

**Relazione del Presidente della Fondazione Luigi Einaudi Giuseppe Benedetto**  
*Audizione informale sulle pdl in materia di riforma elettorale*  
*I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*  
**6 maggio 2026, ore 14:00**

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

affronto brevemente le questioni riguardanti la proposta di legge sottoscritta dai rappresentanti dell'attuale maggioranza.

Per ragioni di tempo mi concentrerò su alcune criticità tecniche evidenti, che ritengo tuttavia superabili nel lavoro di Commissione, e su una questione più generale che, a mio avviso, dovrebbe orientare l'intero impianto della riforma.

In particolare, mi soffermerò su due questioni preliminari e su tre nodi tecnici che, al momento, risultano problematici: la consistenza del premio di maggioranza e la base regionale del Senato; le distorsioni nei meccanismi di attribuzione dei seggi (in ragione del bicameralismo paritario); infine, il regime del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta.

### **1. Riflessioni sulle due questioni preliminari**

A) È circostanza ormai nota, e ampiamente sollevata nel dibattito pubblico, che interventi sulle regole elettorali nell'ultimo anno di legislatura pongono seri problemi di correttezza del processo democratico e di equilibrio tra le forze politiche, come la Commissione di Venezia ha da tempo raccomandato e come il buon senso e le regole di una democrazia funzionante impongono.

Va inoltre sottolineato un ulteriore profilo metodologico: ci troviamo finalmente dinanzi a una proposta di legge di iniziativa parlamentare e non a un disegno di legge governativo. Ciò dovrebbe indurre a una riflessione più libera e profonda sul ruolo delle Camere, le quali, in quanto rappresentanti dirette del corpo elettorale, dovrebbero porre al centro della discussione il principio di **rappresentanza**, prima ancora che quello di **governabilità**.

B) È inoltre opportuno richiamare una distinzione concettuale imprescindibile nel dibattito sulle riforme elettorali: quella tra il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi e il più ampio concetto di sistema elettorale, che ricomprende, oltre alla formula, elementi quali l'ampiezza dei collegi, le soglie di accesso alla rappresentanza, la selezione degli eletti e, più in generale, profili che si intrecciano con la forma di governo e con la struttura del bicameralismo.

Ne consegue che il tema della legge elettorale non può essere ridotto alla sola alternativa tra proporzionale e maggioritario, ma deve essere letto alla luce dei meccanismi concreti di selezione della rappresentanza, i quali possono produrre effetti sostanzialmente diversi anche a parità di formula dichiarata.

## 2. Esame delle questioni di carattere tecnico che rivelano più di una criticità del disegno di legge n. 2822

### a) Base regionale del Senato e consistenza del Premio di governabilità:

L'elezione dei senatori deve avvenire, ai sensi dell'art. 57 della Costituzione, su base regionale. Tuttavia, qualora il riparto dei seggi sia effettuato secondo tale criterio, il rischio, ben noto, è quello di configurare una pluralità di competizioni distinte, corrispondenti alle singole realtà regionali, e, conseguentemente, una molteplicità di potenziali premi di maggioranza: una dinamica che finirebbe per favorire, anziché contrastare, fenomeni di ingovernabilità. Tale esito è stato, peraltro, espressamente segnalato anche dalla Corte cost. nella celebre sentenza 1/2014, con la quale sono state dichiarate costituzionalmente illegittime diverse disposizioni del c.d. *Porcellum*. Per converso, l'attribuzione di un premio su base nazionale anche per la Camera alta, a Costituzione invariata, si porrebbe in chiaro contrasto con il dettato costituzionale.

Per quanto concerne la consistenza del premio, appare evidente che l'attuale configurazione non possa ritenersi soddisfacente. Ai seggi fissi da esso attribuiti alla coalizione vincitrice potrebbero aggiungersi diversi seggi esclusi dal computo del premio – segnatamente quelli relativi alla Valle d'Aosta, al Trentino-Alto Adige e alla circoscrizione Estero – con il rischio concreto di avvicinarsi ad attribuzione di seggi non proporzionati alla intenzione stessa del legislatore e che consentirebbero di stravolgere la *ratio* della Costituzione consentendo distorsioni evidenti per le elezioni di giudici costituzionali e componenti del CSM che lo spirito della Carta vuole condivisi tra maggioranza e opposizione.

*Nulla quaestio* invece sull'elezione del Presidente della Repubblica che, com'è noto, dopo il terzo scrutinio, può avvenire a maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.

Altro che “Legge Truffa”: in quel caso, infatti, un simile esito era sì astrattamente possibile, ma solo al ricorrere di una condizione rigorosa, ossia il conseguimento del 50% più uno dei voti validi. Una soglia che, come ammoniva Einaudi, rendeva infondata qualsiasi accusa di distorsione: “*nessuno può parlare di imbroglio, inganno o truffa quando al gruppo, il quale abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi sia concesso il premio sufficiente a consentirgli di governare*”.

Occorre inoltre richiamare la giurisprudenza costituzionale più recente, in particolare la sentenza n. 35 del 2017, la quale ha ribadito come meccanismi premiali eccessivi, in grado di alterare significativamente la rappresentanza, possano risultare incompatibili con i principi costituzionali. È evidente che, al di là delle possibili evoluzioni giurisprudenziali, esistono soglie estreme oltre le quali il premio di maggioranza diventa difficilmente compatibile con i principi costituzionali, specie quando consenta di trasformare percentuali di consenso contenute in maggioranze parlamentari ampie.

### b) Premio di governabilità e bicameralismo paritario

Non mi soffermo diffusamente su questo profilo; tuttavia, appare evidente, come del resto emerso dal parere di vari esperti, che l'introduzione di un sistema a premio nell'attuale assetto di bicameralismo paritario solleva una pluralità di criticità.

In primo luogo si pone il problema, come sopra accennato, delle ipotesi in cui il premio di maggioranza maturi in una Camera e non nell'altra. A ciò si aggiunge l'ulteriore scenario in cui un eventuale turno di ballottaggio conduca a esiti differenti nei due rami del Parlamento, aggravando ulteriormente il rischio di paralisi istituzionale.

Non va poi trascurato che, qualora si renda necessario il ricorso al ballottaggio in assenza del raggiungimento della soglia del 40 per cento dei voti, il premio di governabilità potrebbe rivelarsi, in concreto, comunque non risolutivo ai fini della costruzione di una maggioranza.

D'altronde, autorevoli costituzionalisti come Mortati ebbero a sostenere come, nell'ambito di un sistema caratterizzato da un bicameralismo paritario, il modello proporzionale rappresenti la soluzione più coerente e funzionale.

### *c) L'irragionevole favor per il Trentino-Alto Adige*

Un'ulteriore criticità concerne il regime peculiare riservato al Trentino-Alto Adige. La competizione elettorale continuerebbe a svolgersi, sia alla Camera che al Senato, mediante collegi uninominali, con la conseguente esclusione della Regione dal meccanismo del premio, pur in presenza di un numero di seggi tale da consentirne l'inclusione, diversamente da quanto accade per la Valle d'Aosta.

L'irragionevolezza si accentua considerando che i voti espressi nella Regione, pur non rilevando ai fini dell'attribuzione del premio al primo turno, vengono invece computati in caso di ballottaggio, determinando un'evidente incoerenza e una disparità nel peso del voto.

## **3. Sfatiamo i falsi miti sulla governabilità**

Posso ora procedere a smentire alcuni luoghi comuni che emergono con frequenza nel dibattito pubblico:

### 1) *“Il vincitore la sera delle elezioni”*

Negli Stati membri dell'Unione europea, ben quindici su ventisette prevedono addirittura a livello costituzionale il principio della rappresentanza proporzionale: tra essi figurano Paesi tutt'altro che marginali per peso economico e demografico, quali Austria, Belgio, Danimarca, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Spagna e Svezia.

Un sistema proporzionale (nella variante del c.d. proporzionale “personalizzato”) è inoltre adottato dalla legislazione elettorale tedesca.

Si sente spesso affermare che negli altri Paesi il vincitore (o meglio, colui che formerà il governo) sarebbe già noto la sera stessa del voto. Ebbene, se si considerano due casi emblematici di stabilità politico-istituzionale, tale affermazione risulta smentita dai fatti.

In **Germania**, nel 2017, furono necessari circa sei mesi per la formazione di un governo, poi configuratosi come una Grande Coalizione CDU-SPD. Del resto, coalizioni post-elettorali, non presentate agli elettori prima del voto, tra i due principali e tradizionalmente antagonisti partiti si sono verificate, negli ultimi vent'anni, in più occasioni (2005-09; 2013-2017; 2018-2021; 2025).

Un’analoga dinamica si è registrata anche nelle elezioni federali del 26 settembre 2021: la SPD, guidata da Olaf Scholz, è risultata primo partito con il 25,7% dei voti, ma ha potuto governare solo a seguito di un articolato negoziato durato circa due mesi, che ha condotto alla formazione della cosiddetta “coalizione semaforo” (SPD, Verdi e FDP), formalmente insediatasi l’8 dicembre 2021.

Le successive elezioni federali del 23 febbraio 2025 hanno confermato e, al contempo, accentuato questa dinamica: nessuna forza politica ha ottenuto la maggioranza e si è reso necessario un nuovo e complesso processo negoziale. In tale occasione, la CDU/CSU, guidata da Friedrich Merz, è risultata prima forza politica, mentre la FDP non ha superato la soglia di accesso al Bundestag.

Anche in questo caso, la formazione del governo ha richiesto diverse settimane di trattative parlamentari e ha condotto alla nascita di una nuova coalizione tra CDU/CSU e SPD (che solo in Italia si sarebbe chiamata “inciucio”), segnando una netta discontinuità rispetto alla precedente coalizione “semaforo”.

Il confronto tra le ultime tornate elettorali mostra chiaramente come, nei sistemi proporzionali, la formazione della maggioranza non sia automatica né immediata, ma avvenga attraverso negoziati successivi al voto che non si comprende perché debbano essere demonizzati.

All’altro estremo abbiamo l’esempio della **Spagna**, dove si sono registrati lunghi periodi di governo in carica per gli affari correnti (dicembre 2015-novembre 2016 e aprile 2019-gennaio 2020), risolti solo all’esito di complesse trattative volte a evitare la quinta elezione in poco più di quattro anni.

Il caso più recente conferma questa dinamica: nelle elezioni generali del 23 luglio 2023, il Partido Popular guidato da Alberto Núñez Feijóo è risultato primo partito, senza ottenere tuttavia la maggioranza; il governo è stato invece formato dal Partido Socialista Obrero Español di Pedro Sánchez, giunto secondo, attraverso un accordo parlamentare con Sumar e partiti regionali, dopo circa quattro mesi di negoziati, con investitura il 16 novembre 2023. Questo dimostra come, in un sistema proporzionale, il “vincitore della sera delle elezioni” non coincida necessariamente con chi governa e come la costruzione della maggioranza avvenga fisiologicamente in sede parlamentare dal confronto dei programmi e dall’alleanza tra i più compatibili.

Ulteriori esempi si rinvengono nel caso del **Belgio**, rimasto per quasi 500 giorni senza un governo pienamente operativo in due occasioni negli ultimi quindici anni. Dopo le elezioni federali del maggio 2019, sono stati necessari 493 giorni per la formazione di un governo pienamente operativo, guidato da Alexander De Croo e sostenuto da una coalizione di sette partiti. Nonostante la lunga durata delle trattative, il sistema ha continuato a funzionare senza crisi istituzionali o economiche significative.

Nei **Paesi Bassi** la formazione del governo richiede generalmente tempi particolarmente lunghi: nel 2017 sono stati necessari 225 giorni dopo le elezioni; nel 2021 si è raggiunto un record di 299 giorni; e, ancora, a seguito delle legislative del 2023, il governo si è formato solo nel luglio 2024, dopo 223 giorni. Da ultimo, a seguito delle elezioni legislative del 2025, sono stati necessari diversi mesi di negoziati per la formazione del governo nei Paesi Bassi, insediatosi il 23 febbraio 2026 sotto la guida di Rob Jetten, leader dei D66; si tratta di un esecutivo di coalizione – peraltro di minoranza – nato attraverso un complesso processo parlamentare, a conferma del fatto che nei sistemi proporzionali la maggioranza non è data automaticamente dal voto, ma si costruisce successivamente senza gridare allo scandalo.

Peraltro tutto ciò è avvenuto senza ricadute negative dal punto di vista economico.

Anche in **Francia**, sistema semipresidenziale per eccellenza, si registrano dinamiche che smentiscono l'idea di una automatica stabilità: dopo le elezioni legislative del giugno 2022, il Presidente Emmanuel Macron ha perso la maggioranza assoluta all'Assemblea nazionale, costringendo il governo guidato da Élisabeth Borne a ricorrere ripetutamente all'art. 49.3 della Costituzione per far approvare i provvedimenti senza voto parlamentare. Tale situazione ha condotto, nel gennaio 2024, alla sostituzione del Primo ministro con Gabriel Attal, senza passaggio elettorale, a dimostrazione del fatto che, anche in un sistema maggioritario, la stabilità dell'esecutivo dipende in ultima istanza dagli equilibri parlamentari e può risultare precaria.

Persino nel **Regno Unito**, considerato patria del modello maggioritario, l'idea che il sistema elettorale garantisca automaticamente governi stabili e immediatamente identificabili risulta smentita dalla prassi recente: nelle elezioni del 2010, nessun partito ha ottenuto la maggioranza assoluta e il governo è nato solo a seguito di un accordo tra il Conservative Party e i Liberal Democrats, dando vita a una coalizione guidata da David Cameron; analogamente, nel 2017, il Conservative Party ha dovuto stipulare un accordo di sostegno parlamentare con il Democratic Unionist Party. A ciò si aggiunga che, a seguito delle elezioni del 2019, si sono succeduti tre Primi ministri — Boris Johnson, Liz Truss e Rishi Sunak — senza alcun ritorno alle urne, a dimostrazione del fatto che la stabilità dell'esecutivo non deriva automaticamente dal meccanismo elettorale, ma dagli equilibri politici interni alla maggioranza.

Nel caso italiano, la stagione maggioritaria si è caratterizzata, per effetto di coalizioni eterogenee e meramente elettorali, da maggioranze (quando effettivamente formatesi) spesso fragili, da fenomeni di trasformismo parlamentare e dalla necessità di ricorrere a governi tecnici, in un sistema dei partiti la cui caratteristica principale è divenuta progressivamente l'incomunicabilità (né, peraltro, la letteratura politologica conferma l'idea che il numero dei partiti fosse più elevato nella stagione del proporzionale).

Altro che bipolarismo: si è assistito a una forma di bi-populismo, o per riprendere un'efficace espressione dottrinale, a un "bipolarismo etico", caratterizzato da contrapposizioni radicali e da una polarizzazione che ha finito per allontanare il confronto politico dalla ricerca di soluzioni concrete ai problemi reali, come dimostrato, da ultimo, anche dalla recente campagna referendaria.

## *2) Governabilità e spesa pubblica*

Come si evince dalla tabella allegata, il massimo grado di virtuosità si registra nella prima fase del primo sistema dei partiti della Repubblica, quando la spesa pubblica – nonostante gli ingenti sforzi di ricostruzione postbellica e la progressiva edificazione dello Stato sociale –, anche grazie a una sostenuta crescita economica (pari al 5/6% annuo), aumenta di appena il 10% nell'arco di un ventennio.

La prima espansione incontrollata si verifica negli anni Settanta, in larga parte per effetto di fattori esogeni, quali le crisi petrolifere, cui si aggiungono fattori endogeni come l'istituzione del SSN e la riforma delle pensioni; tale dinamica si aggrava ulteriormente negli anni Ottanta, caratterizzati da un

elevato disavanzo e da una spesa pubblica che giunge a toccare il 50% del PIL, con conseguente crescita incontrollata del debito pubblico.

La c.d. Seconda Repubblica, pur inserita in un contesto di relativa stabilizzazione della spesa dovuta ai vincoli europei, conosce nuovi picchi di crisi in seguito alla crisi finanziaria del 2008, e, successivamente, della pandemia, nonché per effetto delle scelte, quali quelle relative ai bonus edilizi.

Ciò che emerge è che non può ritenersi fondata l'idea secondo cui la fase del sistema proporzionale – pur caratterizzata dall'avvicendamento di diversi esecutivi – abbia determinato un'espansione eccessiva della spesa pubblica.

### *3) Bipolarismo e polarizzazione sociale*

Un ulteriore luogo comune riguarda la presunta superiorità del modello bipolare. In realtà, esso tende a incentivare dinamiche di contrapposizione radicale, alimentando una logica da “tifo” che rischia di trasferirsi dal piano politico a quello sociale. Tale fenomeno, oggi amplificato anche dall'ecosistema dei social media, produce una crescente incapacità di dialogo tra le parti. Al contrario, un sistema proporzionale favorisce la composizione e la mediazione, riducendo il conflitto identitario e incentivando la costruzione di maggioranze basate su affinità programmatiche piuttosto che su appartenenze rigide.

## **4. Valorizzare il principio rappresentativo nell'era dell'astensionismo**

È del tutto evidente che sussiste un equivoco di fondo in ordine al tema della governabilità. La Carta costituzionale pone al centro il principio di rappresentatività; ne consegue che la ricerca della stabilità dell'Esecutivo, pur configurandosi quale “obiettivo di rilievo costituzionale” secondo la Corte (sent. 1/2014), non può perseguirsi a discapito di tale principio, come invece è avvenuto nel corso degli ultimi trent'anni.

In questa prospettiva, la questione della rappresentanza dovrebbe prevalere logicamente su quella della governabilità: la Costituzione disciplina primariamente il rapporto tra elettori ed eletti, mentre la stabilità dell'esecutivo costituisce un obiettivo certamente rilevante, ma derivato.

Non è un caso che la Costituzione richieda maggioranze particolarmente qualificate per l'elezione degli organi di garanzia, proprio al fine di evitare che una sola parte politica, occasionalmente maggioritaria, possa appropriarsi integralmente senza il necessario concorso delle minoranze.

Meccanismi premiali che alterano artificialmente la rappresentanza producono, per converso, l'effetto di allontanare gli elettori dalle urne: una circostanza tanto più grave nell'attuale fase storica, segnata da un crescente e diffuso astensionismo.

Una delle principali, se non la più importante, funzione delle assemblee rappresentative consiste proprio nel confronto tra le forze politiche al fine di dar vita a un Governo.

In tale prospettiva, ciascuna forza politica dovrebbe presentarsi alle elezioni con la propria chiara identità, contribuendo a riavvicinare gli elettori attraverso programmi autentici, credibili e, se si vuole, anche identitari.

Resta, naturalmente, possibile introdurre strumenti volti a contenere una eccessiva frammentazione, quali soglie di sbarramento calibrate, evitando tuttavia soluzioni distorsive, come quelle prospettate dall'attuale pdl, che eludono, ad esempio, la soglia per le liste inserite in coalizioni.

In tale ottica, appare preferibile un sistema proporzionale con una soglia di sbarramento significativa – ad esempio tra il 3% e il 5% – in grado di coniugare rappresentatività e contenimento della frammentazione, evitando al contempo le distorsioni proprie dei sistemi premiali.

Un sistema di questo tipo consentirebbe a ciascuna forza politica di presentarsi agli elettori con la propria identità, i propri programmi e la propria classe dirigente, rimettendo poi alla fase parlamentare la costruzione delle maggioranze, sulla base di affinità politiche reali e non di coalizioni meramente elettorali.

Alla luce del principio rappresentativo, come insegnava il grande giurista Hans Kelsen, è possibile restituire nuova linfa ai partiti politici, in quanto proprio sulla rappresentanza democratica, per usare ancora le parole della Corte costituzionale, si fonda *“l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente”*.

Le esperienze comparate mostrano chiaramente come tale modello sia pienamente funzionale: in Germania, in Spagna e negli altri paesi citati in precedenza, le maggioranze si formano all'esito del voto attraverso negoziati parlamentari, senza che ciò comporti instabilità o conseguenze economiche negative.

Già in sede costituente, del resto, Costantino Mortati sottolineava come il sistema elettorale proporzionale configuri una modalità di organizzazione dello Stato e costituisca al contempo un freno allo strapotere della maggioranza e incidendo, in senso positivo, anche sulla stabilità governativa (Seconda sottocommissione, seduta del 7 novembre 1946).

Ma così, soprattutto, si restituirà centralità al Parlamento, la cui perdita di ruolo è da tutti denunciata, senza che tuttavia seguano interventi conseguenti; e ciò perché soltanto da un Parlamento, le cui discussioni, come sosteneva Einaudi, tornino a costituire *“la vita medesima delle istituzioni”*, può rinascere un autentico circuito democratico.

Concludo con le mirabili parole pronunciate proprio da Luigi Einaudi, appena eletto Presidente della Repubblica, nel suo discorso di insediamento:

*“Nelle vostre discussioni, signori del Parlamento, è la vita vera, la vita medesima delle istituzioni che noi ci siamo liberamente date; e se v'ha una ragione di rimpianto nel separarmi, per vostra volontà, da voi è questa: di non poter partecipare più ai dibattiti, dai quali soltanto nasce la volontà comune; e di non potere più sentire la gioia, una delle più pure che cuore umano possa provare, la gioia di essere costretti a poco a poco dalle argomentazioni altrui a confessare a se stessi di avere, in tutto od in parte, torto e ad accedere, facendola propria, alla opinione di uomini più saggi di noi. Giustino Fortunato, uno degli uomini che maggiormente onorarono il Mezzogiorno e questa Camera, sempre fieramente si levò contro le calunnie di coloro i quali, innanzi al 1922, avevano in spregio il Parlamento perché in esso troppo si parlava; ed ascriveva a sua somma ventura di aver molto imparato ascoltando colleghi, di lui tanto meno dotti, ed a merito dei dibattiti parlamentari di aver creato un ceto politico, venuto su dal suffragio a poco a poco allargato e già divenuto quasi*

*universale, un ceto politico migliore di quello che, all'alba del Risorgimento, era stato fornito dal suffragio ristretto".*

# SPESA PUBBLICA ITALIANA DAL 1948 AD OGGI

TABELLA 1: Serie storica per anno - Spesa pubblica (% PIL)

Anno	Spesa totale % PIL	Deficit % PIL	Saldo primario %	Interessi % PIL	Eventi/Note chiave
<b>FASE 1 1948–1969: Ricostruzione e contenimento (spesa: 27–36% PIL)</b>					
1948	27,3%	-4,6	-3,7	0,9	Ricostruzione post-bellica
1951	27,2%	-3,9	-2,8	1,1	Inizio del “miracolo economico”
1957	28,2%	-1,1	0,0	1,1	Trattato di Roma (CEE)
1962	32,8%	-0,9	0,0	0,9	Nazionalizzazione ENEL
1967	34,8%	-1,0	-0,2	0,8	Riforma scolastica, pensioni
1968	36,2%	-2,5	-1,3	1,2	Statuto dei lavoratori 1970
1969	<b>36,5%</b>	-2,8	-1,6	1,3	

<b>FASE 2 1970–1992: Espansione accelerata (spesa: 37–56% PIL)</b>					
1970	37,8%	-3,2	-1,9	1,3	Riforma sanitaria e pensionistica
1971	39,9%	-4,7	-3,2	1,5	Crisi economica internazionale
1973	41,3%	-6,4	-4,5	1,9	Prima Crisi petrolifera
1975	44,9%	-10,3	-7,4	2,9	Recessione post-petrolio
1978	46,7%	-8,5	-4,3	4,2	Riforma SSN (L. 833/1978)
1979	46,5%	-8,2	-4,1	4,1	Seconda Crisi petrolifera
1980	47,0%	-6,8	-2,5	4,3	«Divorzio» Bankitalia-MEF
1981	<b>50,3%</b>	-10,6	-5,6	5,0	<b>PICCO ACCELERAZIONE</b>
1982	51,0%	-9,7	-3,3	6,4	Tassi reali in forte crescita
1985	54,7%	-12,0	-3,8	8,2	<b>DEFICIT MASSIMO</b>
1991	55,7%	-11,0	0,0	11,0	Crollo URSS – inizio crisi sistemica
1992	55,8%	-10,0	1,8	11,8	Crisi valutaria, ERM, Mani Pulite

<b>FASE 3 1993–2024: Stabilizzazione con picchi di crisi (spesa: 46–57% PIL)</b>					
1993	<b>57,5%</b>	-9,7	2,5	12,2	<b>PICCO STORICO ASSOLUTO – Governo Ciampi</b>
1994	54,3%	-8,7	2,2	10,9	Avvio consolidamento fiscale
1996	52,5%	-6,6	4,4	11,0	Pacchetto Dini sulle pensioni
1997	50,1%	-3,0	6,1	9,1	Eurotassa – ingresso nell'euro
1999	48,2%	-1,8	4,6	6,4	Adozione euro (1 gen. 1999)
2000	46,2%	-2,4	3,7	6,1	Minimo storico Fase 3
2008	48,8%	-2,6	2,3	4,9	Crisi finanziaria globale (Lehman)
2009	<b>51,9%</b>	-5,1	-0,7	4,4	
2010	50,0%	-4,2	0,1	4,3	Crisi debiti sovrani
2011	49,9%	-3,5	1,1	4,6	Spread BTP-Bund: +500 pb
2012	50,8%	-3,0	2,1	5,1	Governo Monti – austerità
2019	48,6%	-1,5	1,9	3,3	Pre-pandemia
2020	<b>57,4%</b>	-9,4	-6,0	3,4	<b>PICCO COVID (+8,8 p.p. in un anno)</b>
2021	56,7%	-8,9	-5,5	3,4	Superbonus 110%
2022	<b>55,9%</b>	-8,1	-4,0	4,1	
2023	<b>54,7%</b>	-7,1	-3,5	3,6	
2024	52,5%	-3,4	0,5	3,9	Rientro post-pandemia

**TABELLA 2: spesa per decennio**

Periodo	Spesa totale (media)	Welfare & Pensioni	Sanità pubblica	Interessi sul debito	Deficit medio	Caratteristiche principali
1948–1969	30,3%	8–10%	3–4%	1,0%	-2,1%	Spesa ridotta; predominio difesa e istruzione
1970–1979	43,7%	14–16%	5–6%	2,5%	-6,9%	Boom welfare: SSN, pensioni, trasferimenti
1980–1985	51,4%	17–19%	6%	6,5%	-10,6%	Esplosione interessi + spesa primaria
1986–1992	54,7%	19–21%	6%	8,8%	-10,8%	Massima espansione; debito fuori controllo
1993–2000	50,3%	19–20%	5,8%	9,1%	-5,3%	Consolidamento: riduzione deficit, euro
2001–2007	48,6%	20–21%	6,0%	5,1%	-3,0%	Relativa stabilità; pressione pensionistica
2008–2014	50,5%	21–22%	6,5%	4,8%	-3,5%	Doppia crisi; austerità Monti 2012
2015–2019	49,1%	21–22%	6,5%	3,7%	-2,4%	Graduale riduzione deficit (Patto Stabilità)
2020–2024	55,4%	22–24%	7–8%	3,7%	-7,4%	Covid + Superbonus; lenta normalizzazione

**TABELLA 3: Fattori determinanti e analisi per ogni fase storica**

Fase	Spesa/PIL (range)	Variazione totale	Fattori principali	Analisi e impatto quantitativo
<b>FASE 1 1948–1969</b>	<b>27–36%</b>	<b>+9 p.p.</b>	Ricostruzione economica e crescita rapida (miracolo economico). Spesa relativamente contenuta: predominio di istruzione, difesa e infrastrutture.	Crescita media PIL reale +5,8%/anno. Pressione fiscale bassa (25–27%). Bilancio quasi in pareggio fino a metà anni 60.
<b>FASE 2 1970–1992</b>	<b>37–56%</b>	<b>+19 p.p.</b>	Forte espansione welfare: riforma pensionistica 1969, SSN 1978, trasferimenti sociali. Crisi petrolifere (1973, 1979). Dal 1981 “divorzio” Banca d’Italia–MEF: tassi reali schizzano, interessi esplodono (da 1,3% a 12,2% PIL).	Il picco di accelerazione si concentra tra il 1978 e il 1985: +8 p.p. in 7 anni. Deficit medio: -9,4% PIL. Debito: dal 58% (1980) al 118% PIL (1992).
<b>FASE 3 1993–2024</b>	<b>46–57%</b>	<b>Oscillante +11 p.p.</b>	Vincoli europei (Maastricht 1992, Patto Stabilità 1997, Fiscal Compact 2012). Consolidamento fiscale anni '90. Crisi 2008–09 e 2010–11 (spread). Pandemia 2020 (+8,8 p.p. in un anno). Graduale riduzione post-Covid.	Saldo primario positivo 1992–2019 (eccetto 2009). Interessi scendono da 12,2% a 3,3% PIL. Picco assoluto: 57,5% (1993). Secondo picco: 57,4% (2020 Covid).