.to 2, in diritto della pronuncia.

² E seguita a distanza di un giorno dal Comunicato dell'Ufficio Stampa della Corte che è intitolato senza eufemismi *Incostituzionali le leggi-proclama regionali prive di copertura economico-finanziaria* (30 ottobre 2019).

³ « Il ricorso, redatto in forma sintetica e attraverso prevalenti richiami alla pregressa giurisprudenza di questa Corte, si articola nelle seguenti censure: a) gli interventi previsti dalla legge impugnata inciderebbero su materie di competenza statale e – ancorché siano formalmente menzionati i mezzi per fronteggiarli – non sarebbero supportati dall'esistenza di alcuna concreta risorsa; b) l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018 contrasterebbe con l'art. 81 Cost., illegittimità che riguarderebbe in via derivata l'intera legge; c) sotto il profilo della sostenibilità, gli interventi previsti sarebbero individuati in modo generico e sarebbero privi di quella chiarezza finanziaria minima, indispensabile per una copertura effettiva e giuridicamente valida.»

Si tratta di una legge complessa, che introduce interdipendenze decisionali e finanziarie tra Regione, potere centrale e poteri locali, ma senza alcuna garanzia di adesione di Stato e autonomie territoriali (cioè, praticamente, ‘a loro insaputa’), senza alcun corredo tecnico-finanziario, senza un quadro degli interventi integrati finanziabili, né indicazione delle risorse a legislazione vigente, e nemmeno studi di fattibilità tecnica e finanziaria né programma articolato delle coperture a fronte dei costi previsti e delle risorse già disponibili. Un insieme di più o meno belle immagini virtuali, insomma una sirena, bellissima sopra ma senza gambe per sorreggerla. Una plastica definizione del senso traslato di *fake*, appunto.

È probabilmente importante – per il discorso che sarà qui svolto - sottolineare in via preliminare che il giudice relatore di tale sentenza è Aldo Carosi, magistrato proveniente dalla Corte dei Conti ed eccellente studioso di diritto della finanza pubblica, che si è trovato fra le mani appunto un testo che, con la dottrina degli anni ottanta, avremmo potuto chiamare ‘legge-manifesto’ o ‘legge-promessa’, ma che, alla luce della rivoluzione digitale, chiamiamo qui *legge-fake*, piena fino all’orlo di disposizioni finalizzate all’inquadramento della funzione dell’Aquila «Città capoluogo di Regione e del suo territorio nel complessivo assetto della Regione Abruzzo, in attuazione dei principi di solidarietà e di coesione sociale che consentono di perseguire l’armonico ed adeguato sviluppo di tutte le aree della Regione» (art. 1), attraverso un programma di «investimenti strategici», da realizzarsi nell’arco del periodo finanziario 2019-2020, collegate alla «funzione di coordinamento e sicurezza del territorio» (art. 8), alla «cooperazione turistica» (art. 9), all’«ambiente» (art. 10), al «patrimonio artistico» (art. 11), alle «attività culturali e sportive» (art. 12), e financo alla «Perdonanza Celestiniana» (art. 13).

Fake, perché non provvede ad indicare i mezzi con i quali si può far fronte alle nuove, stupefacenti spese derivanti dalle suddette, ineffabili promesse. Il capitolo di bilancio al quale la legge regionale n. 28 fa riferimento (Missione 9, Programma 09, Titolo 2, del bilancio pluriennale di previsione 2018-2020 della Regione Abruzzo, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo quale allegato alla legge di bilancio della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7), infatti, non prevedeva alcuno stanziamento. La legge-fake va pertanto a sbattere violentemente contro il terzo comma dell’art. 81 Cost., che, come è linguisticamente visibile dagli art. 81, 97, 117 e 119, e come ha più volte precisato la Corte costituzionale, vincola anche il legislatore regionale (v ad. es. sentenza n. 272 del 2011⁴, secondo la quale anche nelle Regioni «la copertura di nuove spese “deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri”») essendo «richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l’aumento di spesa, o perché possano essere

⁴ Pure emessa avverso una norma contenuta in una legge abruzzese (l. r. n. 54/2010), in materia di aree sciabili attrezzate.

fronteggiate con lo «storno» di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli»⁵).

In pendenza del giudizio, la Regione ha tentato (peggiorando le cose) di dare un senso alla legge regionale in oggetto, autorizzando — nel testo delle successive leggi regionali di stabilità e di bilancio per il 2019⁶ — la «contabilizzazione» in entrata di 9.837.981,90 euro che sarebbero dovuti derivare da una (futura e incerta) procedura di vendita dell'impianto regionale agroindustriale “Centro lavorazione e commercializzazione patate” sito in Celano, e lo stanziamento, tra gli altri, per il 2019, di 785.000,00 euro a valere sugli interventi per «L'Aquila capoluogo», previsti appunto dalla l.r. n. 28/2018 (si veda il documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2019, parte spesa, che — al titolo 2, missione 09, «Aquila Capoluogo» — evidenzia lo stanziamento per competenza e cassa di euro 785.000,00, ma per il solo 2019, mentre c'è uno zero spaccato per gli altri due anni del bilancio pluriennale).

2. — La Corte prende in primo luogo di mira il giochino di scrivere, nelle leggi di spesa pluriennali, che nessun onere finanziario è previsto per l'anno in corso. È anche questa una frazione di *fake*, un tarocco, nella misura in cui alle rutilanti declamazioni di interventi e innovazioni organizzative e programmatiche previste per l'anno in corso, fa da *pendant* un assordante *void* finanziario. La Corte, nella sentenza in oggetto, lo sottolinea, ‘senza pietà’: «[...] emerge da tale espressione, se confrontata con elementari canoni dell'esperienza amministrativa, l'“irrazionalità” che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni»⁷. Più che solo un sintomo del difetto di copertura, il mix *promessa politica / dilazione finanziaria* ne è la prima prova empirica.

E il richiamo indistinto e generico alla tassa regionale di circolazione — un ulteriore maldestro *fake* che tenta di nascondere l'inesistenza assoluta di risorse per finanziare quelle promesse — fa sorridere non solo chi scrive ma con ogni probabilità, come discretamente traspare, anche il Relatore della sentenza («A prescindere dal rilievo che il gettito derivante dal «bollo auto» è un'entrata corrente e quindi la sua

⁵ P.to 2, *in diritto*.

⁶ L.r. 29 gennaio 2019, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2019-2021 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità regionale 2019)», e 31 gennaio 2019, n. 2, recante «Bilancio di previsione finanziario 2019-2021»

⁷ Così al p.to 2, *in diritto*.

destinazione a spese di investimento dovrebbe essere corredata dalla previa dimostrazione – nella fattispecie del tutto assente – di un surplus delle entrate correnti rispetto al complesso delle spese correnti e del rimborso prestiti, lo stanziamento di 785.000,00 euro risulta assolutamente privo di un riferimento all’andamento storico del gettito del tributo e al tipo dei progetti che, nella magmatica enumerazione della legge, si intendono privilegiare»⁸.

Ma tutta la struttura della legge trasuda ‘irrazionalità’ nella misura in cui, come si è già rilevato, a fronte di stupefacenti promesse l’unica immagine che si materializza è il vuoto assoluto di copertura e di razionalità finanziaria, nel contesto di un nuovo art. 81 «il cui accentuato rigore rispetto al passato trova una delle principali ragioni *proprio nell’esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro*, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi *inidonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori* (si veda in proposito sentenza n. 184 del 2016)». Il corsivo è mio, ma anche senza, si tratta di parole pesanti come pietre⁹.

Al riguardo, non si può non rilevare che *leggi-proclama* (o *fake*, se si vuole) del tipo di quella in esame sono *vulnera* non per il solo terzo comma dell’art. 81, ma per il modello integrale di costituzione finanziaria disegnato dall’architettura costituzionale multilivello in età di globalizzazione, e che i “numeri”, che ne sono espressione tecnico-matematica, *contano*¹⁰. Per la Corte, infatti, è «nei principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che in sede previsionale gli assetti dell’equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, e che, inoltre, la successiva gestione e la rendicontazione diano atto – sempre in coerenza con i presupposti economici, giuridici e fattuali – degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale»¹¹.

E non è un caso che la Consulta colga l’occasione per riconfermare il teorema dell’*endiadi tra copertura delle spese ed equilibrio di bilancio*, che si viene a configurare come preoccupazione costante che i governi di tutti

⁸ *Ibidem*.

⁹ Ulteriormente aggravate dal tenore del *Comunicato stampa* diffuso a corredo della sentenza (*Incostituzionali le leggi-proclama regionali, cit.*), dove la pronuncia *de qua* è infatti qualificata come “rigorosa”, e finalizzata a “porre fine alla pratica di interventi legislativi privi dei presupposti costituzionali e delle risorse necessarie per fronteggiare gli interventi in essi contenuti”. Si tratta di moniti che il legislatore regionale abruzzese dovrebbe ampiamente conoscere, visto che il proprio organo indipendente di garanzia (il *Collegio regionale per le Garanzie Statutarie*) glielo aveva già raccontato nei suoi ‘pareri’. Sull’eventuale e auspicabile coinvolgimento del Collegio nel controllo preliminare sulla conformità dei progetti di legge all’art. 81 cost., v. *infra* § 4.

¹⁰ «...la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (Corte cost., sentenza n. 197 del 2019). In argomento sia consentito il rinvio al mio *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, in *Federalismi*, speciale n. 5 del 2019 (www.federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=108&focus=special).

¹¹ P.to 2, *in diritto*.

i livelli dovrebbero applicare a ogni singolo atto che comporti implicazioni finanziarie di copertura per testarne razionalità e consistenza effettiva¹².

3. — L'inevitabile conclusione di questo psicodramma costituzionale (al quale, a dire il vero, la Regione Abruzzo non ha nemmeno direttamente partecipato se non come ideatrice della *legge-fake* che l'ha originato, non essendosi costituita in giudizio) è che «l'intero articolato della legge regionale impugnata esprime una mera ipotesi politica [...] e i vizi inerenti alle modalità di copertura previste dall'art. 16 rendono, dunque, illegittima l'intera legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018».

In più, la Corte letteralmente 'intima' alla Regione di cancellare gli stanziamenti individuati nelle sopraccitate leggi finanziaria e di bilancio destinati alla parziale copertura delle finalità e interventi previsti dall'appena distrutta legge regionale n. 28 del 2018. Anzi, forse fa qualcosa di più, perché da un lato rileva che anche la legislazione di bilancio 2019 è affetta, forse in misura più grave, dalla stessa sindrome¹³, e dall'altro afferma testualmente che, per le ragioni dette, «i relativi stanziamenti della spesa destinati a finanziare le iniziative della legge n. 28 del 2018, rimanendo privi del presupposto giuridico, *saranno espunti dal bilancio* dell'esercizio di riferimento per effetto della sopravvenuta inesistenza delle ragioni del loro mantenimento, in conformità al principio generale del diritto contabile inerente alle condizioni di conservazione delle poste contabili di spesa»¹⁴. Anche qui, il corsivo è mio, ma le parole ora richiamate (che mi pare mai la Corte abbia scritto prima in quel contesto) pesano anche più delle pietre, specie quando, a farsele dire è un organo legislativo di rango costituzionale, dotato di legittimazione rappresentativa dell'intero popolo di un territorio regionale.

¹² Come afferma testualmente la Corte, «...copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti 'la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile' (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

¹³ «Alla luce delle precedenti considerazioni non è, invece, necessario interrogarsi sulla costituzionalità delle disposizioni delle leggi reg. Abruzzo n. 1 e n. 2 del 2019 precedentemente richiamate. Oltre a presentare – anzi ad aggravare – le medesime patologie, in tema di insufficiente e irrazionale copertura della legge impugnata, esse non possono comunque disciplinare le caducate iniziative della legge regionale n. 28 del 2018».

¹⁴ Così, a conclusione del p.to 3, *in diritto*.

4. — Che fare? Chi può garantire che l’Abruzzo (ma vale anche per le altre Regioni, e in fondo, col ‘nuovo’ art. 97, per tutte le pubbliche amministrazioni) tragga per il futuro insegnamento da questa esemplare e inesorabile lezione?

Per circoscrivere e frenare le follie finanziarie dei parlamenti e dei governi, il *Fiscal Compact* estese a tutti gli Stati membri l’obbligo di dotarsi di organismi tecnico-scientifici indipendenti, i *Fiscal Councils*, e l’Italia lo ha fatto istituendo l’Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) con legge n. 243 del 2012¹⁵.

E le Regioni? Invero anche in alcune di esse, e l’Abruzzo è tra queste, esistono organismi indipendenti di garanzia della legittimità dell’azione regionale. In particolare, lo Statuto abruzzese prevede (artt. 79 e 80) un *Collegio regionale per le garanzie statutarie*, i cui componenti sono eletti dal Consiglio regionale con una maggioranza molto alta (3/4 dei componenti l’Assemblea regionale)¹⁶ tra persone di elevate qualità e competenze. In via teorica, un passaggio della legge n. 28 del 2018 sul tavolo del Collegio avrebbe potuto avvertire in via formale e istituzionale il Consiglio regionale dell’abisso verso il quale la Regione si stava dirigendo a tutta velocità.

Non è avvenuto, e questa è la prima, alquanto amara, considerazione.

Non è avvenuto soprattutto per un meccanismo strutturale (i Collegi, come è noto, si attivano ‘*on demand*’)¹⁷ e per una causa efficiente di carattere funzionale: infatti la politica, sbolliti i primi entusiasmi per l’istituzione dei Collegi a metà del primo decennio del Duemila, «ha realizzato che non è affatto gradevole, per le sue logiche, acquisire opinioni oggettive e scientificamente fondate, che, alla fine, le legano le mani. Così non solo le maggioranze, ma pure le opposizioni hanno capito che, per non avere noie, per negoziarsi dialetticamente le scelte importanti senza che un giudizio oggettivo e tombale ne limiti la discrezionalità, basta ... ‘non’ chiedere» salvo in situazioni particolari legate a conflitti e interessi politici del momento, piuttosto che a ragioni istituzionali e statutarie¹⁸. Invece, i titolari della legittimazione a sollevare questioni di legittimità statutaria davanti al Collegio di Garanzia hanno fatto ricorso spesso a *expertise* di varia e talora dubbia natura, e a pareri formali della burocrazia regionale,

¹⁵ Per una discussione, in un contesto più ampio, sul ruolo dell’UPB sia consentito rinviare ancora al mio *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, cit. in part. p. 131 ss., ove ulteriori richiami bibliografici.

¹⁶ Come previsto al comma II dell’art. 1, l.r. 1 dicembre 2007, n. 42, *Istituzione e disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie*.

¹⁷ Con riguardo alla scarsa richiesta di attivazione dei Collegi dai soggetti che ne sono statutariamente legittimati e alle ragioni politiche e “culturali” di tale disinteresse, cfr. E. GROSSO, *La natura giuridica degli organi di garanzia statutaria, tra attuazione e inattuazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018, spec. 20 ss.; disponibile in www.osservatoriosullefonti.it

¹⁸ Sugli organismi regionali di garanzia, nell’ottica delle presenti note, si rinvia a M. CAVINO, G. DI PLINIO, *I modelli organizzativi degli organismi di garanzia statutaria regionale. Composizione e organizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018; in www.osservatoriosullefonti.it.

accuratamente evitando di attivare l'unica razionale soluzione coerente con lo Statuto attuativa, lasciando così il Collegio Regionale di Garanzia Statutaria nel suo ovattato limbo personale¹⁹.

La seconda considerazione conclusiva di queste note è che la politica regionale, come dimostra la sentenza in commento, ha un disperato, quasi biologico, bisogno di *fiscal self-restraint*, di ragionevolezza finanziaria che le consenta di resistere alle sfide del dominio dei numeri e della tecnica nel terreno dei bilanci pubblici. Come dicevo in altra sede, al futuro degli organismi di garanzia, dunque, si deve pensare con questa precisa consapevolezza, naturalmente reinventando i passaggi chiave su cui la *Committees' Wave* è nata, in primo luogo la problematica della composizione. Non sarebbe certamente una soluzione razionale una politicizzazione dei Collegi, che rendesse *mista* (tecnici e politici) la loro struttura, «non solo e non tanto perché ne attenuerebbe, fino a renderli opachi, i caratteri di autonomia, imparzialità, indipendenza, quanto perché rischierebbe in ogni momento di trasferire direttamente dentro l'organo la negoziazione politica delle scelte e le tensioni che ad esse si accompagnano. Una Consulta di garanzia politicizzata, insomma, non sarebbe solo inutile. Sarebbe, soprattutto, anche dannosa»²⁰.

Altre proposte, più razionalmente attrezzate, riguardano la già sottolineata fragilità originaria dei Collegi di Garanzia Statutaria, vale a dire la loro azionabilità soltanto 'esterna' e soltanto, in genere, dalla politica tramite le sue proiezioni istituzionali negli Organi statuari della Regione, le quali, come abbiamo visto, la considerano ormai soltanto, appunto, un 'optional'. In questa ottica sembra razionalmente fondata la proposta di prevedere l'obbligo di Giunta e Consiglio di trasmettere ai Collegi le proposte di legge o regolamento al fine di consentire un intervento 'eventuale' d'ufficio sulla legittimità statutaria dei medesimi. Sarebbe inoltre comunque necessario ridefinire composizione dei Collegi e natura e procedura del controllo.

Appare pertanto più che legittimo un preciso interrogativo. Dentro tutta questa problematica, di fronte ai drammatici *biological needs of (financial) survival* delle Regioni, perché non introdurre anche a livello regionale una valutazione tecnico-finanziaria delle leggi di spesa e di bilancio, la cui competenza,

¹⁹ «Ovviamente, non poteva non esserci, nelle istituzioni e nelle forze politiche, la consapevolezza che il soggetto direttamente deputato dagli artt. 79 e 80 dello Statuto della Regione Abruzzo a dare risposte di rango tecnico-scientifico alle questioni controverse di interpretazione dello Statuto e di legittimità statutaria (e, per via interposta, costituzionale) dell'azione regionale avrebbe dovuto essere individuato nel Collegio regionale delle garanzie statutarie, perché, a prescindere dalla qualità e dalla competenza, gli Uffici della Regione non sono 'indipendenti' dalle istituzioni politiche. È, al contrario, al Collegio che lo Statuto e la legge attribuiscono il ruolo di organismo di garanzia e di protezione dello Statuto stesso, configurando il Collegio, e *solo* il Collegio, come organo imparziale e indipendente, dotato di autonomia dalla politica e di competenza tecnico-scientifica» (*op.ult.cit.*, p. 4).

²⁰ Così, ne *I modelli organizzativi degli organismi di garanzia*, *op.ult.cit.*, p. 5.



consultiva, potrebbe essere assegnata ad un (opportunamente riformato) organismo indipendente di garanzia²¹.

²¹ Alcuni sviluppi in M. FERRARA, *I Collegi di garanzia statutaria a quasi vent'anni dalla revisione del Titolo V della Costituzione. È il tempo dell'autoriforma?* in *Diritti regionali*, 1, 2019 (www.dirittiregionali.it).