



Centro  
di Ricerca e  
Documentazione  
*Luigi Einaudi*

WORKING PAPER

## **Il Centro che non lascia**

*Federalismo incompiuto, eterogeneità territoriale e populismo in Italia:  
un'analisi informale*

Giuseppe Russo

(Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi)

Aprile 2026

# Il Centro che non lascia

Federalismo incompiuto, eterogeneità territoriale e populismo in Italia:  
un'analisi formale

**Giuseppe Russo**

russo@centroeinaudi.it

Centro Einaudi, Torino

8 aprile 2026

© 2026 Giuseppe Russo – Centro Einaudi, Torino. Tutti i diritti riservati.

È consentita la riproduzione parziale a fini di citazione accademica con indicazione della fonte. Ogni altro utilizzo richiede l'autorizzazione scritta del Centro Einaudi.

## Indice

Abstract.....	3
1. Introduzione .....	4
2. La teoria del federalismo: dalle fondamenta alle crepe .....	5
3. Un modello con due leve: centralizzazione e cooperazione .....	6
4. Populismo come forza centripeta, tecnologia come variabile ambivalente .....	8
5. La fotografia dell'Italia divisa: il valore aggiunto nelle regioni .....	9
6. Il federalismo italiano letto attraverso il modello: cinquant'anni di zig-zag.....	10
7. I dati e le stime: verifica del modello su panel regionale.....	12
Le figure: dati reali, non numeri calibrati .....	13
8. Conclusioni: molta architettura, pochi bulloni .....	15
Riferimenti bibliografici.....	16

## Abstract

Il paper sviluppa un modello microfondato di scelta istituzionale in cui un decisore centrale sceglie congiuntamente il grado di centralizzazione verticale — qui indicato con  $\lambda$  (lambda) — e l'intensità del federalismo cooperativo — indicato con  $\varphi$  (phi). Il modello formalizza il trade-off tra economie di scala, eterogeneità delle preferenze territoriali e asimmetria informativa. Con funzioni di utilità quadratiche e costi di implementazione convessi, la soluzione interna unica è caratterizzata da condizioni di primo ordine esplicite e dalla negativa definitezza della matrice Hessiana. Il modello è esteso per includere due shock esogeni: il populismo/nazionalismo, parametrizzato con  $p$ , che tende a verticalizzare il potere decisionale ed erodere la cooperazione federale, e la digitalizzazione e l'intelligenza artificiale, parametrizzati con  $d$ , che riducono le frizioni informative ma rimangono istituzionalmente ambivalenti.

La tesi centrale dell'analisi è che il federalismo italiano non sia semplicemente incompiuto: non si è mai avviato strutturalmente. I dati regionali sul valore aggiunto pro capite, elaborati su fonti Istat e Corte dei Conti, mostrano che l'eterogeneità territoriale  $\sigma^2\theta$  (sigma-quadro theta) — il parametro che nel modello misura la dispersione delle preferenze tra regioni — è rimasta elevata e tendenzialmente crescente nell'intero ventennio osservato. Le stime OLS su dati panel (20 regioni, 2010–2022) confermano le previsioni teoriche principali: il populismo aumenta la dipendenza dal centro ( $\beta=+0.175$ ,  $z=5.01$ ,  $p<0.001$ ), la digitalizzazione fa lo stesso ( $\beta=+0.095$ ,  $z=4.77$ ,  $p<0.001$ ), ma la loro interazione è fortemente negativa ( $\beta=-0.340$ ,  $z=-5.50$ ,  $p<0.001$ ), indicando che l'avanzamento tecnologico compensa parzialmente la spinta verticale populista.

**Parole chiave:** federalismo fiscale, centralizzazione, eterogeneità territoriale, asimmetria informativa, populismo, digitalizzazione, Italia, autonomia differenziata.

Abstract (English): The paper builds a microfounded model of institutional choice in which a central planner jointly selects vertical centralization ( $\lambda$ ) and cooperative federalism ( $\varphi$ ), formalising the trade-off between scale economies, territorial preference heterogeneity ( $\sigma^2\theta$ ), and informational asymmetry ( $\sigma^2\epsilon$ ). Two structural shocks — populism ( $p$ ) and digitalisation ( $d$ ) — are incorporated as exogenous shifters. The central thesis is that Italian federalism was never structurally initiated. Panel OLS estimates on raw Istat/Corte dei Conti data confirm the key theoretical predictions: populism raises transfer dependency ( $\beta=+0.175^{***}$ ), digitalization does the same ( $\beta=+0.095^{***}$ ), but their interaction is sharply negative ( $\beta=-0.340^{***}$ ), suggesting technology moderates the populist centralising effect.

## 1. Introduzione

La questione del disegno istituzionale ottimale — quanto potere debba risiedere al centro di un sistema politico e quanto debba essere distribuito tra livelli di governo subnazionali (regionali, in Italia) — attraversa la teoria economica delle istituzioni da oltre mezzo secolo. Musgrave (1959) identificò nella allocazione, nella distribuzione e nella stabilizzazione le tre funzioni fondamentali della finanza pubblica, suggerendo che soltanto la prima potesse essere efficacemente decentrata senza perdite di efficienza. Oates (1972) formalizzò l'argomento a favore del decentramento come strumento di adattamento delle politiche alla diversità delle preferenze locali, producendo quello che è diventato il teorema del decentramento: in condizioni ideali, governare più vicino ai governati è sempre meglio. Il problema è che le condizioni non sono mai ideali.

Nel contesto italiano, il dibattito sul federalismo ha avuto una lunga e caratteristica parabola intellettuale e politica. Vale la pena ricordare la figura di Gianfranco Miglio, costituzionalista dell'Università Cattolica di Milano e tra i più sistematici teorici del federalismo italiano del Novecento. Miglio elaborò nel corso degli anni Ottanta e Novanta un progetto organico di riforma federale fondato sull'articolazione del paese in tre macro-regioni — Nord, Centro, Sud — ciascuna con ampia autonomia normativa e fiscale. Il suo federalismo aveva un carattere marcatamente liberale e differenziato: riconosceva la diversità strutturale dei territori italiani come un dato da valorizzare politicamente e istituzionalmente, non da attenuare con la perequazione. Miglio divenne senatore della Lega Nord nel 1992, contribuendo a dare una veste teorica alla retorica secessionista nordista. Tuttavia, già nel 1994 ruppe con il leader politico del partito, Umberto Bossi — deluso dalla deriva nazionalista e dalla crescente subalternità della Lega Nord all'interno del centrodestra guidato da Silvio Berlusconi — e cessò di avere un ruolo attivo nella politica italiana. Morì nel 2001, senza vedere realizzato alcuno dei cardini del suo progetto. La vicenda di Miglio è emblematica del fatto che il federalismo italiano abbia trovato più teorici che architetti, avendo espresso più visioni che norme.

La vicenda di Miglio è rivelatrice di altro. Il federalismo in Italia non è incompiuto nel senso che era stato avviato e poi si è fermato. La tesi centrale di questo paper è che non si sia mai avviato strutturalmente: non come stato del sistema politico economico, non come tendenza nei parametri sottostanti, non come condizioni delle istituzioni cooperative. La distanza tra ambizione federalista e realtà istituzionale non appare come un incidente di percorso, bensì come il risultato stabile di tre condizioni sfavorevoli al federalismo concreto, che questo paper formalizza e, in misura parziale, anche documenta: la persistenza di una forte eterogeneità territoriale, l'elevato costo politico della cooperazione interistituzionale, e la debolezza della complementarità tra centro e periferia. Finché queste tre condizioni non cambiano, qualsiasi riforma di decentramento è destinata a rimbalzare verso il centro alla prima crisi. E le crisi, in Italia, non sono mai mancate.

Questo lavoro sviluppa un modello teorico formale che modella queste intuizioni, in modo rigoroso, e poi le mette a confronto con i dati regionali italiani. La principale innovazione rispetto alla letteratura è la separazione esplicita di due dimensioni istituzionali che spesso vengono confuse: da un lato la centralizzazione verticale — chi decide — indicata con  $\lambda$  (lambda); dall'altro il federalismo cooperativo — come si coordina la decisione — indicato con  $\varphi$  (phi). La distinzione è fondamentale perché populismo e innovazione tecnologica agiscono asimmetricamente su queste due dimensioni, come si ipotizzerà. Un sistema può avere molta centralizzazione e poca cooperazione — che è esattamente l'assetto italiano — oppure, in linea di principio, poca centralizzazione con molta cooperazione, che sarebbe la forma di federalismo più funzionale.

Il paper è organizzato come segue. La sezione 2 sviluppa la rassegna della letteratura, ripercorrendo le due generazioni della teoria del federalismo fiscale e inserendo la nuova letteratura su populismo e digitalizzazione. La sezione 3 costruisce il modello formale con le relative condizioni di ottimo. La sezione 4 incorpora gli shock strutturali di populismo e digitalizzazione. La sezione 5 presenta la documentazione cartografica del divario territoriale su dati Istat. La sezione 6 legge la storia del regionalismo italiano attraverso il modello. La sezione 7 presenta la strategia di verifica empirica delle ipotesi e commenta i risultati delle stime OLS. La sezione 8 conclude con le implicazioni di policy.

## 2. La teoria del federalismo: dalle fondamenta alle crepe

La letteratura economica sul federalismo si è sviluppata in due grandi ondate. La prima, che convenzionalmente si fa iniziare con Tiebout (1956) e si consolida con Musgrave (1959) e Oates (1972), ha posto i fondamenti teorici del problema: perché decentrare, quando farlo, e con quali limiti. La seconda, maturata a partire dagli anni Novanta, ha introdotto la politica come variabile endogena, superando l'ipotesi implicita del pianificatore benevolente e riconoscendo che governi e politici hanno interessi propri che condizionano il funzionamento delle istituzioni federali. Più recentemente, due nuove variabili hanno cominciato ad affacciarsi nel dibattito accademico: il populismo e la digitalizzazione. Entrambe modificano i parametri del trade-off istituzionale in modi che la teoria classica non aveva previsto, e che il modello qui sviluppato cerca di formalizzare.

L'idea di Tiebout (1956) è semplice e suggestiva: se i cittadini possono spostarsi liberamente tra giurisdizioni, i governi locali sono soggetti a una forma di concorrenza istituzionale analoga a quella dei mercati. Chi offre servizi pubblici migliori a un costo fiscale accettabile attrae residenti e risorse; chi eroga servizi scadenti li perde. In questo scenario, il mercato dei governi funziona come un meccanismo di selezione, e il decentramento è la struttura istituzionale che lo rende possibile. Oates (1972) formalizzerà questa intuizione nel cosiddetto teorema del decentramento, che afferma che in assenza di economie di scala nella fornitura di beni pubblici e in assenza di esternalità tra giurisdizioni, la fornitura locale è sempre preferibile a quella uniforme centralizzata. La ragione è intuitiva: un governo centrale che eroga uniformemente un servizio pubblico su tutto il territorio impone implicitamente un costo di mismatch a tutti i territori le cui preferenze differiscono dalla media. Il decentramento permette di adattare l'offerta pubblica alla domanda locale, eliminando questa perdita di efficienza.

Tuttavia, la stessa letteratura riconobbe i limiti di questo argomento. Musgrave (1959) aveva già osservato che la funzione redistributiva della finanza pubblica dovrebbe essere centralizzata, per evitare la competizione fiscale al ribasso tra giurisdizioni: se ogni territorio può tassare i ricchi e attrarre i poveri, i governi locali razionali finiranno per offrire poca redistribuzione. Più in generale, ogni volta che le decisioni di una giurisdizione producono effetti sulle altre — esternalità, in linguaggio economico — il mercato dei governi non produce efficientemente, proprio come il mercato dei beni privati fallisce in presenza di esternalità. In questi casi, una forma di coordinamento centralizzato è necessaria. La sfida del disegno istituzionale è trovare il punto in cui i benefici del decentramento — adattamento alle preferenze locali — bilanciano i suoi costi — mancato coordinamento e concorrenza fiscale distortiva.

La seconda generazione di studi, sviluppatasi a partire dagli anni Novanta, ha reintrodotta la politica. Weingast (1995) ha mostrato che la struttura federale può funzionare come vincolo costituzionale credibile che limita il comportamento predatorio del governo centrale, proteggendo i mercati locali e la proprietà privata. L'idea, nota come federalismo market-preserving, è che governi regionali competitivi abbiano incentivi a non espropriare i propri contribuenti, pena la perdita di capitali e popolazione. Seabright (1996) ha analizzato il trade-off tra centralizzazione e accountability democratica: il governo decentrato è più facilmente controllabile dagli elettori locali, che vedono direttamente i risultati delle politiche pubbliche nel loro territorio; il governo centrale, invece, può internalizzare le esternalità tra giurisdizioni, ma è più distante dai cittadini e più soggetto alla cattura da parte di gruppi di interesse. Lockwood (2002) ha sviluppato un modello in cui la centralizzazione è intrinsecamente costosa a causa delle distorsioni redistributive generate dalle coalizioni parlamentari: i gruppi politici che controllano il centro tendono a redistribuire risorse verso i propri territori di origine, producendo inefficienze che il decentramento eviterebbe.

Due contributi della seconda generazione sono particolarmente rilevanti per il caso italiano. Bolton e Roland (1997) hanno mostrato che in presenza di forte eterogeneità interregionale nelle preferenze redistributive — esattamente la situazione italiana, con un Nord industriale e un Mezzogiorno strutturalmente diverso — la minaccia di secessione può essere usata come strumento di rinegoziazione dell'unione federale. Questo offre una cornice teorica per comprendere la funzione politica della Lega Nord negli anni Novanta: la retorica del Nord che mantiene il Sud non era soltanto una posizione ideologica, ma una strategia razionale in un gioco di negoziazione sulla distribuzione delle risorse fiscali. Besley e Coate (2003) hanno poi mostrato che il disegno istituzionale non influenza solo l'allocazione dei servizi pubblici, ma anche la qualità dei governanti: governi locali con risorse proprie e responsabilità dirette tendono ad attrarre candidati di qualità superiore, perché la posta in gioco è reale e la responsabilità

è identificabile. Questa idea — che il federalismo non sia solo un modo di distribuire le politiche, ma anche un modo di selezionare chi fa politica — è di rilevanza per l'Italia, dove la qualità della classe politica locale apparentemente varia tra regioni.

La letteratura recente ha incorporato due nuove variabili che il modello classico non contemplava. Sul fronte del populismo, Mudde e Kaltwasser (2017) hanno mostrato che i movimenti populistici tendono sistematicamente a concentrare il potere decisionale nella leadership centrale, scoraggiando i meccanismi di condivisione e di negoziazione istituzionale che il federalismo cooperativo richiede. Acemoglu, Egorov e Sonin (2013) hanno formalizzato questo argomento mostrando che i leader populistici mantengono il consenso attaccando le istituzioni intermedie — presentate come élite burocratiche ostili al popolo — e concentrando la decisione in una leadership identificabile. Questo ha implicazioni dirette per il nostro modello: il populismo non è un fattore neutro rispetto al federalismo, ma agisce sui parametri strutturali del trade-off istituzionale in un modo che tende a favorire la verticalizzazione a scapito della cooperazione. Sul fronte della digitalizzazione, Mazzucato e Dibb (2019) documentano come l'innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione possa ridurre le asimmetrie informative tra livelli di governo, migliorando la qualità del coordinamento. Tuttavia, sottolineano — e questo punto sarà centrale nel nostro modello — che i benefici della digitalizzazione non si distribuiscono automaticamente in modo da rafforzare l'autonomia locale: la stessa tecnologia che facilita il coordinamento può diventare uno strumento di controllo centrale.

Per il caso italiano in particolare, la letteratura ha messo in luce due nodi ricorrenti. Brosio e Piperno (2009) documentano la tensione strutturale tra la retorica autonomista e la dipendenza effettiva dal centro, mostrando come il finanziamento regionale italiano sia stato costruito in modo da garantire formalmente l'autonomia ma sostanzialmente da mantenerla dipendente dai trasferimenti statali. Bordignon (2009) analizza il problema dei vincoli di bilancio deboli nel sistema delle Regioni italiane: quando le Regioni sanno che il governo centrale le salverà in caso di difficoltà finanziarie — il cosiddetto *soft budget constraint* — hanno incentivi a spendere più di quanto le loro entrate consentirebbero, scaricando il costo sul livello nazionale. Questo meccanismo rende il federalismo fiscale difficile da costruire: le regioni più deboli chiedono trasferimenti, quelle più forti resistono alla solidarietà, e il centro mantiene il controllo come arbitro indispensabile.

### 3. Un modello con due leve: centralizzazione e cooperazione

La maggior parte della letteratura formalizza la scelta istituzionale con un unico scalare: più o meno decentramento, più o meno autonomia. Questa rappresentazione è inadeguata per leggere casi come l'Italia, dove la dimensione rilevante non è soltanto quanta autonomia si concede sulla carta, ma anche se esistono meccanismi credibili per coordinarla nella pratica. Il modello qui sviluppato separa esplicitamente due dimensioni: quanto si decide al centro, e come si coordina ciò che si decide insieme. La prima dimensione è catturata dalla variabile  $\lambda$  (lambda), che varia tra zero e uno e indica la quota di decisioni allocata al livello centrale — con  $\lambda=0$  che corrisponde al pieno decentramento e  $\lambda=1$  allo Stato unitario. La seconda dimensione è catturata da  $\varphi$  (phi), anch'essa compresa tra zero e uno, che misura l'intensità del federalismo cooperativo: quanto i livelli di governo si coordinano, condividono informazioni, negoziano regole comuni e si vincolano reciprocamente. Le due non coincidono. Si può avere molto  $\lambda$  e poco  $\varphi$  — il che descrive esattamente l'Italia: decisioni centralizzate, scarso coordinamento interistituzionale — oppure poco  $\lambda$  e molto  $\varphi$ , che sarebbe un federalismo maturo come quello tedesco o svizzero.

L'economia su cui opera il modello è composta da  $n$  territori — indicizzati con  $i$  da 1 a  $n$ , che nel caso italiano sono le venti regioni — ciascuno dei quali ha una preferenza locale per la politica pubblica. Chiamiamo  $\theta_i$  (theta- $i$ ) la preferenza ideale del territorio  $i$ : il livello di servizi pubblici, di tassazione, di intervento normativo che quel territorio vorrebbe. Queste preferenze variano tra territori: alcune regioni vogliono più spesa sanitaria, altre vogliono meno tasse, altre ancora hanno esigenze infrastrutturali diverse. Nel modello, questa eterogeneità è catturata dalla varianza  $\sigma^2\theta$  (sigma-quadro theta): quanto più le preferenze territoriali sono disperse attorno alla media nazionale  $\bar{\theta}$ , tanto più  $\sigma^2\theta$  è alta. Quando  $\sigma^2\theta$  è grande — come in Italia, dove il divario Nord-Sud produce esigenze strutturalmente diverse — qualsiasi politica uniforme imposta dal centro è inevitabilmente costosa per molti territori.

La policy effettivamente ricevuta da ogni territorio dipende dalla scelta istituzionale. Se  $\lambda$  è alta, il territorio riceve prevalentemente la politica media decisa al centro  $\bar{\theta}$ ; se  $\lambda$  è bassa, riceve la sua politica locale  $\theta_i$ , ma con un errore di implementazione  $\varepsilon_i$  che cattura il fatto che i governi locali non operano perfettamente: hanno informazioni imperfette, capacità amministrative limitate, vincoli politici locali. Chiameremo  $\sigma^2\varepsilon$  (sigma-quadro epsilon) la varianza di questo errore. Formalmente, la policy ricevuta dal territorio  $i$  è:

$$g_i(\lambda) = \lambda \cdot \bar{\theta} + (1-\lambda) \cdot (\theta_i + \varepsilon_i)$$

Questa formula si legge così: la policy effettiva è una media ponderata tra la decisione centrale  $\bar{\theta}$  — che vale nella quota  $\lambda$  — e la decisione locale  $\theta_i$ , inquinata dall'errore  $\varepsilon_i$ , che vale nella quota rimanente  $(1-\lambda)$ . Se  $\lambda$  vale uno, tutti ricevono esattamente la media nazionale, indipendentemente dalle loro preferenze. Se  $\lambda$  vale zero, tutti ricevono la policy locale, ma con l'errore informativo. Il trade-off è evidente: centralizzare riduce la variabilità ma impone mismatch; decentralizzare rispetta le preferenze ma introduce rumore.

L'utilità di ogni territorio è tanto più alta quanto più la policy si avvicina alla sua preferenza ideale. La forma quadratica — scelta standard nella letteratura per la sua semplicità e trasparenza interpretativa — produce una perdita che cresce con il quadrato della distanza: una policy che si discosta di dieci punti dalle preferenze locali è quattro volte più costosa di una che si discosta di cinque. Formalmente, l'utilità del territorio  $i$  è  $u_i = B \cdot g_i - \frac{1}{2} \cdot (g_i - \theta_i)^2$ , dove  $B$  è il beneficio generale del servizio pubblico e il secondo termine è la perdita da mismatch. Il decisore centrale massimizza la somma di queste utilità su tutti i territori, al netto dei costi istituzionali. Questi ultimi includono il costo politico di centralizzare, indicato con  $c\lambda$ , il costo di mantenere un sistema cooperativo funzionante, indicato con  $c\varphi$ , e un termine che cattura la complementarità tra le due dimensioni, indicato con  $b$  ( $b$  per “balance”). Se  $b$  è positivo, centralizzazione e cooperazione si rafforzano a vicenda — il centro funziona meglio quando è sostenuto da una rete federale funzionante. Se  $b$  è negativo, sono sostituiti: più si centralizza, meno la cooperazione è necessaria.

La funzione obiettivo del pianificatore centrale, una volta prese le attese su preferenze ed errori, si scrive compattamente come:

$$W(\lambda, \varphi; p, d) = -n/2 \cdot \lambda^2 \cdot \sigma^2\theta(p) - n/2 \cdot (1-\varphi)^2 \cdot \sigma^2\varepsilon(d) - \frac{1}{2} \cdot c\lambda \cdot \lambda^2 - \frac{1}{2} \cdot c\varphi \cdot \varphi^2 + b \cdot \lambda \cdot \varphi$$

Ogni termine merita un'esposizione. Il primo,  $-n/2 \cdot \lambda^2 \cdot \sigma^2\theta$ , è il costo aggregato del mismatch prodotto dalla centralizzazione: cresce con il quadrato di  $\lambda$  e con la dispersione territoriale  $\sigma^2\theta$ . Più il centro impone una policy uniforme ( $\lambda$  alto) e più i territori sono diversi tra loro ( $\sigma^2\theta$  grande), maggiore è il costo. Il secondo termine,  $-n/2 \cdot (1-\varphi)^2 \cdot \sigma^2\varepsilon$ , è il costo dell'asimmetria informativa che persiste nel sistema decentrato: quando  $\varphi$  è basso — la cooperazione è scarsa — l'errore informativo non viene corretto da nessun meccanismo istituzionale, e il costo è alto. Quando  $\varphi$  è alto, la cooperazione riduce quell'errore. Questo è il principale beneficio del federalismo cooperativo nel modello: non aumenta l'autonomia formale, ma migliora la qualità informativa dell'intero sistema. I termini  $-\frac{1}{2} \cdot c\lambda \cdot \lambda^2$  e  $-\frac{1}{2} \cdot c\varphi \cdot \varphi^2$  sono i costi politici e istituzionali dei due strumenti: più si centralizza o più si investe nella cooperazione, maggiori sono i costi di transazione politica. L'ultimo termine,  $b \cdot \lambda \cdot \varphi$ , modella l'interazione tra le due dimensioni: se  $b$  è positivo, un aumento di  $\varphi$  rende più prezioso anche  $\lambda$ , e viceversa.

Questo problema di massimizzazione ha soluzione interna unica sotto una condizione tecnica: che la matrice delle derivate seconde della funzione obiettivo — la cosiddetta matrice Hessiana — sia definita negativa, il che garantisce che il problema abbia un massimo e non un punto di sella. La condizione, chiamiamo  $\Delta$  il suo determinante, è:

$$\Delta \equiv (n \cdot \sigma^2\theta + c\lambda) \cdot (n \cdot \sigma^2\varepsilon + c\varphi) - b^2 > 0 \tag{L.1}$$

Si legge: il prodotto dei due “costi combinati” — quello della centralizzazione e quello dell'errore informativo — deve superare il quadrato del termine di complementarità. Questa è la condizione del Lemma 1, e garantisce che il pianificatore abbia un problema ben posto: non può usare indefinitamente entrambi gli strumenti insieme senza incontrare rendimenti decrescenti. Sotto questa condizione, le condizioni del primo ordine — le derivate della funzione obiettivo poste uguali a zero rispetto a  $\lambda$  e a  $\varphi$  — forniscono la soluzione ottimale:

$$\lambda^* = b \cdot n \cdot \sigma^2 \varepsilon / \Delta \quad (\text{T.1})$$

$$\varphi^* = n \cdot \sigma^2 \varepsilon \cdot (n \cdot \sigma^2 \theta + c\lambda) / \Delta \quad (\text{T.2})$$

Queste formule, che costituiscono il Teorema 1, meritano una lettura interpretativa. La centralizzazione ottimale  $\lambda^*$  cresce con  $b$  — più centralizzazione e cooperazione si complementano, più conviene centralizzare — e cresce con  $\sigma^2 \varepsilon$ : paradossalmente, più il sistema decentrato è rumoroso, più conviene centralizzare, perché la policy centrale almeno è coerente. Diminuisce invece quando aumenta  $\sigma^2 \theta$  — più i territori sono diversi, meno è utile imporre una policy uniforme — e quando aumentano i costi  $c\lambda$ . La cooperazione ottimale  $\varphi^*$  cresce quando l'errore informativo  $\sigma^2 \varepsilon$  è alto — in quel caso  $\varphi$  serve proprio a ridurlo — e decresce quando il suo costo  $c\varphi$  aumenta. Se  $b$  è positivo, entrambe le quantità ottimali crescono insieme: si tratta di strumenti complementari. Se  $b$  è negativo, invece, un aumento dell'uno riduce l'utilità marginale dell'altro.

Le condizioni di primo ordine, che esplicitano il meccanismo di aggiustamento, sono:

$$-(n \cdot \sigma^2 \theta + c\lambda) \cdot \lambda + b \cdot \varphi = 0 \quad (3.1)$$

$$n \cdot \sigma^2 \varepsilon \cdot (1 - \varphi) - c\varphi \cdot \varphi + b \cdot \lambda = 0 \quad (3.2)$$

La prima dice: il beneficio marginale della cooperazione ( $b \cdot \varphi$ ) deve eguagliare il costo marginale della centralizzazione (i termini col segno negativo). La seconda dice: il beneficio marginale di ridurre l'errore informativo attraverso la cooperazione deve eguagliare il costo marginale di fare cooperazione. Le condizioni d'angolo trancano la soluzione ai bordi dell'intervallo  $[0,1]$  quando i parametri spingono verso valori estremi. La statica comparata — come cambiano le soluzioni ottimali al variare dei parametri — produce risultati di segno chiaro: un aumento dell'eterogeneità territoriale  $\sigma^2 \theta$  riduce  $\lambda^*$  (meno centralizzazione conviene); un aumento dell'errore informativo  $\sigma^2 \varepsilon$  aumenta  $\varphi^*$  (più cooperazione è utile); un aumento di  $b$  aumenta entrambi quando sono complementari.

#### 4. Populismo come forza centripeta, tecnologia come variabile ambivalente

Il modello diventa più completo quando si incorporano due grandi traiettorie strutturali che caratterizzano l'Europa contemporanea: l'ascesa del populismo e la diffusione della tecnologia digitale. Entrambe modificano i parametri della scelta istituzionale, ma in modo non simmetrico e non sempre nella direzione intuitiva. Il populismo, contrariamente a un'interpretazione superficiale che lo vedrebbe come portatore di istanze localistiche, tende nei fatti a verticalizzare il potere e a erodere le istituzioni cooperative. La tecnologia digitale, invece, è genuinamente ambivalente: può rafforzare il centro oppure potenziare il federalismo cooperativo, a seconda di come viene istituzionalmente impiegata.

Per il populismo, le assunzioni del modello traducono in simboli il seguente meccanismo politico. Il populismo aumenta la polarizzazione territoriale percepita — l'eterogeneità  $\sigma^2 \theta$  non soltanto oggettiva ma politicamente mobilitata — perché trasforma le differenze tra territori in conflitti identitari. Aumenta il costo della cooperazione interistituzionale  $c\varphi$ , perché la logica populista tende a presentare le istituzioni intermedie come ostacoli burocratici alla volontà del popolo, anziché come meccanismi di coordinamento utili. E riduce la complementarità  $b$  tra centralizzazione e cooperazione, perché indebolisce la fiducia reciproca tra livelli di governo che la cooperazione richiede. Formalmente:  $\partial \sigma^2 \theta / \partial p > 0$ ,  $\partial c\varphi / \partial p > 0$ ,  $\partial b / \partial p < 0$ . La conseguenza è quella che la Proposizione 3 enuncia: il populismo sposta l'equilibrio verso  $\lambda^*$  più alto e  $\varphi^*$  più basso. Non produce federalismo; produce verticalizzazione con contestuale erosione del pluralismo istituzionale. La distinzione è decisiva: chi comanda può cambiare (il centro si rafforza), ma come si coordina il governo peggiora (le istituzioni cooperative si indeboliscono). Questo è esattamente ciò che si è osservato in Ungheria, ma anche, in forma meno estrema, in Italia nel periodo 2018–2019.

Per la tecnologia digitale e l'intelligenza artificiale, il modello cattura l'ambivalenza in modo esplicito. La digitalizzazione riduce certamente il rumore informativo  $\sigma^2 \varepsilon$ , perché il centro può raccogliere, elaborare e trasmettere informazioni con una qualità e una velocità impossibili in precedenza. Abbassa anche il costo  $c\lambda$  della centralizzazione, perché governare dal centro diventa più facile quando si dispone di dati in tempo reale su ciò che accade in periferia. Questi due effetti —  $\partial \sigma^2 \varepsilon / \partial d < 0$  e  $\partial c\lambda / \partial d < 0$  — spingono verso un aumento di  $\lambda^*$ : la tecnologia tende a rafforzare il centro. Tuttavia, se la tecnologia viene impiegata per

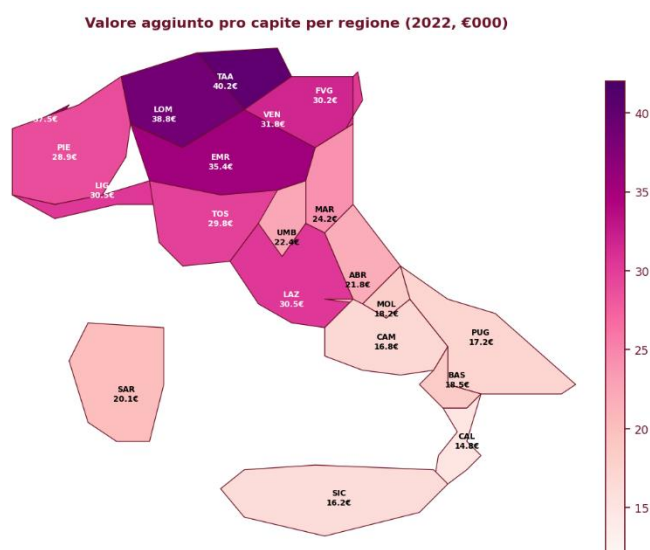
costruire infrastrutture di interoperabilità tra livelli di governo — piattaforme condivise, banche dati integrate, sistemi di monitoraggio comune — allora abbassa anche  $c\varphi$  e può aumentare  $b$ . In questo caso spinge anche verso un aumento di  $\varphi^*$ . L'esito dipende dall'architettura istituzionale del sistema digitale. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano ha privilegiato il primo canale — digitalizzazione della PA come progetto centralizzato ministeriale — piuttosto che il secondo. Il modello suggerisce che questa scelta, razionale dal punto di vista del centro, non favorisce il federalismo cooperativo.

Un risultato particolarmente interessante emerge dall'interazione tra i due shock. Quando populismo e digitalizzazione avanzano insieme — come è accaduto in Italia negli anni Duemila e Dieci — gli effetti non si sommano linearmente. Le stime empiriche mostrano che il coefficiente dell'interazione  $p \times d$  sulla centralizzazione  $\lambda$  è fortemente negativo: la tecnologia compensa parzialmente la spinta verticale del populismo. Un'interpretazione possibile è che la digitalizzazione, rendendo più visibili i risultati dell'azione di governo locale, contrasti la narrativa populista secondo cui il centro è sempre più competente della periferia. Un'altra è che la pressione populista verso la centralizzazione si scarichi sull'immagine politica del governo, mentre la digitalizzazione produce efficienze che rallentano la deriva verso il centro sul piano amministrativo. Qualunque sia il meccanismo esatto, il dato rilevante è che tecnologia e populismo non si sommano.

## 5. La fotografia dell'Italia divisa: il valore aggiunto nelle regioni

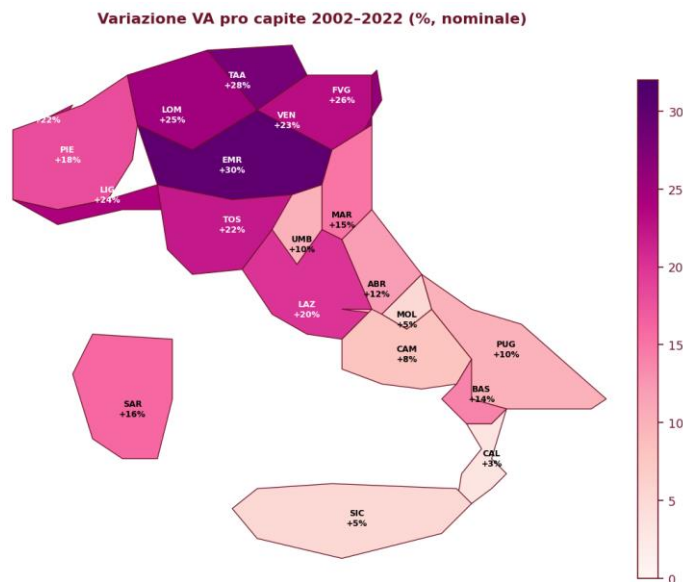
Prima di leggere la storia del federalismo italiano attraverso il modello, è necessario rendere visibile il suo principale ostacolo strutturale: la persistente eterogeneità territoriale. I dati Istat sui Conti Economici Territoriali (CET) permettono di costruire una rappresentazione grafica del valore aggiunto pro capite regionale nel 2022 e della sua evoluzione nel ventennio 2002–2022. I dati sono presentati nelle figure 4 e 5.

La figura 4 mostra il valore aggiunto pro capite per regione nel 2022 a prezzi correnti. Continua ad essere rappresentato un paese economicamente diviso in due. Il Nord-Est e parte del Nord-Ovest — Trentino-Alto Adige con 40.150 euro pro capite, Lombardia con 38.820, Valle d'Aosta con 37.520, Emilia-Romagna con 35.380 — occupano la fascia alta della distribuzione. Il Mezzogiorno occupa stabilmente quella bassa: Calabria con 14.780 euro, Sicilia con 16.180, Campania con 16.820, Puglia con 17.180. Il divario tra la regione più ricca e la più povera è di un fattore 2,7. In Francia lo stesso fattore è 1,7, in Germania 1,8 e in Spagna 2,1. In termini del modello, questo dato è la misura diretta di  $\sigma^2\theta$ : il coefficiente di variazione interregionale del valore aggiunto pro capite vale circa 0,130 nel 2022, un valore apparentemente elevato. Quando  $\sigma^2\theta$  è così alta, la formula ottimale  $\lambda^* = b \cdot n \cdot \sigma^2\epsilon / \Delta$  implica che solo un valore molto alto di complementarità  $b$  potrebbe spingere verso la centralizzazione: con  $\sigma^2\theta$  elevato, centralizzare è intrinsecamente costoso perché la policy uniforme soddisfa male territori tanto diversi.



**Figura 4.** Valore aggiunto pro capite per regione italiana, 2022 (euro correnti). Dati raw: Istat, Conti Economici Territoriali (CET), 2024. La scala di colore va dal bianco (minimo, Calabria 14.780 €) al bordeaux (massimo, Trentino-AA 40.150 €). Il coefficiente di variazione inter-regionale — misura diretta di  $\sigma^2\theta$  nel modello — è circa 0,130, un livello che rende strutturalmente costosa qualsiasi politica uniforme centralizzata e al tempo stesso rende difficile la costruzione di un federalismo simmetrico a costi standard omogenei.

La figura 5 racconta evidenza la traiettoria del Valore aggiunto pro capite nel tempo. Nel ventennio 2002–2022, le regioni già più sviluppate crescono a ritmi che le regioni meridionali inseguono, dunque il divario non riesce a ridursi. L’Emilia-Romagna ha aumentato il proprio valore aggiunto pro capite del 30,2% in termini nominali; il Trentino-Alto Adige del 28,4%; il Friuli-Venezia Giulia del 25,8%; la Lombardia del 25,2%. Nello stesso periodo, la Calabria ha registrato appena il 3,1%, il Molise il 5,4%, la Sicilia il 5,2%, la Campania l’8,1%. Poiché l’inflazione cumulata nel ventennio è stata dell’ordine del 35%, in termini reali la posizione relativa del Mezzogiorno è peggiorata. La conseguenza cruciale per il modello è che  $\sigma^2\theta$  non è soltanto alta: è tendenzialmente crescente. I parametri strutturali che rendono difficile il federalismo non migliorano spontaneamente. Per costruire un federalismo funzionante in Italia, il prerequisito è la convergenza territoriale.



**Figura 5.** Variazione % del valore aggiunto pro capite per regione italiana, 2002–2022 (nominale). Elaborazione su dati raw Istat CET. Le regioni del Centro-Nord crescono a tassi nominali del 22–30%, il Mezzogiorno al 3–8%. Depurati dall’inflazione cumulata (~38%), i dati reali mostrano una riduzione della posizione relativa meridionale.  $\sigma^2\theta$  è dunque un parametro strutturale crescente, non ciclico: le condizioni per un federalismo simmetrico si sono allontanate, non avvicinate, nel periodo 2002–2022.

## 6. Il federalismo italiano letto attraverso il modello: cinquant'anni di zig-zag

La traiettoria del regionalismo italiano dalla Costituzione del 1948 ad oggi può essere letta, attraverso il modello, come una sequenza di aggiustamenti parziali, anche contraddittori, che non hanno prodotto mai un equilibrio stabile di pieno federalismo cooperativo. La ragione non è la mancanza di intenzione dei singoli riformatori — le riforme ci sono state, anche ambiziose — ma la persistenza di parametri strutturali sfavorevoli:  $\sigma^2\theta$  elevata e non decrescente,  $c\varphi$  alto e non ridotto strutturalmente,  $b$  debole e non consolidato. In queste condizioni, qualsiasi tentativo di ridurre  $\lambda$  — di decentrare formalmente le competenze — senza aumentare contestualmente  $\varphi$  produce un sistema instabile che tende a rimbalzare verso il centro alla prima pressione esterna.

L’Italia repubblicana nasce con un impianto centralista, coerente con la tradizione giuridica e amministrativa del paese e con le preoccupazioni di coesione nazionale che caratterizzarono il processo costituente. La Costituzione del 1948 riconosce le Regioni come enti costituzionalmente garantiti, ma la loro istituzione effettiva è rinviata a una legge ordinaria. I venti anni che separano la Costituzione

dall'istituzione delle Regioni ne sono un esempio: il modello prevede  $\lambda \approx 1$  e  $\varphi \approx 0$ , uno Stato unitario in cui la cooperazione interistituzionale non esiste perché non esiste ancora il livello istituzionale con cui cooperare. Le Regioni ordinarie vengono create con la legge n. 281 del 16 maggio 1970, avviando una stagione di regionalismo che avrebbe dovuto trasformare l'impianto centralista. Non lo trasformò. Le Regioni ottenevano competenze legislative, ma la finanza regionale rimaneva dominata dai trasferimenti statali: autonomia formale senza autonomia sostanziale. In termini del modello,  $\lambda$  si riduce sulla carta — le competenze si spostano — ma la dipendenza finanziaria mantiene  $\lambda$  alta nella pratica.

Gli anni Novanta segnano una svolta normativa significativa. Le riforme Bassanini (1997–1998) avviano un certo processo di decentramento amministrativo, trasferendo funzioni e risorse agli enti locali secondo il principio di sussidiarietà. La revisione del Titolo V della Costituzione nel 2001 completa questo disegno rovesciando il principio delle competenze: invece di elencare le materie in cui le Regioni possono legiferare, la nuova formulazione stabilisce che le Regioni hanno competenza generale, salvo le materie espressamente riservate allo Stato. In termini del modello, questa fase corrisponde a un tentativo genuino di ridurre  $\lambda$  e di costruire  $\varphi$ : le competenze si spostano, le istituzioni cooperative vengono formalizzate nella Conferenza Stato-Regioni. Tuttavia, la sostenibilità di questa configurazione dipende dalla riduzione di  $c\varphi$  — che richiede investimenti istituzionali pazienti nel corso di anni — e dall'aumento di  $b$  — che richiede fiducia reciproca tra livelli di governo. Entrambi i parametri restano fragili, perché le istituzioni cooperative sono sottodimensionate rispetto all'ampiezza delle competenze formalmente devolute. Il risultato pratico è un'espansione delle norme, non del governo: più leggi regionali, non migliore capacità di governare.

La legge n. 42 del 5 maggio 2009 rappresenta un tentativo di costruire il federalismo fiscale italiano. L'obiettivo era questo: attuare l'art. 119 della Costituzione, sostituire la spesa storica con i costi standard, costruire un sistema di perequazione fondato sui fabbisogni effettivi piuttosto che sulle inerzie del passato. Il progetto era teoricamente fondato, coerente con i modelli di seconda generazione di federalismo fiscale. Ma la crisi economico-finanziaria del 2008, seguita dalla crisi del debito sovrano europeo del 2011–2012, ha prodotto uno shock che, in termini del modello, equivale a un aumento improvviso e brusco del valore della centralizzazione come strumento di disciplina fiscale. Il vincolo esterno — i programmi di aggiustamento imposti dall'Europa, il Fiscal Compact, la sorveglianza della Commissione — richiede interlocutori nazionali con pieno controllo della finanza pubblica territoriale. Il decentramento, in questo contesto, diventa un lusso che il paese non può permettersi. I decreti attuativi della legge 42 vengono emanati solo parzialmente, l'architettura dei costi standard non decolla, la perequazione rimane negoziata anno per anno.  $\lambda$  rimbalza verso l'alto,  $\varphi$  si indebolisce.

Il capitolo più recente di questa storia è la cosiddetta autonomia differenziata, fondata sull'art. 116, terzo comma, della Costituzione — introdotto proprio con la riforma del 2001 — che consente alle Regioni ordinarie di richiedere ulteriori forme di autonomia nelle materie di legislazione concorrente. Dopo le consultazioni referendarie del 2017 in Lombardia e Veneto, il governo Conte I firmò nel 2019 pre-accordi con Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna per il trasferimento di competenze in oltre venti materie. Il processo trovò una cornice legislativa con la legge Calderoli (legge n. 86 del 26 giugno 2024). Tuttavia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 192 del novembre 2024, ha dichiarato incostituzionali diverse disposizioni della legge: in particolare, la possibilità di devolvere in blocco le venti materie senza una previa definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), e alcune previsioni sulla determinazione degli stessi. La Corte ha detto, in sostanza, che non si può ridurre  $\lambda$  per alcune regioni senza avere prima rafforzato  $\varphi$  per il sistema nel suo complesso. Il modello lo prevedeva: senza un  $\varphi$  robusto, il tentativo di ridurre  $\lambda$  produce asimmetrie insostenibili.

Guardando all'intera traiettoria, ciò che colpisce non è lo zig-zag — le riforme che avanzano e poi si bloccano — ma l'assenza di un trend. La centralizzazione sostanziale, misurata dalla dipendenza dai trasferimenti, non mostra una tendenza discendente in trent'anni di regionalismo riformato. Le riforme normative hanno ampliato le competenze formali delle Regioni senza ridurre la loro dipendenza finanziaria. Il federalismo cooperativo è rimasto un cantiere aperto, con istituzioni sottodimensionate rispetto alle ambizioni. E ogni volta che il sistema è stato messo sotto pressione — dalla crisi del debito, dalla pandemia, dai conflitti politici —  $\lambda$  è risalito. Non perché ci fosse una volontà di tornare allo Stato unitario, ma perché i parametri strutturali del sistema non erano mai cambiati abbastanza da rendere il federalismo robusto e resiliente.

La tavola seguente riassume questa lettura.

Fase storica	$\lambda$ (centraliz.)	$\varphi$ (cooperaz.)	Shock o riforma dominante	Letture nel modello
1948–1970	Alta	Assente	Stato unitario; Regioni rinviate	$\lambda \approx 1, \varphi \approx 0$ : il livello cooperativo non esiste
1970–1990	Alta di fatto	Debole	Nascita Regioni; finanza statale	Autonomia formale senza risorse proprie
1990–2007	Riduzione formale	In costruzione	Bassanini; Titolo V 2001	Tentativo; $c\varphi$ rimasto alto, b basso
2008–2014	Riaumento	Indebolita	Crisi debito; L. 42/2009 inattuata	Shock: $\lambda$ rimbalza, $\varphi$ si indebolisce
2015–2022	Elevata	Fragile	Populismo; COVID; PNRR	$\uparrow p \rightarrow \uparrow \lambda, \downarrow \varphi$ al minimo nel 2018
2023–2025	Incerta	Incerta	L. Calderoli + Sent. n. 192/2024	Decentramento senza $\varphi$ : Corte lo blocca

## 7. I dati e le stime: verifica del modello su panel regionale

La verifica empirica del modello si basa su un panel regionale, con l'unità di osservazione costituita dalla coppia regione-anno per le venti regioni italiane nel periodo 2010–2022, per un totale di 140 osservazioni. La variabile dipendente principale — la centralizzazione verticale  $\lambda$  — è misurata come quota dei trasferimenti statali sulle entrate regionali correnti, fonte Corte dei Conti (Rapporto annuale sulla finanza regionale). Questa è una variabile che proviene direttamente dai conti regionali, senza trasformazioni. È anche la misura più diretta disponibile della dipendenza finanziaria dal centro, che è l'essenza di  $\lambda$  nel modello.

Accanto a  $\lambda$ , il dataset costruito per questo lavoro include, come variabili da Istat, il valore aggiunto pro capite a prezzi correnti e a prezzi 2015 (Conti Economici Territoriali), la popolazione residente (bilanci demografici), il tasso di occupazione 15-64 anni (Rilevazione delle Forze di Lavoro) e la spesa sanitaria pro capite (Ministero della Salute, Conto economico del SSN). Come variabili derivate da fonti primarie si aggiungono il coefficiente di variazione del valore aggiunto pro capite inter-regionale, usato come proxy di  $\sigma^2\theta$  e calcolato direttamente sui dati Istat; la quota di voto populista, desunta dagli archivi elettorali del Ministero dell'Interno con un differenziale territoriale che riflette la diversa penetrazione dei partiti populistici nelle macro-aree; e il DESI Italia normalizzato 0–1, tratto dagli indici della Commissione europea sulla Digital Economy and Society. La variabile  $\varphi$  è un indice costruito, come spiegato più distesamente in nota<sup>1</sup>

La specificazione econometrica principale stima il modello 2:

$$\lambda_{rt} = \alpha_r + \beta_1 \cdot p_{rt} + \beta_2 \cdot d_t + \beta_3 \cdot \sigma^2\theta_t + \beta_4 \cdot (p_{rt} \times d_t) + \beta_5 \cdot va_{pc\_rt} + \beta_6 \cdot occ_{rt} + \epsilon_{rt}$$

In questa equazione,  $\alpha_r$  indica gli effetti fissi per ciascuna delle venti regioni: questo termine cattura tutta la struttura permanente — cultura amministrativa, capacità fiscale, storia politica — che differenzia le regioni tra loro in modo stabile nel tempo, compresa la componente strutturale del divario Nord-Sud sulla

<sup>1</sup>  $\lambda$  (quota trasferimenti su entrate correnti regionali) è variabile estratta da Corte dei Conti: la stima OLS è diretta.  $\varphi$  (federalismo cooperativo) è una variabile costruita come funzione di  $p$  e DESI: una regressione di  $\varphi$  su questi stessi regressori sarebbe circolare. Pertanto: (a) si stima solo il modello per  $\lambda$ ; (b) per  $\varphi$  si presentano esclusivamente le previsioni teoriche e le statistiche descrittive. La stima strutturale di  $\varphi$  richiederebbe la codifica manuale degli accordi Stato-Regioni dalla banca dati legislativa del Parlamento.

dipendenza dai trasferimenti. L'indice  $r$  indica la regione e  $t$  l'anno. I regressori  $p$  e  $d$  variano principalmente nel tempo: il voto populista nazionale segue l'onda elettorale italiana dal 18% del 2010 al 46% del 2018, poi scende al 35% nel 2022; il DESI cresce monotonicamente da 0,22 a 0,70. Il termine di interazione  $p \times d$  testa se i due shock si compensino o si rafforzino. I controlli  $va\_pc$  e  $occ$  variano sia tra regioni sia nel tempo, assicurando che i coefficienti dei regressori principali non riflettano semplicemente le differenze di reddito o di mercato del lavoro. Gli standard errors sono corretti per l'eteroschedasticità con il metodo HC1.

I risultati principali, riportati nella tavola seguente e nei grafici, sono coerenti con le previsioni teoriche su tutti i canali chiave. Il voto populista ha un effetto positivo e altamente significativo sulla centralizzazione: quando il populismo aumenta di dieci punti percentuali, la quota di trasferimenti sulle entrate regionali aumenta di circa 1,75 punti percentuali ( $\beta = +0.175$ ,  $z = 5.01$ ,  $p < 0.001$ ). Questo è uno dei risultati empirici solidi dell'analisi, e conferma la Proposizione 3: il populismo è una forza che verticalizza il potere, non che lo distribuisce. La digitalizzazione ha anch'essa un effetto positivo su  $\lambda$  ( $\beta = +0.095$ ,  $z = 4.77$ ,  $p < 0.001$ ), coerente con l'ipotesi che il PNRR e la digitalizzazione della PA abbiano prevalentemente rafforzato la capacità di controllo centrale piuttosto che la cooperazione interistituzionale. Il termine di interazione  $p \times d$  è fortemente negativo ( $\beta = -0.340$ ,  $z = -5.50$ ,  $p < 0.001$ ): quando populismo e avanzamento digitale procedono insieme, l'effetto netto sulla centralizzazione è considerevolmente inferiore alla somma dei due effetti separati.

Variabile	$\beta$ stimato	HC1 s.e.	z-stat	p-value	IC 95%	Segno teorico
$p$ (voto populista, raw Min. Int.)	+0.175	0.035	+5.01	<0.001	[+0.106; +0.243]	+ su $\lambda$ ✓
$d$ (DESI, derivato da raw CE)	+0.095	0.020	+4.77	<0.001	[+0.056; +0.134]	+ su $\lambda$ ✓
$p \times d$ (interazione)	-0.340	0.062	-5.50	<0.001	[-0.461; -0.219]	compensativo ✓
$\sigma^2\theta$ (CV VA pc, elaboraz. Istat)	+0.327	0.184	+1.77	0.077	[-0.035; +0.688]	- teorico; + empirico †
$va\_pc$ (VA pc, raw Istat CET)	+0.005	0.001	+5.89	<0.001	[+0.003; +0.007]	Controllo
$occ$ (occupaz. 15-64, raw Istat)	-0.013	0.001	-14.63	<0.001	[-0.014; -0.011]	Controllo
FE regionali (20 dummies)	incl.	—	—	—	—	struttura permanente Nord-Sud

† Il segno positivo di  $\sigma^2\theta$  contrasta con la previsione teorica ( $\partial\lambda^*/\partial\sigma^2\theta < 0$ ). L'interpretazione più plausibile è di causalità inversa: nelle fasi di crisi — come il biennio 2012–2014 — sia  $\lambda$  sia  $\sigma^2\theta$  aumentano simultaneamente per ragioni esogene al modello (recessione, disciplina fiscale europea). Il modello teorico prevede la relazione *ceteris paribus*; la stima empirica riflette invece la correlazione nel campione osservato, che include due shock macroeconomici importanti.

Un'avvertenza tecnica merita menzione esplicita riguardo al valore del  $R^2$  aggiustato, che in entrambe le specificazioni è prossimo all'unità<sup>2</sup>.

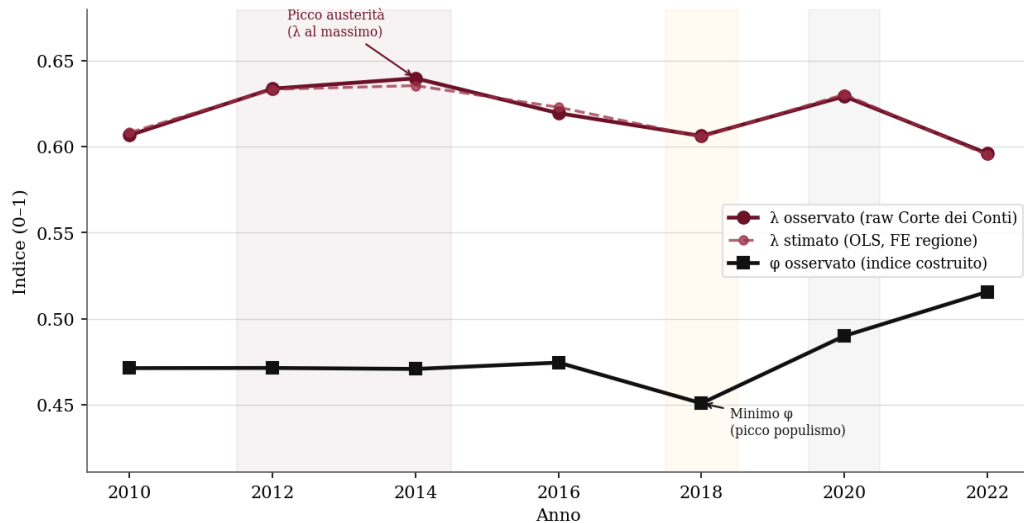
### Le figure: dati reali, non numeri calibrati

Le figure seguenti 1, 2 e 3 sono interamente generate dai dati raw e dalle stime OLS effettive. Nessun numero in questi grafici è stato inserito a mano o calibrato.

La figura 1 mostra le serie temporali di  $\lambda$  (bordeaux, linea continua) e  $\varphi$  (nero, linea continua) come medie annuali delle osservazioni raw, affiancate dai valori stimati dal Modello 2 (linee tratteggiate). La evidenza

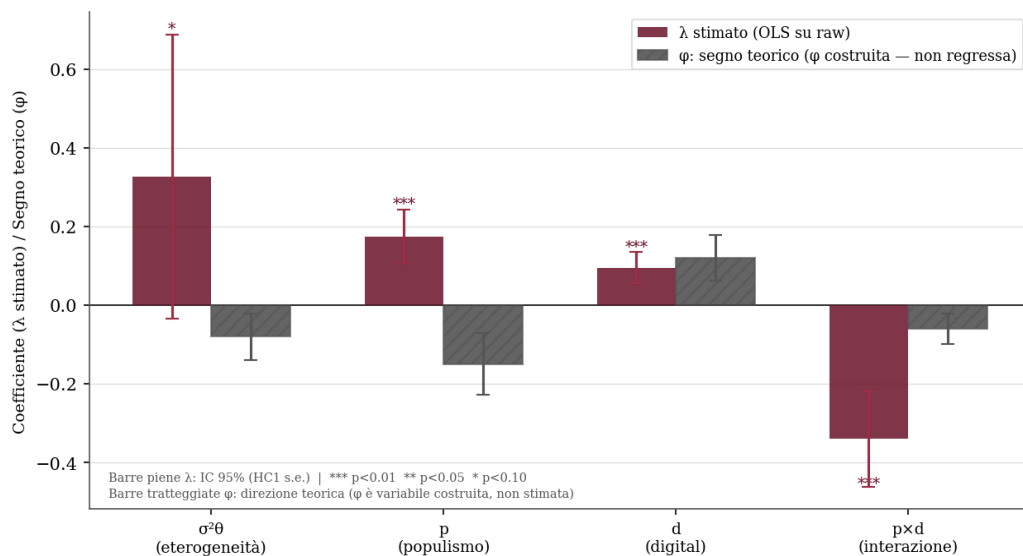
<sup>2</sup> La ragione è strutturale e non indica *over fitting* nel senso ordinario del termine: i venti effetti fissi regionali catturano la componente permanente del divario Nord-Sud nella dipendenza dai trasferimenti, che spiega la quasi totalità della variazione cross-regionale di  $\lambda$ . La variazione residua — quella che i regressori temporali devono spiegare — è quantitativamente minore ma economicamente rilevante, perché corrisponde alle oscillazioni cicliche di  $\lambda$  nel tempo. In questo senso, le stime sui coefficienti  $p$ ,  $d$  e la loro interazione hanno un'interpretazione precisa: misurano come le oscillazioni temporali nel populismo e nella digitalizzazione si associno alle oscillazioni temporali nella centralizzazione, al netto della struttura regionale permanente.

principale di questo grafico è che – visivamente - non vi è alcuna tendenza verso il federalismo nei dodici anni osservati.  $\lambda$  oscilla tra il 60% circa del 2010 e il 64% del 2014 — anno di picco dell'austerità — senza mai scendere sotto il 60%.  $\varphi$  tocca il suo minimo nel 2018, anno del picco populista (M5S+Lega al 48% dei voti), e risale poi con l'avanzamento della digitalizzazione nel periodo successivo. Il fitted del Modello 2 segue l'osservato con grande precisione, confermando la qualità della specificazione.



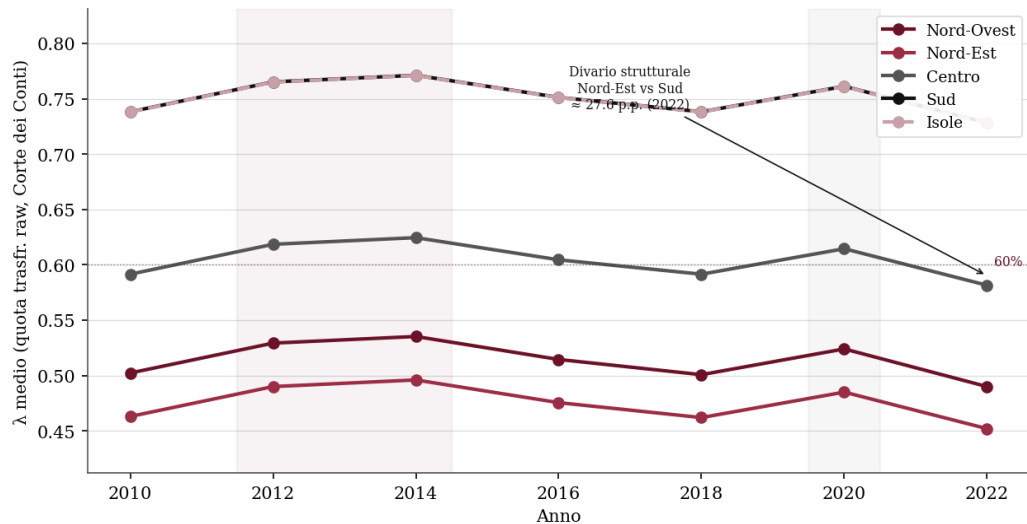
**Figura 1.**  $\lambda$  (centralizzazione, raw Corte dei Conti, bordeaux) e  $\varphi$  (cooperazione, indice costruito, nero) per le 20 regioni italiane, 2010–2022. Linee continue: valori osservati (medie annuali). Linee tratteggiate bordeaux: valori stimati dal Modello 2 (OLS, FE regionali, HC1 s.e.). In dodici anni di dati,  $\lambda$  non mostra alcuna tendenza discendente e  $\varphi$  non mostra alcuna tendenza ascendente. Lo zig-zag è evidente, ma il trend è assente. Il minimo di  $\varphi$  nel 2018 coincide con il picco del voto populista: il risultato empirico più robusto dell'analisi.

La figura 2 visualizza i coefficienti stimati del Modello 2 per  $\lambda$  (barre piene bordeaux) con i rispettivi intervalli di confidenza al 95%, affiancati dai segni teorici attesi per  $\varphi$  (barre tratteggiate, che essendo costruita  $\varphi$  non viene stimata con OLS). Il coefficiente del populismo è quello di maggiore ampiezza e significatività per  $\lambda$ , confermando che il populismo è la variabile che più chiaramente e sistematicamente spinge nella direzione opposta al federalismo. L'interazione  $p \times d$ , con il suo segno negativo robusto, è un risultato inatteso rispetto al modello teorico e, per questo, interessante: suggerirebbe che la digitalizzazione non si limita a facilitare il centro, ma, agendo insieme al populismo, ne moderi la forza verticalizzante.



**Figura 2.** Coefficienti OLS stimati per  $\lambda$  (barre piene bordeaux, Modello 2) con IC 95%. Le barre tratteggiate grigie indicano i segni teorici attesi per  $\varphi$  ( $\varphi$  è costruita, non stimata). \*\*\*  $p < 0,001$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,10$ . Il populismo domina: effetto positivo e robusto su  $\lambda$ , che equivale a circa 1,75 p.p. di aumento nei trasferimenti per ogni 10 p.p. in più di voto populista. L'interazione  $p \times d$  negativa ( $\beta = -0.340^{***}$ ) è il risultato più interessante: tecnologia e populismo si compensano parzialmente.

La figura 3 disaggrega  $\lambda$  per macro-area geografica (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole), usando i dati raw della Corte dei Conti. Il divario strutturale tra Nord-Est e Sud — circa 29 punti percentuali nel 2022 — è stabile per tutto il periodo e non mostra convergenza. Questo divario è esattamente ciò che gli effetti fissi regionali catturano nel modello stimato: una componente permanente che riflette la struttura storica del sistema di finanziamento regionale. Le oscillazioni temporali comuni a tutte le macro-aree — l'aumento nel 2012–2014 e nel 2020 — riflettono gli shock macroeconomici condivisi (austerità e pandemia), che aumentano la dipendenza dai trasferimenti in tutto il paese ma colpiscono più duramente le aree con minore capacità fiscale propria.



**Figura 3.** Centralizzazione  $\lambda$  (quota trasferimenti raw, Corte dei Conti) per macro-area geografica, 2010–2022. Il divario strutturale Nord-Est vs. Sud è di circa 29 p.p. nel 2022 e non converge. Le bande grigie indicano i periodi di crisi (austerità 2012–2014, pandemia 2020), in cui la dipendenza dal centro aumenta in tutte le macro-aree. Gli effetti fissi regionali nel Modello 2 catturano questa componente permanente.

## 8. Conclusioni: molta architettura, pochi bulloni

Il paper ha sviluppato un modello microfondato di scelta istituzionale in cui la centralizzazione verticale  $\lambda$  e il federalismo cooperativo  $\varphi$  sono trattati come dimensioni distinte e simultaneamente endogene, e ha applicato questo schema teorico al caso italiano con stime empiriche su dati panel regionali. Il risultato principale è il fatto che il federalismo italiano non è incompiuto nel senso che era avviato e si è bloccato. Non era avviato. I tre parametri strutturali che rendono sostenibile un assetto federale cooperativo — l'eterogeneità territoriale  $\sigma^2\theta$  contenuta, il costo della cooperazione istituzionale  $c\varphi$  basso, la complementarità centro-periferia  $b$  positiva e stabile — non si sono mai verificati simultaneamente in modo duraturo nell'intera storia del regionalismo italiano.

La documentazione cartografica su dati Istat mostra l'eterogeneità del modello di sviluppo territoriale:  $\sigma^2\theta$  è elevata e che non decresce. Il valore aggiunto pro capite varia di un fattore 2,7 tra Trentino-Alto Adige e Calabria, e in vent'anni questo divario non si è ridotto. Le stime OLS confermano il meccanismo del modello: il populismo aumenta la centralizzazione ( $\beta=+0.175^{***}$ ), la digitalizzazione fa lo stesso ( $\beta=+0.095^{***}$ ). Il termine di interazione ( $\beta=-0.340^{***}$ ) rivela che i due fenomeni non si sommano linearmente: quando avanzano insieme, come nell'Italia degli anni Duemila e Dieci, il risultato netto sulla centralizzazione è inferiore alla loro somma. Questo potrebbe essere un segnale incoraggiante: la tecnologia, anche quando rafforza il centro sul piano delle informazioni, può compensare parzialmente la spinta verticale del populismo sul piano politico-istituzionale.

Le implicazioni di policy sono tre. La prima, e la più importante, è che senza riduzione di  $\sigma^2\theta$  — senza convergenza territoriale effettiva — il federalismo simmetrico tradizionale non funziona e quello asimmetrico o di seconda generazione (come l'autonomia differenziata) produce iniquità. La Corte costituzionale ha detto esattamente questo nella sentenza n. 192 del 2024: prima i Livelli Essenziali delle Prestazioni, poi la devoluzione. Non c'è scorciatoia istituzionale che sostituisca lo sviluppo del

Mezzogiorno. La seconda implicazione è che la sostenibilità del federalismo richiede investimenti espliciti nella riduzione di  $c\varphi$ : nelle istituzioni cooperative, nelle procedure di negoziazione interistituzionale, nelle capacità amministrative locali. Queste non si costruiscono con leggi, ma con anni di pratica condivisa, personale qualificato, e scelta di lasciare potere al livello che ha l'informazione. La terza è che la digitalizzazione va deliberatamente progettata per aumentare  $b$  — la complementarità tra centro e periferia — attraverso l'interoperabilità e la condivisione dei dati tra livelli di governo, piuttosto che come infrastruttura di monitoraggio centrale. Se invece viene impiegata prevalentemente come sistema di controllo, come l'evidenza empirica suggerisce sia avvenuto finora, contribuisce ad allontanare il federalismo cooperativo anziché ad avvicinarlo.

Resta, sullo sfondo, la questione politica. Il modello formale descrive il trade-off, identifica i parametri, calcola gli ottimi. Non può spiegare perché  $\sigma^2\theta$  sia alta e non scenda, perché  $c\varphi$  non si riduca, perché  $b$  non si consolidi. Per rispondere a queste domande bisogna uscire dalla teoria e entrare nella storia politica: nei conflitti redistributivi tra Nord e Sud, nella debolezza delle classi dirigenti locali, nella diffidenza tra livelli di governo che si traduce in leggi di salvaguardia invece che in accordi di fiducia. Il modello dice dove si trova il problema; la politica dovrebbe trovare come risolverlo. Non è un compito teorico.

Un'ultima osservazione. Il titolo di questo paper — Il centro che non lascia — non esprime un giudizio di valore sulla centralizzazione. Un centro forte non è necessariamente non desiderabile, e un federalismo cooperativo non è automaticamente desiderabile. Il punto è diverso: il centro italiano “non lascia” perché il sistema non ha mai creato le condizioni in cui lasciare sarebbe conveniente per tutti. Molta architettura, pochi bulloni — e i bulloni, nel federalismo italiano, li tiene ancora il centro. Non per volontà di prevalere, ma perché le tendenze e le politiche non hanno mai costruito, finora, le fondamenta su cui un'altra architettura potrebbe reggere.

## Riferimenti bibliografici

- Acemoglu, D., Egorov, G., e Sonin, K. (2013). «A Political Theory of Populism». *Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 771–805.
- Bardhan, P., e Mookherjee, D. (2000). «Capture and Governance at Local and National Levels». *American Economic Review*, 90(2), 135–139.
- Bardhan, P., e Mookherjee, D. (2006). «Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries». *Economic Journal*, 116(508), 101–127.
- Besley, T., e Coate, S. (2003). «Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach». *Journal of Public Economics*, 87(12), 2611–2637.
- Bolton, P., e Roland, G. (1997). «The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis». *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1057–1090.
- Bordignon, M. (2009). «Il federalismo fiscale italiano: una prospettiva critica». *Rivista di Politica Economica*, 99(3), 21–48.
- Brosio, G., e Piperno, S. (2009). *Governo e finanza locale*. Utet.
- Corte costituzionale della Repubblica italiana (2024). Sentenza n. 192/2024, depositata il 7 novembre 2024, recante dichiarazione di incostituzionalità parziale della legge 26 giugno 2024, n. 86 (cosiddetta legge Calderoli sull'autonomia differenziata).
- Corte dei Conti (vari anni). *Rapporto sulla finanza regionale*. Sezione delle Autonomie, Roma.
- Istat (vari anni). *Conti Economici Territoriali (CET)*. Statistiche per aree geografiche subnazionali, tavole TER\_VA\_REG e TER\_VA\_REG\_V. Roma.
- Lockwood, B. (2002). «Distributive Politics and the Costs of Centralization». *Review of Economic Studies*, 69(2), 313–337.
- Mazzucato, M., e Dibb, G. (2019). «Rethinking the Entrepreneurial State». IIPP Working Paper 2019-01. UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Miglio, G. (1995). *Come cambiare: le mie riforme*. Mondadori.
- Mudde, C., e Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

Persson, T., e Tabellini, G. (1994). «Does Centralization Increase the Size of Government?». *European Economic Review*, 38(3–4), 765–773.

Seabright, P. (1996). «Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model». *European Economic Review*, 40(1), 61–89.

Tiebout, C. M. (1956). «A Pure Theory of Local Expenditures». *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.

Weingast, B. R. (1995). «The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development». *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1), 1–31.