

INTRODUZIONE

Dopo avere portato a compimento la revisione e l'aggiornamento del manuale di *Diritto costituzionale* di LIVIO PALADIN (ora L. PALADIN-L.A. MAZZAROLLI-D. GIROTTI, *Diritto costituzionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2018), abbiamo avvertito la necessità di colmare la lacuna che – in termini di programma – quel volume lasciava ai nostri studenti di «*Istituzioni di Diritto pubblico*».

Non sono molte, in Italia, le *ex* Facoltà di Giurisprudenza che prevedono, di solito in primo anno, un corso dedicato alle predette.

Ma le *ex* Facoltà (anche di Scienze politiche, o di Scienze dell'Educazione, o di Scienze della Formazione ecc. ...) che inseriscono nel programma di studi un corso siffatto si propongono lo scopo di fornire sin da subito allo studente le basi degli insegnamenti di «*Diritto costituzionale*» e di «*Diritto amministrativo*», così come fa il «*Diritto privato*» p. es. per il «*Diritto civile*» e il «*Diritto commerciale*».

Dipende, poi, dalla sensibilità del singolo professore privilegiare, insegnando le «*Istituzioni di Diritto pubblico*», l'una o l'altra materia, a seconda, oltretutto, di ciò che i piani di studio prevedono negli anni successivi: p. es., un solo corso di «*Diritto amministrativo*» biennale, o un corso di «*Diritto amministrativo sostanziale*», in terzo o quart'anno, e uno di «*Giustizia amministrativa*», in quarto o quint'anno; un solo corso di «*Diritto costituzionale*», di solito collocato in secondo anno, o, anche, un corso di «*Giustizia costituzionale*» nello stesso anno o in anni successivi e, talora, pure un corso di «*Diritto parlamentare*», ecc. ...

Il presente lavoro non nasce con la pretesa di sottrarre ad altri il carattere della scientificità manualistica, perché la sua funzione è di carattere didattico e quindi limitata a fare sì che lo studente sia messo in grado di dotarsi delle conoscenze e delle nozioni di diritto amministrativo di base che normalmente un manuale di *Diritto costituzionale* – e tale è ad esempio il caso del già citato manuale di *Diritto costituzionale* di L. PALADIN-L.A. MAZZAROLLI-D. GIROTTI – non contiene¹.

¹ È solo l'unione – ideale – tra i due volumi (come pure, ovviamente, l'identità degli autori) a spiegare la ragione per la quale i rimandi ad argomenti di carattere e/o rilievo costituzionale sono effettuati tendenzialmente al predetto Manuale.

Ciò detto, non v'è quindi nulla che impedisca di rinviare, con riguardo ai medesimi argomenti, a opere diverse.

L'intendimento è dunque quello di consentire a un qualunque manuale vero e proprio di *Diritto costituzionale* (che tratti i classici temi prettamente costituzionalistici: dalle forme di Stato a quelle di Governo; dalla storia costituzionale agli elementi costitutivi dello Stato; dalle fonti del diritto alla forma parlamentare dello Stato italiano e all'esame di Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica nel nostro Paese; dalle autonomie territoriali alle situazioni soggettive costituzionalmente rilevanti, nonché, infine, alla giustizia costituzionale), e ai presenti *Elementi* di «coprire» due insegnamenti, rimettendo alle differenti esigenze e sensibilità del docente la scelta di ciò che di Diritto costituzionale si intende affrontare nel corso dello studio delle «*Istituzioni di Diritto pubblico*», o lasciare a quello del «*Diritto costituzionale*».

Come sempre, i Colleghi, gli Studenti e i Lettori in genere sappiano sin da subito che qualunque suggerimento o segnalazione circa correzioni o mutamenti da effettuare sono, sempre, assai graditi.

20 aprile 2019

L.A. Mazzaroli *D. Girotto*

LUDOVICO A. MAZZAROLLI ha scritto e curato le seguenti porzioni di testo:

Indice

CAP. 1 *Elementi di storia dell'Amministrazione*

CAP. 3 *La Costituzione e la pubblica Amministrazione*

TABELLA RIASSUNTIVA

CAP. 4 *I soggetti e i beni*

§ I. *Organi e uffici*

§ II. *Distinzioni tra organi*

CAP. 6 *Il procedimento amministrativo*

CAP. 8 *I vizi del provvedimento amministrativo*

CAP. 9 *La sanatoria del provvedimento viziato*

Appendice

Nota bibliografica essenziale

Indice analitico-alfabetico essenziale

DIMITRI GIROTTO ha scritto e curato le seguenti porzioni di testo:

CAP. 2 *Le fonti del Diritto amministrativo*

CAP. 4 *I soggetti e i beni*

§ III. *L'organizzazione della pubblica Amministrazione*

§ IV. *I beni*

CAP. 5 *Gli atti amministrativi*

CAP. 7 *Il provvedimento amministrativo*

CAP. 10 *La tutela contro i provvedimenti e i comportamenti della pubblica Amministrazione*

CAPITOLO 1

ELEMENTI DI STORIA DELL'AMMINISTRAZIONE

SOMMARIO: 1.I. Nascita, ragione ed evoluzione della pubblica Amministrazione. – 1.II. I modelli di Amministrazione per «gerarchia», per «separazione delle competenze», per «Autorità amministrative indipendenti».

1.I. *Nascita, ragione ed evoluzione della pubblica Amministrazione*

a.) Tralasciando esperienze talmente lontane dal nostro tempo che non è qui nemmeno il caso di ricordare, nello Stato c.d. moderno (cioè quello che convenzionalmente inizia ad esistere solo dopo la conclusione della «*Pace di Westfalia*» che, nel 1648, concluse la «*Guerra dei trent'anni*», ponendo anche sostanzialmente fine alla plurisecolare esperienza del Sacro Romano Impero¹), si può parlare di un'*amministrazione pubblica* solo nel momento in cui nasce un apparato costituito di soggetti che, per professione, si dedicano alla gestione della cosa pubblica.

Premessa necessaria perché ciò potesse effettivamente verificarsi è che la «*cosa pubblica*» non doveva più essere coincidente con ciò che apparteneva al Sovrano.

È chiaro dunque perché nella forma di Stato detta «*patrimoniale*»², o dello «*Stato assoluto*», non si ebbe né **burocrazia**, né pubblica amministrazione.

Ove «*tutto era nel Re*» e «*tutto era del Re*» e «*tutto dipendeva dalla volontà del Re*», non vi erano beni, terreni, ricchezze, soggetti, ecc. ..., la cui esistenza e il cui regime non dipendesse dal Sovrano e chi si occupava della loro amministrazione lo faceva in nome e per conto di quest'ultimo, limitatamente al tempo in cui il Re riteneva di usufruire della sua opera.

b.) Solo nella forma di Stato successiva a quella della monarchia assoluta, cioè in quella detta dello «*Stato di polizia*»³, può così trovare spazio, almeno *in*

¹ Sul punto, si veda L. PALADIN-L.A. MAZZAROLLI-D. GIROTTO, *Diritto costituzionale*, IV ed., Torino, 2018, p. 26 e 32 ss.

² Sul punto, *ivi*, p. 31 ss.

³ Sul punto, *ivi*, p. 33 ss.

nuce, quella che diventerà con il passare dei secoli la **pubblica Amministrazione**, quale la si intende oggi⁴.

E, nell'ordine, è anche ovvio pensare che il primo apparato di professionisti che si pone al servizio dello Stato (e, per questo, del Monarca) sia quello che interessa primariamente a quest'ultimo, cioè un apparato costituito di soggetti in grado di difendere Stato e Re dalle aggressioni esterne e dai rivolgimenti interni⁵.

Ma se è l'*esercito*, composto perlopiù di mercenari, il primo apparato amministrativo dello Stato, il secondo non può che essere quello deputato a reperire i fondi necessari al pagamento del soldo della truppa.

Inizia così ad esistere l'*erario* di uno Stato nel quale il patrimonio del Monarca non è più l'unico patrimonio esistente perché tutto comprende, ma viene affiancato da un insieme di entrate e di uscite che va ricondotto al soggetto Stato in sé stesso considerato e non allo Stato coincidente con il Monarca.

E ove si ponga mente al fatto che la nascita dello Stato di polizia si comprende solo se si capisce che lo Stato si evolve allo scopo di occuparsi (anche) del bene pubblico (... e non solo del Re), non ci si sorprende della circostanza che, in uno Stato fondato su un articolato sistema di *controlli, di concessioni, di permessi, di autorizzazioni, di dazi*, ecc. ..., quale fu, appunto, lo Stato di polizia (e quale non era lo Stato assoluto), l'apparato burocratico dello Stato cresce viepiù crescono questo genere di attività.

Così, è nello stesso periodo che lo Stato, che si fa via via soggetto giuridico che è possibile valutare autonomamente in quanto distinto dalla persona del Sovrano, si dota di **organi (amministrativi, ma, per così dire con funzioni paragiurisdizionali) in grado di dare soddisfazione ai diritti dei cittadini-sudditi** (i cc.dd. *Tribunali Camerali*).

Emblematica, a questo riguardo la vicenda – che molti citano, ma che si conosce poco – che si incentra sulla celebre frase «*Ci sarà pure un giudice a Berlino*»⁶.

Riassunta al massimo in quelli che oggi chiameremmo i suoi 14 gradi di giudizio, si tratta della vicenda che ha come protagonista il mugnaio Arnold di Potsdam. Questi, anni dopo essersi opposto con successo all'esproprio del suo mulino «del gambero» («*Krebsmühle*») da parte del re Federico II di Prussia che

⁴E sulla quale, v. *infra*, cap. 3, sub § II.

⁵Il riferimento è a un passo del «*Leviatano*» di Hobbes che si può trovare ricordato in L. PALADIN-L.A. MAZZAROLLI-D. GIROTTO, *Diritto costituzionale* cit., p. 32.

⁶Erroneamente sempre attribuita a Bertold Brecht (1898-1956) per una sorta di «scherzo» dell'autore tedesco PETER HACKS (1928-2003) che disse di essersi ispirato a lui nello scrivere *Der Müller von Sanssouci: ein bürgerliches Lustspiel* (*Il mugnaio di Potsdam: una commedia borghese*).

La storia, peraltro, è vera, è riportata nelle cronache giurisprudenziali del Regno di Prussia e raccontata, per primo in italiano, da EMILIO BROGLIO (1814-1892), ne *Il Regno di Federico di Prussia, detto il Grande*, 2 volumi, ed. Stabilimento Civelli, Roma, 1879-1880, séguito della sua opera *Vita di Federico il Grande*, 2 volumi, ed. Hoepli, Milano, 1874-1876.

lamentava un'offesa perché il bene danneggiava la vista che si poteva godere dal suo «nuovo» castello di Sans Souci, si vide costretto a non pagare l'affitto che doveva al proprietario del mulino, conte di Schmettau, perché l'acqua che ne consentiva il funzionamento era stata deviata, più a monte, dal barone von Gersdorf per costruire una peschiera. Correva l'anno 1770. Citato in giudizio a causa del mancato pagamento del fitto, venne condannato a pagare il dovuto dal (1) giudice feudale Schlecker. Non potendo soddisfare il credito, il mugnaio fu costretto a vendere all'asta l'attività nel 1778 e a cedere il mulino. Comprò il tutto l'esattore Kuppisch che lo rivendette ben presto al ... barone von Gersdorf, cioè al proprietario della peschiera, causa della rovina di Arnold. In appello, dinanzi alla (2) Corte governativa (*Regierung*) di Cústrin, la sentenza fu confermata. La moglie di Arnold, Rosina, rivolse, allora, al sovrano, il 1° maggio 1779, una (3) petizione per ottenere la nomina di una Commissione che potesse riesaminare il caso. Il 4 maggio, Federico II inoltra l'istanza al Ministero della Giustizia per una revisione del caso. (4) Organi del Ministero riesaminarono e riferirono che tutto era stato fatto per il meglio. Rosina si rivolge, allora, al (5) Gran Cancelliere von Fürst che, ancora, respinge le sue doglianze. E sempre al (6) von Fürst i coniugi arrivano per intercessione del Principe Leopoldo di Brunswick, comandante, nell'esercito, del cognato di Rosina: il Gran Cancelliere respinge ancora. Direttamente (7) al re finalmente i coniugi Arnold e Rosina giungono con una petizione presentata a mezzo della madre del Principe Leopoldo, sorella del monarca. Chiedono l'istituzione di una Commissione mista (militare e civile) e, immediatamente, dal Gabinetto del re giunge, alla *Regierung* di Cústrin, un ordine in tale senso. La Corte nomina il Consigliere Neumann che affianca il colonnello Heucking nello studio del caso. Ma, mentre il militare si convince che gli Arnold hanno ragione, (8) il Consigliere civile Neumann riferisce alla Corte di Cústrin che non v'è modo di cambiare le pronunce già date. Il colonnello Heucking fa allora (9) rapporto diretto al re, in senso opposto e Federico II inoltra l'atto al Tribunale Supremo di Berlino («*Kammergericht*») a che sia fatta, definitivamente giustizia. Nel mentre, letta anche la relazione del consigliere Neumann e la nuova – conseguente – pronuncia della (10) Corte di Cústrin, e trovatala affatto insoddisfacente, il monarca ordina un ennesimo, nuovo pronunciamento. Nominata, allora, un'altra (11) Commissione, anche quest'ultima conclude che tutto è stato fatto per il meglio. Rosina rivolge un'altra petizione al re e quest'ultimo la reinvia a Cústrin, la cui (12) Corte – con il voto contrario del solo Consigliere Scheibler – replica di non potere riformare la primitiva pronuncia (che era già d'appello) perché inalterabile, salvo l'intervento di un giudizio di grado ulteriormente superiore. Federico II investe allora formalmente, nel novembre dello stesso 1779, il *Kammergericht* di Berlino dell'incarico di pronunziarsi – e in fretta – sul caso. Il 7 dicembre, il Presidente del *Kammergericht* von Rebeur nomina immediatamente relatore il Consigliere Rannsleben a che riferisca «*quam primum*». L'8 dicembre, (13) il *Kammergericht* di Berlino, affermando «*giusta la pronuncia*» ne pronuncia la conferma «*in nome del Re*». E, il 10 dicembre, il re ... perde definitivamente la pazienza, convoca il Gran Cancelliere von Fürst, i tre Consiglieri che avevano firmato l'ultima sentenza e parla loro come da verbale pubblicato, per suo ordine, il

14 dicembre 1779 (... siamo a meno di dieci anni dalla presa della Bastiglia e dall'inizio della Rivoluzione francese). Per la manifesta ingiustizia della pronuncia («... *un mendicante, è anch'egli un essere umano come il Re, tutti eguali dinanzi alla legge e alla giustizia ...*»), nonché per avere abusato del suo nome, dette un esempio memorabile («*ein nachdrückliches Exempel*»): (14) sostituì il von Fúrste, posto che «*un tribunale ingiusto è più pernicioso d'una banda di ladri, [perché] contro questi potete difendervi, non così contro quello*», fece portare in prigione i tre Consiglieri del *Kammergericht*, ordinò lo stesso trattamento per i componenti la Corte di Cústrin, incaricò il Ministro della Giustizia von Zedlitz di nominare una Commissione a che li condannasse almeno a un anno di fortezza, nonché al risarcimento del danno verso gli Arnold. Il (15) von Zedlitz affermò di non potere, in coscienza, dare esecuzione alla pronuncia del re che, allora, ... la pronunciò da solo, il 1° gennaio 1780. Tutti destituiti e tutti condannati a un anno d'arresto in fortezza, a Spandau, nonché al risarcimento del danno all'Arnold per «*1.358 talleri, 11 groschen e 1 pfennig*», tranne il Consigliere della corte di Cústrin Scheibler (l'unico ad avere votato contro gli altri suoi colleghi) e il Consigliere del *Kammergericht* Rannsleben (per avere istruito la causa in due giorni e in modo imparziale). Restituzione «*in integrum*» all'Arnold del mulino, sottratto al barone von Gersdorf.

Altro dato cui porre attenzione è il seguente.

Se le forme di Stato evolvono nei secoli a seconda di qual è l'interesse principale dell'ente e se l'evoluzione va sempre più nel senso di occuparsi dei cittadini e dei loro bisogni nel modo più completo possibile, è chiaro che se nello Stato sovrano cinque-secentesco l'**interesse per il singolo**, per la sua vita, per il suo lavoro, per la sua famiglia è pari a zero, così non è, anzi è vero il contrario, nello Stato «*sociale di diritto*» contemporaneo, nel quale la presenza statale è, talora, anche troppo invasiva.

Ogni servizio che – via via nel corso dei secoli (ai non abbienti, alle famiglie; dalla sanità, all'istruzione; dal lavoro alla casa; dalla previdenza alle pensioni, ecc. ...) – lo Stato ha deciso di prestare ai cittadini; ogni attività posta in essere per agevolarne l'esistenza; ogni garanzia prestata per una loro migliore qualità della vita ha comportato un aumento (anche quantitativo) dell'apparato dell'amministrazione.

Ma, se si pensa al fenomeno e non alla degenerazione dello stesso, è facile capire che l'aumento dello spazio di azione della p.A. corrisponde al tentativo dello Stato di agire, non più limitandosi a osservare, garantendo vieppiù il principio di eguaglianza non solo in senso formale⁷, ma anche in senso sostanziale⁸.

⁷ «*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*».

⁸ «*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*».

c.) Nel 2016, il **numero dei pubblici impiegati dell'Amministrazione pubblica italiana** (intendendola in senso complessivo, cioè non propria solo dello Stato-soggetto, ma di quest'ultimo, delle Regioni, degli altri enti territoriali e degli enti pubblici non economici) si aggirava sui **3,2 milioni di soggetti**⁹.

d.) Con un **rapporto tra impiegati pubblici e impiegati tout court del 14,8%** che, contrariamente a ciò che comunemente si crede, è una percentuale inferiore alla media dei Paesi che fanno parte dell'OCSE (*Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico*)¹⁰.

e.) Quanto, infine, al **rapporto tra impiegati pubblici e cittadini italiani**, nel 2015, secondo la Ragioneria Generale dello Stato, c'erano, per ogni 100 abitanti, 5,5 pubblici impiegati. E anche questa cifra ci colloca in un'ideale linea mediana dei Paesi dell'Europa Occidentale, essendo più alto il numero sia in Francia (8,5), che in Gran Bretagna (7,9), Spagna (6,4) e, seppure di poco, Germania (5,7)¹¹.

Ma se i numeri, analizzati in assoluto, non destano sorprese, è, per così dire, la **distribuzione dei pubblici impiegati** a costituire un problema, se si pensa, per fare un solo esempio, che i dipendenti della Presidenza del Consiglio ammontavano, nel 2001, a 4.500 unità¹² e che quelli della sola Regione Sicilia risultavano alla Corte dei conti, nel 2015, più di 17.000, per una spesa annua di un miliardo di euro, pari, cioè, alla metà, della spesa complessiva dedicata al personale da tutte le 15 Regioni a Statuto ordinario.

Inoltre, la **qualità dei servizi** resi nelle diverse parti del territorio nazionale non è proprio la stessa dappertutto, con conseguenze che arrivano sino a incidere sul «valore vita» dei cittadini¹³.

⁹ La cifra è tratta dal sito «EticaPA», sub <https://www.eticapa.it/eticapa/quant-sono-e-quanto-costano-gli-impiegati-pubblici-italiani/>.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ *Idem*.

Nel 2017, in Italia il numero è salito a 5,7 impiegati pubblici su 100 abitanti, con una media europea di 6,3.

¹² Come sempre, è il dato comparato quello che può maggiormente impressionare.

In termini di costo degli stipendi, Palazzo Chigi vale circa 15 volte la Casa Bianca. Con dati di qualche anno fa, se Palazzo Chigi costa 465 milioni di euro all'anno, la Casa Bianca costa meno di 30 milioni, l'Eliseo 67 milioni e Downing Street poco più di 8 milioni.

Ma è ovvio. Se i dipendenti di Palazzo Chigi sono 4.600, quelli di Casa Bianca, Eliseo e Downing Street sono, rispettivamente 470 circa, meno di 1.000 e 1.400 (... con la media degli inglesi assai meno pagata degli altri).

¹³ F. FUBINI, *Aspettativa di vita in Italia, disparità in aumento: a Trento si vive due anni di più rispetto alla Calabria*, in *Corriere della Sera* 2 gennaio 2019, in https://www.corriere.it/cronache/19_gennaio_02/longevita-trento-si-vive-due-anni-piu-rispetto-calabria-longevita-inchiesta-fee189f0-0ec9-11e9-81e4-4ae8cf051eb7.shtml.

f.) Infine, non può essere taciuto il **rapporto che sussiste tra introiti fiscali dello Stato e spesa per il mantenimento dell'apparato pubblico**. Perché è solo al netto di questo che si può calcolare ciò che lo Stato stesso può permettersi di spendere per i servizi ai cittadini.

f 1.) In gennaio 2019, l'ammontare del *debito pubblico italiano* ammontava a duemilatrecentocinquantotto (2.358) miliardi di euro¹⁴.

È la cifra che segnala il debito delle Amministrazioni pubbliche italiane, viste nel loro complesso, nei confronti di altri soggetti economici (individui, banche, imprese, Stati, ecc. ...) italiani o stranieri.

Come cifra presa in sé stessa, essa non dice granché, perché non è comparabile con niente.

E questa è la ragione per la quale la si rapporta al PIL (Prodotto interno lordo)¹⁵.

f 2.) È il **rapporto tra debito pubblico e PIL** che consente un raffronto tra le ricchezze degli Stati e non per niente, tanto per limitarsi a un solo esempio, è quello l'indice che rileva per il «*Patto di stabilità e crescita*» dell'Unione Europea.

Sempre semplificando al massimo, più elevato è il debito pubblico, più deve essere elevato il PIL dello Stato e quando il valore del debito si alza, ma quello

¹⁴ Era di 114.066 milioni di euro nel 1980; 347.592 milioni di euro nel 1985; 667.848 milioni di euro nel 1990; 1.153.159 milioni di euro nel 1995; 1.302.548 milioni di euro nel 2000; 1.518.640 milioni di euro nel 2005; 1.851.817 milioni di euro nel 2010; 2.173.387 milioni di euro nel 2015; 2.219.546 milioni di euro nel 2016; 2.263.056 milioni di euro nel 2017.

Per soddisfare la curiosità, il debito pubblico italiano ammontava a: 1,7 milioni di euro nel 1861 (unificazione del Regno d'Italia); 8 milioni di euro nel 1900; 12,6 milioni di euro nel 1915 (entrata dell'Italia nella Prima Guerra Mondiale); 36,2 milioni di euro nel 1918 (fine della Prima Guerra Mondiale); 90,9 milioni di euro nel 1922 (avvento al potere del Fascismo); 65,2 milioni di euro nel 1936 (fondazione dell'Impero); 96,7 milioni di euro nel 1940 (entrata dell'Italia nella Seconda Guerra Mondiale); 566,7 milioni di euro nel 1945 (fine della Seconda Guerra Mondiale); 1.214,4 milioni di euro nel 1948 (anno delle prime elezioni politiche *post* periodo fascista); 3.543,4 milioni di euro nel 1958 (inizio del c.d. *boom* economico); 10.024,7 milioni di euro nel 1968; 20.107,9 milioni di euro nel 1972 (anno dell'elezione dell'on. Enrico Berlinguer a Segretario del Partito Comunista Italiano); 79.091,8 milioni di euro nel 1978 (anno del rapimento dell'on. Aldo Moro) [Fonte dei dati: ISTAT-BANCA D'ITALIA].

¹⁵ Il PIL è dato dall'insieme delle attività economiche produttive dei residenti in un Paese dato, in un determinato momento storico.

È «*interno*» perché non tiene conto dei beni e dei servizi (che hanno un valore e si possono scambiare) prodotti da imprese pur italiane e da lavoratori italiani all'estero, mentre calcola ciò che realizzano le imprese e i lavoratori stranieri in Italia. È «*lordo*» perché il prodotto è calcolato tenendo conto anche dell'ammortamento dei beni, cioè del loro deprezzamento.

Il PIL ammontava a 209.021 milioni di euro nel 1980; 442.950 milioni di euro nel 1985; 726.795 milioni di euro nel 1990; 984.983 milioni di euro nel 1995; 1.239.266 milioni di euro nel 2000; 1.489.726 milioni di euro nel 2005; 1.604.514 milioni di euro nel 2010; 1.642.444 milioni di euro nel 2015; 1.680.948 milioni di euro nel 2016; 1.760.105 milioni di euro nel 2017 [Fonte dei dati: ISTAT-BANCA D'ITALIA].

del PIL resta fermo o si abbassa, ciò significa che lo Stato ha sempre meno probabilità di ripagare il suo debito.

Ergo, più la percentuale del rapporto tra debito pubblico e PIL si alza ... peggio vanno le cose per il Paese che si prende in considerazione.

In Italia, la percentuale era del: 105,11% nel 2000; 101,94% nel 2005; 115,41% nel 2010; 132,33% nel 2015; 132,04% nel 2016; 131,81% nel 2017¹⁶.

Secondo EUROSTAT¹⁷, nel 2017, il nostro Paese aveva sì un debito pubblico superiore al 60% del PIL, ma era, in questo, in buona compagnia, con altri 14 Stati dell'Unione Europea. *Record* alla Grecia (176,1%); Italia seconda (131,2%) e poi, ma distanziati, Portogallo (124,8%), Belgio (103,4%), Francia (98,5%) e Spagna (98,1%).

f3.) Ciò premesso e tornando alla **spesa nazionale delle Amministrazioni** (assai alta, perché pari al 49,1% del PIL, laddove la media europea è del 44,5%), il dato che rileva è che poco meno del 28% di essa (pari a circa il 14% del PIL) serve a pagare pensioni di anzianità.

Nel 2017, quindi, con un PIL che ammontava a 1.724.954 milioni di euro, la spesa nazionale è stata di **846.953 milioni di euro**, cresciuti a **852.234** nel 2018¹⁸.

Di questi, 237.147 milioni (14% circa del PIL) sono stati adoperati per far fronte alle richieste istituzionali dell'INPS (l'«*Istituto nazionale della previdenza sociale*» che è la principale istituzione statale del sistema pensionistico pubblico)¹⁹; 39.000 milioni di euro (2,28% circa del PIL) sono serviti a pagare la voce «*organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali e affari esteri*».

Ma quel che più colpisce è che a fronte di un **esborso da parte della maggior parte dei cittadini italiani a favore delle casse pubbliche** di una media pari a 6 mesi di lavoro l'anno *pro-capite*²⁰, degli 846.953 milioni di euro di spesa pubblica

¹⁶ Prima, era 54,57% nel 1980; 78,47% nel 1985; 91,89% nel 1990; 116,91% nel 1995.

Per mera curiosità, era del 38,29% nel 1861 (unificazione del Regno d'Italia); 111,58% nel 1900; 94,59% nel 1915 (entrata dell'Italia nella Prima Guerra Mondiale); 97,08% nel 1918 (fine della Prima Guerra Mondiale); 148,26% nel 1922 (avvento al potere del Fascismo); 103,84% nel 1936 (fondazione dell'Impero); 85,82% nel 1940 (entrata dell'Italia nella Seconda Guerra Mondiale); 68,35% nel 1945 (fine della Seconda Guerra Mondiale); 28,68% nel 1948 (anno delle prime elezioni politiche *post* periodo fascista); 32,66% nel 1958 (inizio del c.d. *boom* economico); 34,42% nel 1968; 46,16% nel 1972 (anno dell'elezione dell'on. Enrico Berlinguer a Segretario del Partito Comunista Italiano); 57,84% nel 1978 (anno del rapimento dell'on. Aldo Moro) [Fonte dei dati: ISTAT-BANCA D'ITALIA].

¹⁷ «... *the statistical office of the European Union situated in Luxembourg. Its mission is to provide high quality statistics for Europe*»: così in <https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>.

¹⁸ Era di 707.181 milioni nel 2008.

¹⁹ Con una crescita del 43% tra 2008 e 2018.

²⁰ La **pressione fiscale**, cioè il totale delle **pubbliche entrate** (somma delle entrate tributarie e previdenziali rapportata al PIL), ammontava, nel 2018 a circa 751.000 milioni di euro («*ufficial-*

del 2017 **160.000** milioni (poco meno del 19%, a fronte di una media europea del 10,5%) servono a pagare i già ricordati 3,3 milioni di **dipendenti pubblici italiani**²¹.

*E 237.147 milioni di pensioni, più 39.000 milioni di politica e burocrazia, più 160.000 di dipendenti pubblici, fa 436.147 milioni di euro, cioè più del 50% della spesa nazionale e ciò senza avere ancora calcolato nulla per Sanità, Istruzione, Ricerca, Trasporti, Infrastrutture, Cultura, Ambiente, Difesa, Interno, Sport, Turismo*²² ecc. ...

Rispetto agli altri Paesi d'Europa, l'Italia spende troppo poco per *Istruzione*²³, *Ricerca e Innovazione*²⁴, *Cultura e Tutela dell'Ambiente*, mentre è nella media quanto a spesa per la *Sanità*²⁵.

Crescite significative, nell'ultimo decennio per i *Trasporti* (+ 79,1%), il *Soccorso civile* (+ 65%), le *Infrastrutture* (+ 19,4%), l'*Ordine pubblico* e la *Sicurezza* (+ 15,6%).

Cali drastici, nello stesso periodo, per *Sport e Politiche giovanili* (- 30,6%), *Politiche della Casa* (- 37%), *Agricoltura* (- 41,6%), *Turismo* (- 58,9%).

mente», si tratta del 42,2% del PIL. Al 48,3% del PIL la contano coloro che guardano alla c.d. «*pressione fiscale reale*», cioè a che quella che grava sui lavoratori dipendenti e autonomi, nonché sui pensionati e sulle imprese se pagano le tasse senza evaderne). Nel 2017 era pari a 729.655 milioni di euro (42,3% del PIL); nel 2016 a 724.902 milioni di euro (42,9% del PIL), nel 2000 a 684 milioni di euro (44% del PIL).

L'OCSE (che guarda alla «*pressione ufficiale*») colloca l'Italia al sesto posto, dietro a: Francia (46,2%), Danimarca (46%), Belgio (44,6%), Svezia (44%) e Finlandia (43,3%).

Va tenuto peraltro conto, circa quanto detto nel testo (e accennato in nota), che dai contribuenti che lavorano 6 mesi l'anno per lo Stato devono essere tolti i pensionati, i lavoratori di alcuni settori particolari (come l'agricoltura) e molti lavoratori autonomi. Un imponente (l'importo su cui può essere applicata l'imposta) troppo basso li fa infatti uscire dal computo cui s'è appena fatto riferimento.

Cosa ne viene? Che nel nostro Paese, la pressione fiscale è certo assai elevata, ma che il vero problema probabilmente è che c'è chi paga troppe tasse e chi, considerato anche l'alto tasso di evasione complessivo, c'è chi ne paga troppo poche.

²¹ Di questi 160 miliardi di euro, secondo dati della Ragioneria Generale dello Stato, della Corte dei conti e dell'ARAN (l'«*Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni*»), 4,5 miliardi (cioè il 2,81%) servono a pagare i soli dirigenti apicali, più i dirigenti di seconda fascia, più i funzionari dei soli ministeri; 1,5 miliardi (0,9%) a pagare i magistrati; 1,5 miliardi (0,9%) a pagare gli ufficiali delle forze armate e di polizia.

I meglio pagati dipendenti pubblici italiani sono i 9.500 (al 7 marzo 2017) magistrati italiani. Per il numero: Consiglio Superiore della Magistratura - Ufficio statistico, *Equilibrio di genere della dirigenza in magistratura* (in www.csm.it/documents ...). La retribuzione media lorda degli iscritti all'Associazione Nazionale Magistrati (che supera i 140.000 euro l'anno) è doppia rispetto a quella di un dirigente medico chirurgo e quasi quintupla rispetto a un «normale» dipendente pubblico.

²² A conti fatti, però, i 3/4 della spesa servono a coprire *Sanità, Istruzione e Welfare* per un ammontare inferiore alla media europea.

²³ Crescita *solo* del 9,5% tra 2008 e 2018, con un calo, però, dello 0,4 di quella universitaria.

²⁴ Calo del 3,6% tra 2008 e 2018.

²⁵ Con una crescita del 107,5% tra 2008 e 2018.