



Institute for European  
Analysis and Policy

## **Le motivazioni politico-economiche della svolta fiscale tedesca**

**Carlo Bastasin**

Policy Brief 5/2025

16 aprile 2025

## Le motivazioni politico-economiche della svolta fiscale tedesca

Carlo Bastasin

Nel marzo 2025, il Parlamento tedesco ha approvato due misure di spesa che hanno colto di sorpresa i partner europei e gli osservatori internazionali. La decisione del Bundestag e del Governo non ha rilevanza solo per l'economia tedesca ma ha una scala e un obiettivo significativi anche per i paesi membri dell'Unione europea.

Infatti, l'annuncio dell'ingente programma di spesa è stato accolto con interesse e talvolta con grande apprezzamento al di fuori dei confini tedeschi. I motivi del favorevole accoglimento del programma tedesco sono essenzialmente tre:

- 1) Date le sue dimensioni, il programma di spesa della Germania può rappresentare una prima risposta europea al crescente protezionismo globale, almeno in parte compensando l'effetto depressivo sulla domanda europea causato dalla politica dei dazi dell'Amministrazione americana.
- 2) Essendo orientata a settori strategici quali le infrastrutture militari e l'ammodernamento digitale, il programma tedesco può limitare i danni di weaponization delle forniture strategiche e digitali da parte di Cina e Stati Uniti in una fase di aggravamento dei rapporti internazionali.
- 3) Infine, attuando un'espansione fiscale senza modificare le regole fiscali europee, garantendo cioè all'economia europea maggiore vigore ma non minore stabilità, il programma tedesco può contribuire al ruolo dell'euro come moneta di riserva in una fase nella quale si manifestano condizioni di incertezza sulla futura credibilità del dollaro.

Per quanto condivisibili queste reazioni, in questo policy brief metteremo a fuoco come le motivazioni dell'iniziativa di stimolo fiscale debbano essere ricercata (anche) su un livello differente attinente alla politica interna della Germania e più precisamente al rischio che in condizioni di stagnazione dell'economia possa rafforzarsi il partito estremista di destra *Alternative für Deutschland* (AfD) pregiudicando la stabilità democratica del Paese.

Il rischio di un allargamento del consenso dei cittadini per AfD anche nei Länder occidentali, e non solo in quelli della ex-DDR, ha fatto emergere una "questione occidentale" che si contrappone a quella ormai trentennale della ricostruzione delle regioni svantaggiate dell'Est tedesco.

Il rilancio delle attività produttive delle regioni occidentali richiedeva un ingente piano di investimenti per interrompere la corrente di pessimismo che stava allargandosi verso le aree industriali della Germania occidentale permettendo al linguaggio populista di AfD di trovare facile sviluppo.

La frammentazione del panorama dei partiti tedeschi rendeva l'ultimo mese di vita del Parlamento uscente l'ultima finestra disponibile per modificare l'articolo della Legge Fondamentale che stabilisce i criteri di applicazione del "freno al debito" (*Schuldenbremse*). Attraverso la leva fiscale, al servizio di una politica industriale abbastanza mirata, i due partiti tradizionali – Unione cristiano-democratica (Cdu) e Partito Socialdemocratico (SPD) – intendono ridare all'economia impulsi, sia dal lato della domanda sia da quello

dell'offerta, che possano sottrarre consenso alla radicalizzazione della protesta politica. Un obiettivo reso ancora più impellente dal peggioramento del quadro internazionale con la crescente minaccia russa ai confini europei e l'abbandono del tradizionale partner americano nelle garanzie di sicurezza e nella cooperazione economica.

Il declino della produttività tedesca e la conseguente stagnazione dell'economia potrebbero però dipendere da fattori diversi da quelli affrontati dalla "svolta fiscale" approvata dal Bundestag. Nell'ultima parte di questo brief avanza l'ipotesi che le difficoltà dipendano principalmente da errori macroscopici di gestione delle imprese. Se questa ipotesi fosse verificata, la risposta della "svolta" potrebbe essere poco utile. Per correggere gli errori di strategia e di gestione delle imprese sarebbe necessaria una riforma della struttura di controllo delle imprese strette, in particolare attraverso lo scrutinio di operatori non connessi all'attuale sistema di governance e quindi a operatori finanziari e bancari non tedeschi. Tuttavia, in base ai documenti del contratto di coalizione del nuovo governo, non sembrano esserci aperture in tal senso. Il rischio è che i risultati economici della nuova legislatura non siano quelli auspicati e che le conseguenze politiche di ciò siano drammatiche.

## **Una manovra da circa mille miliardi**

Il 18 marzo 2025, il Bundestag ha approvato una manovra da circa mille miliardi suddivisa in due programmi di spesa. Da un lato è stato approvato un fondo speciale di €500 miliardi in investimenti per le infrastrutture e protezione del clima. Dall'altro, è stato deciso l'allentamento del freno all'indebitamento per alcune spese per la difesa. Questo secondo provvedimento ha richiesto modifiche della Legge fondamentale tedesca negli articoli 109 e 115, con l'aggiunta del paragrafo h dell'art. 143.

I due programmi vengono perseguiti con due canali diversi di finanziamento. Gli investimenti nelle infrastrutture e nella protezione del clima saranno finanziati attraverso un *Sondervermögen*, cioè un fondo speciale previsto dalla Legge Fondamentale, mentre la spesa per la difesa, la sicurezza e gli aiuti all'Ucraina sarà resa possibile da un allentamento del freno all'indebitamento approvato dal Parlamento nel 2009 e da allora iscritto nella stessa Legge Fondamentale.

Per quanto riguarda il fondo speciale da 500 miliardi, il 14 marzo 2025, la CDU/CSU, SPD e i Verdi hanno concordato un fondo speciale per le infrastrutture e la protezione del clima. Trecento miliardi saranno utilizzati per progetti infrastrutturali aggiuntivi a livello federale e per la promozione dell'innovazione. Di questi, 100 miliardi di euro sono destinati al Fondo per il clima e la trasformazione (KTF) e altri 100 miliardi di euro andranno agli Stati federali (*Länder*) per loro progetti da coordinare con le spese federali. I fondi devono essere messi a disposizione e investiti per un periodo di 12 anni, ossia dal 2025 al 2036.

Per quanto invece riguarda la spesa per la difesa, in futuro si applicherà una regola del debito separata per la spesa per la difesa (*Bundeswehr* e altre misure di sicurezza). In base alla nuova regola tutte le spese inerenti che portassero la spesa per la difesa complessiva a superare l'1% del PIL nominale non rientreranno più nei calcoli rilevanti per il freno al debito e quindi non saranno da esso limitate. Lo Stato quindi sarà autorizzato ad assumere nuovo debito per queste spese. Dalla nozione ampliata di sicurezza consegue che non solo la difesa militare, ma anche la protezione civile, la cybersicurezza e i servizi di intelligence potranno beneficiare di questa eccezione. Inoltre, viene fissata una quota fissa di investimento in modo che il denaro possa confluire in nuovi progetti e non nelle spese correnti.

Per quanto riguarda i tempi di attuazione si fanno attualmente tre possibili scenari:

1. **Al più presto** a metà del 2025: dopo che il Bundestag e il Bundesrat avranno raggiunto un rapido accordo, i primi fondi potrebbero già essere versati nei bilanci per il secondo semestre del 2025.
2. **Realistico**: fine estate/autunno 2025: l'attuazione pratica (ad es. gare d'appalto per progetti infrastrutturali, programmi di promozione) richiederà tempo. A seconda dello sforzo burocratico, l'utilizzo è previsto a partire dal terzo o quarto trimestre del 2025.
3. **Al più tardi** entro il 2026: in caso di ritardi, il pieno utilizzo dei fondi non sarebbe possibile fino all'esercizio finanziario 2026. Il fattore decisivo sarà quindi la rapidità con cui il governo attuerà i processi legislativi e amministrativi necessari.

## Le motivazioni politiche

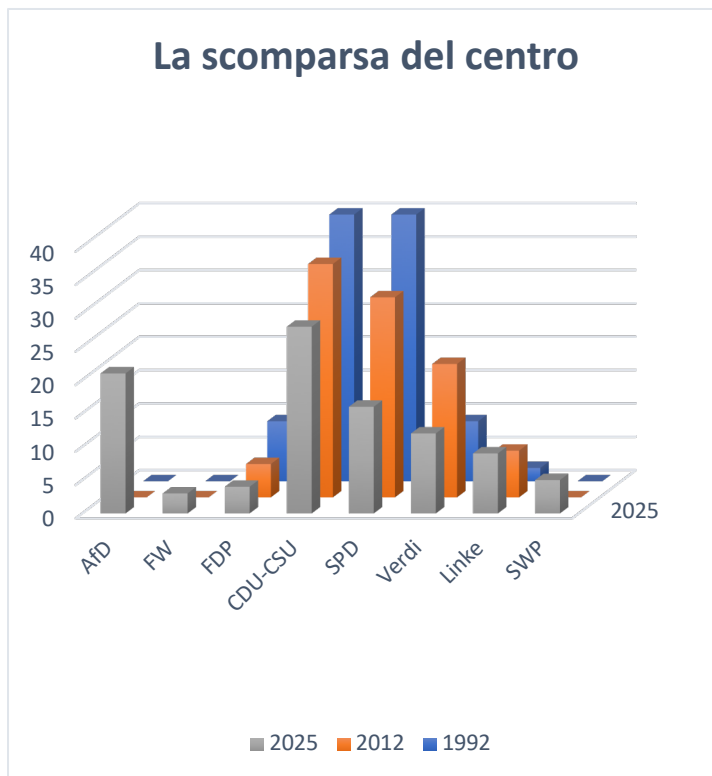
In conseguenza della frammentazione dello scenario dei partiti tedeschi e del rafforzamento delle formazioni estreme, dopo le elezioni del 23 febbraio 2025, il Parlamento uscente rappresentava potenzialmente l'ultima Camera dei rappresentanti in cui potesse essere formata una maggioranza dei due terzi da parte dei partiti che negli ultimi 40 anni hanno dato rappresentanza alle istanze democratico-liberali e sociali (Cdu/Csu-Spd e Verdi).

Data la crescente importanza di partiti di estrema radicalizzazione politica e in particolare di AfD, quei partiti hanno provveduto in particolare a trovare un accordo per modificare i margini di indebitamento pubblico che erano limitati dal "freno al debito" (il freno fissa il tetto massimo di disavanzo del bilancio federale annuo nello 0,35% del Pil, mentre richiede un pareggio al bilancio dei Länder) e consentire quindi alla Germania di realizzare programmi di spesa pubblica resi impellenti sia dalla caduta della produttività, dalla stagnazione strutturale dell'economia e dalle nuove necessità di spesa e investimento legate al quadro internazionale.

Per modificare la Legge Fondamentale tedesca è necessario non solo il consenso di due terzi del Bundestag, ma anche del Bundesrat, la Camera dei rappresentanti regionali. Essendo cresciuto anche il numero dei partiti in grado di ottenere consensi su base locale, il requisito di un'approvazione anche da parte del Bundesrat rendeva ancora meno preventivabile il fatto che in futuro potessero ripresentarsi condizioni necessarie alla maggioranza richiesta per una modifica costituzionale.

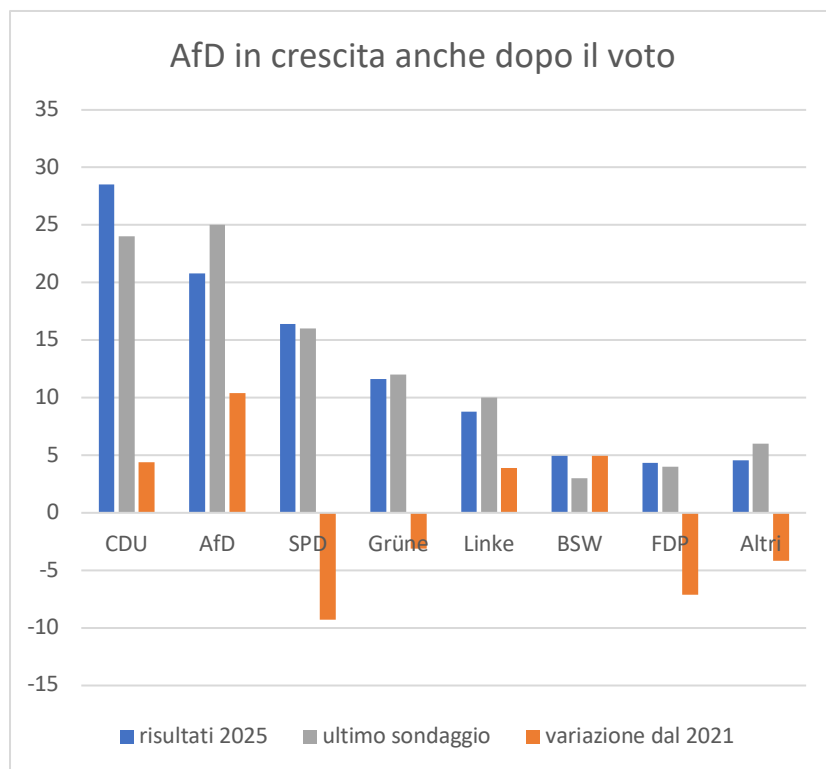
Come è possibile osservare nella Fig 1, nel corso degli ultimi trent'anni è andata significativamente riducendosi la quota di elettorato che ha votato per i due maggiori partiti (Cdu e Spd). Al punto che in futuro la cosiddetta Grosse Koalition potrebbe non arrivare più a ottenere una maggioranza assoluta dei voti. Nel corso degli ultimi decenni, d'altronde, il numero dei partiti rappresentati nel Parlamento è raddoppiato, rendendo anche particolarmente complessa la formazione di nuove coalizioni. Nell'ultima legislatura la prima coalizione tripartita formata da Spd, Verdi e partito liberale si è disintegrata politicamente proprio in coincidenza con l'emergere di limiti fiscali più stringenti del previsto (a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale), tali da rendere incompatibili i programmi di spesa di una coalizione poco omogenea.

Non solo il Parlamento uscente offriva l'ultima finestra disponibile per rendere fiscalmente governabile il paese negli anni (e forse decenni) futuri, ma un ulteriore motivo di inquietudine era legato al fatto che a partire dalla prossima legislatura non è possibile escludere un coinvolgimento nel governo di AfD, qualora quel partito dovesse risultare vincente alle elezioni previste nel 2029.

**Fig 1**

### Il principale obiettivo è fermare AfD

In occasione delle elezioni federali del 23 febbraio Alternative für Deutschland ha visto raddoppiare i propri voti rispetto alle elezioni precedenti salendo al 20,8%. L'exploit non si è esaurito nella manifestazione del voto di protesta, ma è proseguito anche successivamente. Dopo le elezioni infatti, secondo i sondaggi, AfD è cresciuta ancora mentre la CDU, il partito vincitore delle elezioni, è scesa significativamente. Secondo alcune rilevazioni, nel corso di aprile 2025, AfD raccoglierebbe un numero di "intenzioni di voto" superiore a quello della Cdu e risulterebbe quindi per la prima volta il maggior partito della Germania (Fig 2).

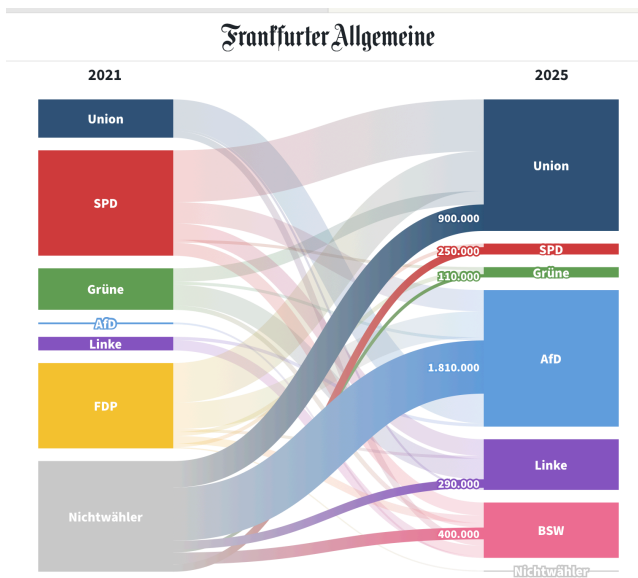
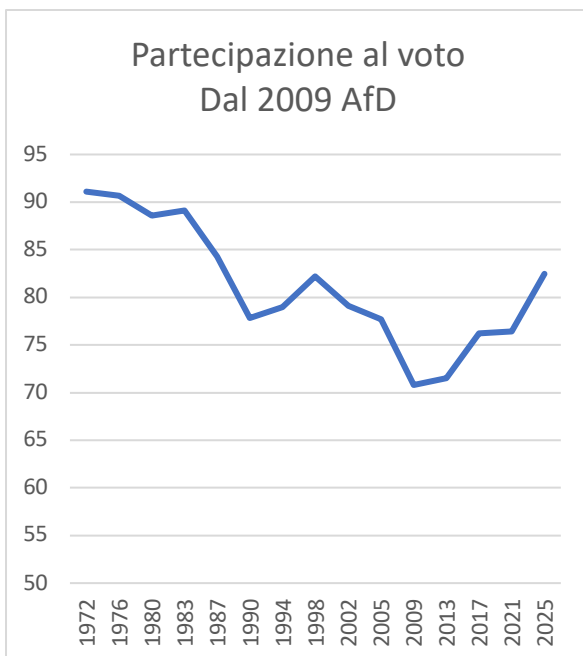
**Fig 2**

Alcuni analisti ritengono che ci siano motivazioni propagandistiche per immaginare un'ulteriore ascesa del partito radicale di destra legate alla personalità politicamente poco incisiva della leader attuale, Alice Weidel. Il timore è che possa emergere un tribuno populista più efficace (a titolo di esemplificazione viene spesso citato il fondatore dei radicali di destra austriaci Jörg Haider) in grado di mobilitare il voto anti-sistema in tutto il paese con parole d'ordine che richiamino il regime nazionalsocialista.

Uno scenario in cui AfD guidasse o ispirasse la linea di un governo tedesco significherebbe un allineamento politico di Berlino con le posizioni filorusse e con quelle anti-europee della presidenza americana. Come è noto sia il presidente della federazione russa Vladimir Putin, sia il vice-presidente americano JD Vance hanno offerto appoggio politico ad AfD contro le posizioni europeiste dei partiti tedeschi tradizionali. Si formerebbe quindi un asse Washington-Berlino-Mosca che rappresenterebbe un punto di svolta forse definitivo nella storia delle democrazie liberali occidentali.

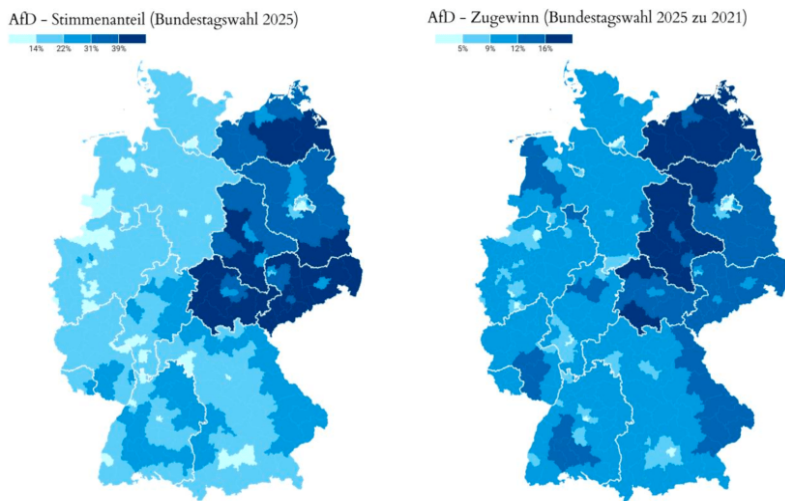
Motivazioni di altro carattere vanno nella stessa direzione. Nella Fig 3, tratta dall'analisi dei voti pubblicata dal quotidiano tedesco "Frankfurter Allgemeine Zeitung", si nota come l'aumento dei voti di AfD alle ultime elezioni sia in buona parte dovuto all'attrazione dei cittadini che non avevano votato alle precedenti elezioni ("Nichtwähler"). Per un'altra parte, i nuovi elettori di AfD provengono da cittadini che in precedenza avevano votato per la Cdu.

L'ipotesi che il serbatoio elettorale di AfD non sia del tutto esaurito è "confortata" dalla Fig 4 nella quale si vede che la partecipazione al voto dei cittadini tedeschi, benché molto cresciuta dal 2009 non ha ancora raggiunto i livelli precedenti agli anni Novanta.

**Fig 3****Fig 4**

## La questione occidentale

Nella Fig 5 (tratta dall'analisi del voto pubblicata da Julius Kölzer su dati Bundeswahlleiterin) si nota nella carta di sinistra la tradizionale concentrazione del voto per AfD nei Länder orientali. Tuttavia nella carta di destra si può notare come gli incrementi di voto tra il 2021 e il 2025 siano stati molto significativi anche nei Länder occidentali.

**Fig 5**

Una possibilità che una prima analisi statistica conforta è che l'aumento di consensi per il partito anti-sistema di estrema destra stia avvenendo in corrispondenza di collegi elettorali nei quali si sta manifestando una crisi dei settori produttivi tradizionali. A livello concettuale le motivazioni di questo fenomeno – una divergenza del destino personale legato allo sviluppo tecnologico – sono state presentate dall'autore in un libro “Viaggio al termine dell'Occidente” (Luiss University Press 2019).

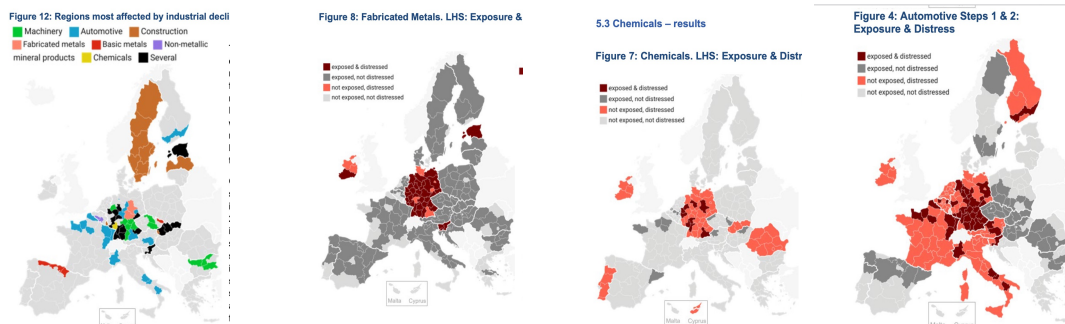
Nella Fig 6, sono riportate le stime di declino di alcuni importanti settori produttivi (metallurgia, chimica, automotive) in Europa. Tali stime [pubblicate](#) da Henri Heikkinen, Nicoas Listl e Andreas Reuter per la DG Grow della Commissione europea, basate su analisi delle regioni (Nuts 2) evidenziano come proprio nella Germania Occidentale si stiano manifestando un numero prevalente in Europa tra le maggiori crisi di importanti settori produttivi.



Fig 6

## Il rischio di declino industriale a Ovest

(dati di DG Grow: «Mapping the Impact of Industrial Decline on European Regions») March 28,



«In Germania ben 26 regioni su 38 sono fortemente colpite. Dodici di queste aree produttive sono inoltre colpite dal declino simultaneo di diversi settori (nella mappa a sinistra indicate in nero). Il declino industriale ha il suo culmine nel Land della Saarland che deve combattere con l’impatto delle difficoltà del settore automotive, della meccanica e della metallurgia di base e non».

All’emergenza del sistema produttivo tedesco ha dedicato attenzione il gruppo di economisti (Schularick, Hüther, von Wizaecker, Südekum, Füst) che ha formulato un position paper adottato da Cdu e Spd come base analitica per lo stimolo fiscale da circa mille miliardi di euro. L’analisi presta grande attenzione soprattutto alle regioni occidentali.

Per Friedrich Merz, indicato come cancelliere dalla coalizione di governo, si tratta di ricostruire un sentimento ottimista sulle prospettive di un paese che è rimasto l’ultimo in Europa nel quale un partito populista non sia diventato il primo partito per consenso popolare. Alcuni suoi consiglieri economici hanno messo in risalto una relazione tra austerità fiscale e radicalismo politico. Si tratta di un’affermazione analitica non propriamente comune in Germania. Un recente [paper](#) di Schularick e altri mette in risalto il contributo di una politica di bilancio restrittiva nell’ascesa al potere di Adolf Hitler. Tra il 3/1930 e 5/1932, il Cancelliere Brüning mise in atto aumenti delle tasse e tagli di spesa nel pieno di una profonda recessione. Alla fine di questa fase il partito nazista diventò il maggiore partito, vincendo le elezioni del luglio 1932. Sei mesi dopo, Adolf Hitler fu nominato cancelliere.

L’Economist commentò a fine 1931: «dopo tre decreti d’emergenza che hanno già deteriorato terribilmente lo standard di vita tedesco, con cinque milioni di disoccupati, la Borsa chiusa e un enorme numero di fallimenti aziendali, l’ultimo ulteriore decreto metterà una pressione pericolosa sulla psicologia del popolo tedesco. Schularick e. a. sembrano stimare nell’1% l’effetto dell’austerità sul PIL, un impatto non prevalente quindi rispetto alla dimensione della recessione (la caduta del Pil fu superiore al 5% nel corso dei due anni), ma dal punto di vista politico-economico è più rilevante considerare plausibile che una politica espansiva avrebbe attenuato la recessione in misura maggiore rispetto all’impatto diretto della restrizione.

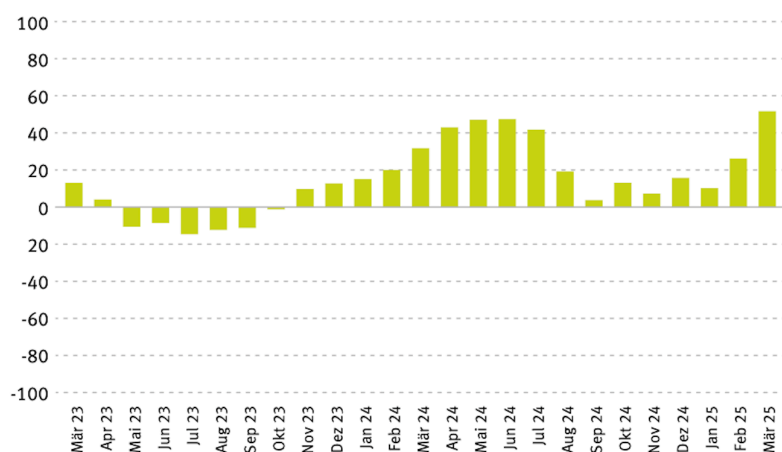
L’analogia con il periodo di Weimar è però fuorviante perché molto diversa è la percezione del proprio personale benessere da parte dei cittadini tedeschi. Nella Tab 1 si mostrano le risposte dei cittadini tedeschi alle domande sulla propria personale condizione economica. Non solo le risposte non negative sono pari al 95% della popolazione ma la quota di chi ritiene di stare “molto bene o bene” è aumentata nettamente dal 2009 in poi.

**Tab. 1**

	2005	2009	2019	2024
Molto bene o bene	45	42	50	57
Così così	36	41	38	38
Piuttosto male	18	16	11	4
Non saprei	1	1	1	1

Considerando il giudizio positivo dei cittadini sulle proprie personali condizioni, la reazione dei tedeschi all'annuncio da parte della coalizione di governo di un ingente pacchetto fiscale è stata «ricardiana». A fronte di un indebitamento privo di precedenti per dimensioni e rapidità, i tedeschi hanno reagito negativamente. Questo potrebbe spiegare il motivo per il quale nei sondaggi di marzo e aprile i consensi per Cdu ed Spd siano diminuiti, mentre quelli per AfD siano molto aumentati.

Il 73% degli elettori, inclusi il 44% dei sostenitori di CDU-CSU sono dell'idea che Merz abbia ingannato gli elettori, non rappresentando le sue intenzioni di espansione fiscale prima del voto. Nel frattempo, tuttavia, il «sentimento di fiducia» delle imprese (indicatore ZEW, mostrato nella Fig 7) ha avuto il più forte incremento da molto tempo. Qualora quest'ultimo segnale finisse per prevalere e desse luogo a una risposta espansiva da parte degli investitori privati, è presumibile che gli effetti positivi per l'economia tedesca finiscano per ripercuotersi anche sul consenso dei cittadini.

**Fig 7****Konjunkturerwartungen Deutschland**

Saldo der positiven und negativen Einschätzungen bezüglich der Konjunktur in Deutschland in sechs Monaten.

Per Merz, il rilancio dell'economia è il pilastro fondamentale della strategia, anche se l'esigenza politica prioritaria è quella di sottrarre ad AfD il tema dell'immigrazione.

La CDU può essere considerata l'ultimo grande partito "Volkspartei" europeo sopravvissuto nel nuovo millennio. Tuttavia rischia di essere superata a destra dai partiti radicali come è successo a quasi tutti i partiti popolari negli altri paesi europei. Il paradosso è che il tema migrazione è diventato il più critico per il paese – insieme allo stato dell'economia – perché usato nel discorso politico e nei media, ma secondo i cittadini non è in cima ai problemi. Nella Tab 2, si può osservare come l'obiettivo di limitare l'immigrazione sia considerato importante per il paese dal 70% dei cittadini, ma importante personalmente solo dal 28% dei cittadini.

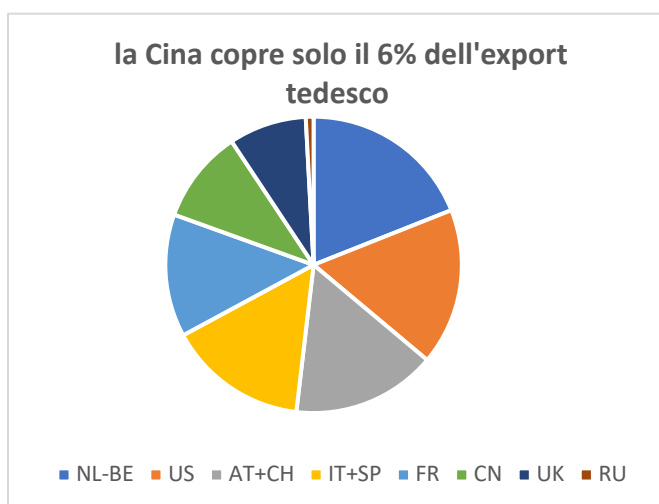
**Tab 2**

	Importante per il paese	...anche per me
Rilancio economico	75	29
Costo delle abitazioni	71	31
Sicurezza dell'energia	70	37
Contrasto dell'inflazione	70	63
Limitare l'immigrazione	70	26
Rafforzare la sanità	69	46
Assicurare le pensioni	67	51

## La spiegazione non convenzionale sulla fine del modello Germania

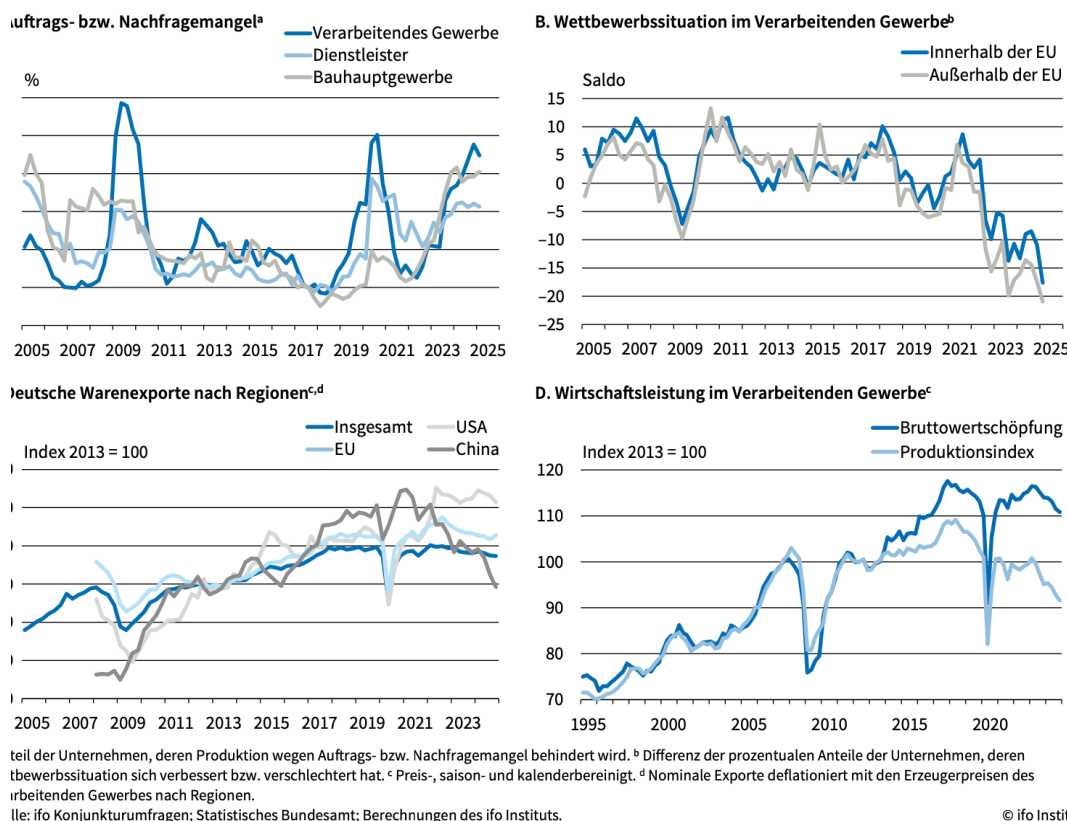
La spiegazione delle difficoltà economiche tedesche è oramai prigioniera di una formula accattivante, ma probabilmente errata, secondo cui il modello tedesco si è rotto perché si basava sulla domanda cinese, sull'energia a basso costo russa, e sulla sicurezza fornita dall'America. Tuttavia, come si vede nella Fig 8, l'export tedesco verso la Cina è pari a solo il 6% dell'export totale del paese e il costo dell'energia incide sul costo di produzione di un'automobile per meno dell'1%. Quanto alla sicurezza americana, oggi la vediamo con occhi diversi che in passato.

**Fig 8**



All'interrogativo su che cosa abbia allora fermato l'economia tedesca, il Bundestag ha risposto che il problema era la mancanza di sostegno pubblico. Come abbiamo sottolineato, la "questione occidentale" tedesca ha di fatto sostituito la "questione orientale" che aveva dettato l'agenda politica dall'unificazione del 1990 in poi. Se Merz vuole garantire la stabilità democratica deve creare aspettative ottimiste sul benessere dei cittadini nelle regioni occidentali. Per farlo il bilancio pubblico deve compensare la carenza di consumi e investimenti.

Dal punto di vista dei sintomi macroeconomici, la spiegazione è abbastanza convincente. Gli indicatori congiunturali e strutturali pubblicati mensilmente dall'istituto Ifo (Fig 9) segnalano sia una mancanza di domanda, sia di offerta. Entrambe le carenze sono state compensate spostando in Germania i settori a maggior valore aggiunto delle catene produttive in un contesto di integrazione globale e di florido sviluppo dei commerci. Queste condizioni potrebbero venire a mancare nel prossimo futuro.

**Fig. 9****konjunktur- und strukturelle Indikatoren**

Un diverso modo di vedere la parabola economica tedesca è di refutare sia la triplice rottura del modello (outsourcing della domanda, dell'energia e della sicurezza), sia la mancanza di stimolo keynesiano. L'ipotesi non convenzionale è che l'economia tedesca sia andata declinando per una serie consistente di errori manageriali commessi dai vertici delle imprese chimiche, meccaniche, bancarie ed automobilistiche e da chi quei manager doveva vigilare e licenziare. Una rete di collusioni tra organi aziendali ha sclerotizzato le produzioni ed evitato di sanzionare gli errori di gestione e programmazione.

Se questa ipotesi fosse plausibile, allora sarebbe utile sottoporre i manager tedeschi alla frusta di un mercato dei capitali europeo e non nazionale. Tuttavia, non è probabile che ciò avvenga perché l'accordo tra i partiti sul programma di governo prevede la salvaguardia del sistema finanziario tedesco così com'è. Dà solo un appoggio pro-forma al mercato europeo dei capitali e nulla dice su una vigilanza comune, un'armonizzazione tributaria, o un safe asset europeo.

Secondo il contratto di coalizione, CDU/CSU e l'SPD sono impegnate per un "ulteriore sviluppo dell'Unione europea del risparmio e degli investimenti", come già riportato nel documento di lavoro del gruppo di lavoro sul bilancio e le finanze. Ma il contratto non affronta in dettaglio le questioni controverse, come la creazione di una vigilanza europea, un impegno chiaro per il mercato dei capitali europeo, l'armonizzazione del diritto fallimentare o un diritto tributario comune. Il documento contiene riserve di lunga data sull'unione bancaria: «le preoccupazioni delle banche più piccole e delle casse di risparmio devono essere costantemente prese in considerazione nella regolamentazione». Ciò vale anche per la valutazione adeguata del rischio in un sistema europeo di protezione dei depositi, che deve tenere conto dei requisiti del sistema bancario tripartito delle casse di risparmio, le banche cooperative e le banche private.

Osserva inoltre che i partiti della coalizione rifiutano “un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) comunitarizzato senza precondizioni». Se queste intenzioni verranno confermate nell’azione di governo è improbabile che il sistema di governance tedesco si apra a sistemi dinamici – attori di mercato o banche non tedesche - in grado di sfidare i manager finora in controllo delle maggiori imprese. Il vecchio sistema – di cui Merz è parte costitutiva – finirà per autoprottersi, con il rischio di alimentare l’insoddisfazione dei cittadini e con l’ultimo pericolo che questa insoddisfazione prenda forma di una ribellione contro la democrazia.