

## Il ciclo politico-legislativo italiano dal 1948 ad oggi

Monica Auteri, Francesco Lagona, Fabio Padovano

► **To cite this version:**

Monica Auteri, Francesco Lagona, Fabio Padovano. Il ciclo politico-legislativo italiano dal 1948 ad oggi. Studi parlamentari e di politica costituzionale, EDISTUDIO Srl, 2018, 50 (199-200), pp.57-70. halshs-02070474

**HAL Id: halshs-02070474**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02070474>**

Submitted on 22 Mar 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

MONICA AUTERI, FRANCESCO LAGONA,  
FABIO PADOVANO

**STUDI**  
parlamentari  
e di politica  
costituzionale

Anno 50 – N. 199-200  
1° - 2° trimestre 2018

# Il ciclo politico-legislativo italiano dal 1948 ad oggi

## 1. Introduzione

A dieci anni dalla pubblicazione del primo studio sul ciclo politico legislativo in Italia (1) il tempo appare maturo per un aggiornamento dell'analisi, per vari motivi. Anzitutto la disponibilità dei dati sulla produzione legislativa del Parlamento è aumentata sia per quantità (dalle 13 legislature disponibili nel 2008 fino alle 18 di oggi) che per qualità, grazie alla diffusione di fonti informatiche ufficiali sull'attività parlamentare, che ha incrementato l'affidabilità delle serie storiche. Inoltre l'interesse della comunità scientifica sulla dinamica della produzione legislativa si è diffuso, in quanto dal 2008 ad oggi sono apparse analisi del ciclo politico legislativo relative alla Francia, alla Repubblica Ceca, agli Usa e al Parlamento europeo (2). Infine l'analisi teorica, di natura positiva, si è estesa dallo studio della dinamica temporale della produzione delle leggi (quindi del ciclo in senso stretto) all'analisi della scelta simultanea da parte dei politici dello stru-

---

(1) F. LAGONA, F. PADOVANO, *The political legislation cycle*, in *Public Choice*, n. 134, 2008, pp. 201-229.

(2) Si veda il paragrafo 2 sulla rassegna della letteratura.

mento legislativo con cui far “passare” le loro decisioni e del tempo in cui approvarle. In questo modo si è aperta la strada all’analisi di cicli plurimi, diversi per tipo di strumento legislativo (ad esempio il ciclo seguito dalle leggi – vale a dire, tra le fonti primarie, le leggi ordinarie, le leggi di delega e le leggi di conversione dei decreti-legge – e il ciclo seguito dai decreti strettamente governativi, di rango sub-primario) (3) e per i soggetti destinatari delle decisioni formalizzate nell’atto legislativo. Questi sviluppi teorici incrementano ulteriormente l’interesse per il ciclo politico-legislativo, in quanto mostrano chiaramente che i suoi fattori determinanti sono diversi, e le sue ramificazioni più complesse, di quelli di altri cicli più noti precedentemente studiati dalla *public choice* e della *political economy*, quali il ciclo politico di bilancio o il ciclo elettorale (4).

In questo lavoro ci limitiamo all’estensione dell’analisi del ciclo nella produzione di leggi approvate dal Parlamento italiano (leggi ordinarie, leggi di delega e leggi di conversione dei decreti-legge) che alcuni di noi avevano già intrapreso nel 2008. La parte rimanente del lavoro è organizzata come segue. Il paragrafo 2 illustra lo sviluppo della letteratura dal 2008 ad oggi. Il paragrafo 3 presenta, senza far ricorso al formalismo matematico utilizzato in altre sedi (5), la teoria del ciclo politico legislativo, il 4 descrive i dati utilizzati e l’analisi empirica, mentre il paragrafo 5 conclude.

## 2. Rassegna della letteratura

Uno dei principi fondamentali della teoria economica della legislazione (6) è che i provvedimenti legislativi, di qualunque tipo e livello, redistribuiscono “diritti di proprietà”, nella misura in cui favoriscono certi gruppi di individui e ne danneggiano altri. I legislatori (o i politici in generale) svolgono il ruolo di mediatori, nel senso che “offrono” (nel lessico della teoria) provvedimenti legislativi ai gruppi che sono politicamente più vantaggiosi da soddisfare, a spese dei gruppi che sono politicamente meno costo-

---

(3) OECD, *Better regulation in Europe: Italy*, 2013, p. 70: “the main written sources of domestic law [in Italy] are: i) the Constitution; ii) the primary sources of law; and iii) regulations”.

(4) D. MUELLER, *Public choice III*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

(5) F. PADOVANO, *A theory of the cyclical production of laws and decrees*, Mimeo, 2017.

(6) G. STIGLER, *The theory of economic regulation*, in *Bell Journal of Economics and Management Science*, n. 2, 1971, pp. 3-21; S. PELTZMAN, *Toward a more general theory of regulation*, in *Journal of Law and Economics*, n. 19, 1976, pp. 211-240; G.S. BECKER, *A theory of Competition among pressure groups for political influence*, in *Quarterly Journal of Economics*, n. 98, 1983, pp. 371-400; B.R. WEINGAST, W.J. MARSHALL, *The industrial organization of Congress: or why legislatures, like firms, are not organized as markets*, in *Journal of Political Economy*, n. 96, 1988, pp. 132-163; D. WITTMAN, *The myth of democratic failure*, Chicago, University of Chicago Press, 1997; F. PADOVANO, *A theory of the cyclical production of laws and decrees*, cit.

si da danneggiare. La natura redistributiva della produzione legislativa è generale e non si limita solo ai dispositivi che muovono risorse finanziarie. Ad esempio, un provvedimento “a costo zero”, di natura puramente regolamentativa, quale una legge che renda obbligatorio indossare il casco sui motocicli, favorisce gli interessi di certi gruppi (ad esempio i produttori di caschi) e danneggia altri (ad esempio le aziende che producono motocicli). Le attività di *lobbying* che circondano e mobilitano le attività degli organi legislativi sono coerenti con questa teoria; inoltre un’ampia letteratura empirica corrobora, in vari contesti e campioni di dati, le previsioni dei modelli che si rifanno a questa struttura teorica (7).

Nell’ambito di questa letteratura ha ricevuto un’attenzione particolare, sia per l’interesse dell’intuizione teorica che per la diffusione delle verifiche empiriche, il fenomeno del ciclo politico-legislativo (detto anche PLC, *Political Legislation Cycle*). La letteratura specifica sul PLC si compone tutt’oggi di un numero limitato, ma in rapida crescita, di contributi prevalentemente empirici (8), che hanno riscontrato una assai robusta evidenza sull’uso strategico della produzione di leggi subito prima delle elezioni politiche. I primi contributi teorici (9) hanno sviluppato modelli della produzione legislativa che spiegavano i picchi nella produzione di leggi alla fine delle legislature come una strategia tesa a mantenere unite le coalizioni di governo (i cosiddetti “cartelli legislativi”), e massimizzare così la loro probabilità di essere rielette. In un primo momento il supporto empirico a questi modelli è stato fornito da dati relativi alla produzione aggregata di leggi da parte del Parlamento italiano (10) e di quello europeo (11). Già nel 2011, però, Brechler e Gersl (12) riscontravano cicli legislativi nel Parlamento della Repubblica Ceca del periodo *post* comunista e per la prima volta verificavano come i cicli fossero diversi a seconda dell’argomento delle leggi. Infine un’evidenza robusta di ciclo legislativo è stata trovata nell’*Assemblée Nationale* francese, dove il ciclo si svolge all’interno di un regime non già parlamentare, come nel caso degli studi già citati, ma semi-presidenziale, nel quale la produzione di leggi si dimostra sensibile al *timing* sia delle ele-

---

(7) T. PERSSON, G. TABELLINI, *Economic effects of Constitutions*, Cambridge, Mit Press, 2005.

(8) F. LAGONA, F. PADOVANO, *The political legislation cycle*, cit. e F. LAGONA, A. MARUOTTI, F. PADOVANO, *Multilevel multivariate modelling of legislative count data, with hidden Markov chain*, in *Journal of the Royal Statistical Society: Series A*, n. 178, 2015, pp. 705-723.

(9) F. LAGONA, F. PADOVANO, *The political legislation cycle*, cit. e F. PADOVANO, *A positive theory of political collusion and government growth*. Ph.D. dissertation, George Mason University, 1995.

(10) Ivi.

(11) L. KOVATS, *Do elections set the pace? A quantitative assessment of the timing of European legislation*, in *Journal of European Public Policy*, n. 16, 2009, pp. 239-255.

(12) J. BRECHLER, A. GERSL, *Political legislation cycle in the Czech Republic*, in *Constitutional Political Economy*, n. 25, 2014, pp. 137-153.

zioni politiche che di quelle presidenziali (13). Questi studi hanno aperto la strada ad una linea di ricerca volta a verificare l'esistenza del ciclo in altri paesi occidentali, come la Spagna, e orientali, come la Corea del Sud. I primi risultati di questi studi, non ancora pubblicati, sembrano confermare il carattere di generalità del fenomeno e delle teorie che lo spiegano.

Un significativo passo avanti è rappresentato dal lavoro di Lagona, Maruotti e Padovano (14), che riscontrava per la prima volta come la produzione di leggi e decreti da parte dei governi italiani fosse caratterizzata da cicli *opposti* di leggi e decreti. In particolare la produzione di leggi appariva concentrata alla fine della legislatura, mentre quella dei decreti era caratterizzata da cicli più lunghi e concentrati all'inizio della legislatura (e della vita dei singoli governi). Questa nuova scoperta, resa possibile dall'estensione del *dataset* sulla produzione legislativa italiana, poneva il problema della rivisitazione delle spiegazioni teoriche del ciclo, per includere in un'unica teoria la scelta dello strumento legislativo (legge o decreto) e del momento per approvarlo (i due cicli opposti di leggi e decreti). Padovano (15) è il primo a elaborare, nel 2017, un modello formale di cicli multipli, che viene spiegato nella sezione seguente.

### 3. La teoria del ciclo politico legislativo

L'idea alla base dei nuovi modelli di PLC (16) è che i legislatori hanno come funzione obiettivo la probabilità di essere rieletti, e che la massimizzazione di tale funzione rende due scelte che i legislatori normalmente compiono — *quale tipo* di strumento legislativo adottare e *quando* approvarlo — intrinsecamente interdipendenti.

La logica del modello è semplice perché presuppone l'esistenza di tre (insiemi di) agenti: 1) un "legislatore" in carica che cerca di essere rieletto; 2) degli elettori non organizzati che agiscono individualmente; 3) degli elettori organizzati in *lobbies*. Dal lato della domanda del mercato politico, gli elettori organizzati in *lobbies* si distinguono da quelli individuali perché a) sono meglio informati e b) possono trasferire risorse al legislatore. Gli elettori individuali invece possono ricompensare (o meno) il legislatore per le

---

(13) F. PADOVANO, N. GAVOILLE, *Legislative cycles in a semi-presidential system*, in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, n. 173, 2017, pp. 470-497.

(14) F. LAGONA, A. MARUOTTI, F. PADOVANO, *Multilevel multivariate modelling of legislative count data, with hidden Markov chain*, cit., pp. 705-723.

(15) F. PADOVANO, *A theory of the cyclical production of laws and decrees*, cit.

(16) *Ibidem*.

scelte fatte solo mediante il voto. Sul lato dell'offerta del mercato politico il legislatore offre agli elettori e alle *lobbies* due tipi di "beni" (o politiche), caratterizzati da due profili redistributivi differenti: un bene pubblico generale e un bene privato specifico. Il primo può essere inteso come una politica di interesse generale (ad esempio, la politica sull'immigrazione); l'altro come un provvedimento riferito ad un ristretto numero di persone (ad esempio, l'assunzione di guardie forestali in un determinato parco naturale). La distinzione tra questi due tipi di beni è estremizzata nella teoria (generale *vs.* specifico) ma è da intendersi in termini relativi nella realtà (provvedimenti di interesse più o meno generale). In linea con la logica dell'azione collettiva (17), gli elettori individuali domandano provvedimenti di interesse generale, mentre le *lobbies* si concentrano sui provvedimenti di loro interesse specifico ed esclusivo. Per offrire tali provvedimenti il legislatore deve impiegare risorse (ad esempio, entrate fiscali) e approvare provvedimenti legislativi, affinché le sue decisioni abbiano valore giuridico. A tale scopo egli può ricorrere a due tipi di strumenti legislativi, tra loro alternativi, ma comunque disponibili, che nel gergo della teoria del PLC sono definiti come segue: 1) le "leggi", termine con il quale ci si riferisce a tutti gli strumenti legislativi che richiedono un esplicito voto parlamentare, e pertanto risultano visibili a tutti gli agenti (nella presente ricognizione, leggi ordinarie, leggi di delega e leggi di conversione dei decreti-legge); e 2) i "decreti", che si riferiscono invece a tutti gli strumenti legislativi che *non* necessitano di un voto parlamentare e pertanto sono visibili solo ai gruppi di interesse, in virtù delle loro migliori informazioni rispetto agli elettori individuali (atti normativi del governo di rango sub-primario quali regolamenti governativi e ministeriali). Nel sistema legislativo italiano i decreti governativi che necessitano di un'approvazione parlamentare (quale i decreti-legge che devono essere convertiti in legge, art. 77, II comma Cost.) e le leggi di delega legislativa (che autorizzano il Governo ad adottare decreti legislativi entro un certo termine e sulla base di principi e criteri direttivi, art. 76 Cost.), rientrano nella categoria delle leggi secondo il PLC. I diversi costi informativi dei due insiemi di agenti sul lato della domanda spingono il legislatore a utilizzare decreti (*alias* provvedimenti a bassa visibilità) per soddisfare gli interessi delle *lobbies*; e ad approvare i provvedimenti di portata generale che interessano agli elettori individuali mediante leggi (*alias* strumenti legislativi ad elevata visibilità). La presenza di regolamenti che stabiliscono riserve di legge sono per semplicità non considerate

---

(17) Sull'argomento V.M. OLSON JR., *The logic of collective action*, Harvard, Harvard University Press, 1970, S. BAVETTA, F. PADOVANO, *A model of the representation of interests in a compound democracy*, in *Constitutional Political Economy*, n. 11, 2000, pp. 5-25., A.T. DENZAU, M.C. MUNGER, *Legislators and interest groups: how unorganized interests get represented*, in *American Political Science Review*, n. 80, 1986, pp. 89-106, e G.M. GROSSMANN, E. HELPMAN, *Interest groups and trade policy*, Princeton, Princeton University Press, 2002.



nel modello e, comunque, nella realtà legislativa di molti paesi, sono spesso erose se non proprio ignorate (18).

La previsione dei modelli di PLC è che il legislatore approvi i provvedimenti di interesse particolare delle *lobbies* mediante decreti nelle fasi iniziali della legislatura, mentre concentri la produzione di leggi alla fine. Questo perché gli elettori partecipano al mercato politico principalmente all'approssimarsi delle elezioni, mentre i minori costi informativi mantengono le *lobbies* attive durante tutta la durata della legislatura. Al legislatore conviene quindi approvare decreti all'inizio della legislatura, per minimizzare la visibilità della redistribuzione di risorse dagli elettori alle *lobbies*; e successivamente massimizzare la probabilità di ottenere voti soddisfacendo gli elettori alla fine della legislatura mediante l'approvazione di leggi visibili, quando le elezioni si approssimano. Si ottiene in questo modo un doppio ciclo contrapposto di leggi e decreti, con un picco di decreti approvati all'inizio della legislatura e un picco di leggi alla fine di essa. Lagona, Maruotti e Padovano (19) trovano un forte riscontro empirico per questa teoria nel contesto della produzione di leggi e di decreti in Italia per le prime 15 legislature del Parlamento Italiano. Padovano (20) argomenta che questa logica nella scelta dello strumento legislativo e del tempo della sua approvazione si spiega anche con la necessità dei legislatori di finanziare le loro campagne elettorali mediante contributi di gruppi di interesse. Ciò spinge i legislatori ad approvare provvedimenti per le *lobbies* prima (sempre mediante decreti a bassa visibilità) in cambio di risorse che poi spendono per finanziare la campagna elettorale alla fine della legislatura e ottenere così i voti degli elettori.

## 4. Analisi empirica

### 4.1. La produzione legislativa italiana

Al fine di verificare la presenza di un ciclo politico-legislativo in Italia, sono stati raccolti dati sulla produzione legislativa del Parlamento italiano dalla prima legislatura fino all'ultima (la XVIII, che si è chiusa nel marzo del 2018). In questo modo si estende in misura considerevole lo studio prece-

---

(18) J.E.L. CAMPOS, *Legislative Institutions, Lobbying, and the Endogenous Choice of Regulatory Instruments: A Political Economy Approach to Instrument Choice*, in *Journal of Law, Economics, & Organization*, n. 5, 1989, pp. 333-353.

(19) F. LAGONA, A. MARUOTTI, F. PADOVANO, *Multilevel multivariate modelling of legislative count data, with hidden Markov chain*, cit.

(20) F. PADOVANO, *A theory of the cyclical production of laws and decrees*, cit.

dente di Lagona e Padovano (21), che includeva le legislature I-XIII. In particolare, è stato rilevato il numero di leggi (secondo la definizione data nel paragrafo precedente) approvate ogni mese dal Parlamento durante gli 841 mesi che coprono il periodo che va dal mese di maggio del 1948, quando fu inaugurata la I legislatura, al mese in cui l'ultimo governo espresso dalla XVIII legislatura, il governo Gentiloni, ha esaurito le sue funzioni (maggio del 2018). L'approvazione si riferisce alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana. I dati sono tratti dalla Gazzetta ufficiale.

Sulla base della teoria del PLC, ai fini di individuare i fattori che determinano il ciclo e i fattori che ne possono mascherare la presenza (fattori confondenti), sono stati anche raccolti dati sui contesti politico-istituzionali che hanno caratterizzato la produzione legislativa del Parlamento italiano. La variabilità di tali contesti dal 1948 ad oggi rende il caso italiano un campione ideale per verificare empiricamente la teoria del PLC e garantisce una ricchezza di informazioni difficilmente rintracciabile in altri sistemi politici.

Uno dei fattori determinanti del ciclo è la durata della legislatura. Nel periodo considerato, solo 8 legislature hanno raggiunto la scadenza naturale dei 5 anni previsti dalla Costituzione (precisamente, le legislature I, II, III, IV, X, XIII, XIV, XVI). Le rimanenti 10 si sono chiuse anticipatamente. L'eterogeneità della durata delle legislature è importante, dato che la teoria prevede l'esistenza di un ciclo sotto l'ipotesi che la durata della legislatura sia stata prevista dai legislatori (22). La presenza del ciclo in legislature con scadenza naturale e, simultaneamente, la sua assenza (o la sua attenuazione) in legislature che si chiudono prematuramente costituisce una prima restrizione empirica che può sottoporre a verifica la teoria.

Un secondo fattore determinante è la dimensione della maggioranza che sostiene il governo. Se da un lato aumenti di produttività legislativa a fronte di maggioranze di grandi dimensioni costituiscono evidenza a supporto della teoria, tale evidenza è confermata solo se coalizioni di piccole dimensioni, che al limite non godono della fiducia della maggioranza parlamentare, o di una maggioranza stabile, sono associate a diminuzioni di produttività legislativa. In questo studio, la dimensione della maggioranza è stata misurata considerando il minimo tra la percentuale di seggi detenuta dalla maggioranza nelle due camere del parlamento, nel seguito indicato come *Indice di maggioranza*. Poiché il sistema parlamentare italiano è un bicameralismo perfetto, un governo che non dispone della maggioranza in una delle due Camere è di fatto un governo di minoranza.

---

(21) F. LAGONA, F. PADOVANO, *The political legislation cycle*, cit.

(22) Ivi e F. PADOVANO, *A theory of the cyclical production of laws and decrees*, cit.

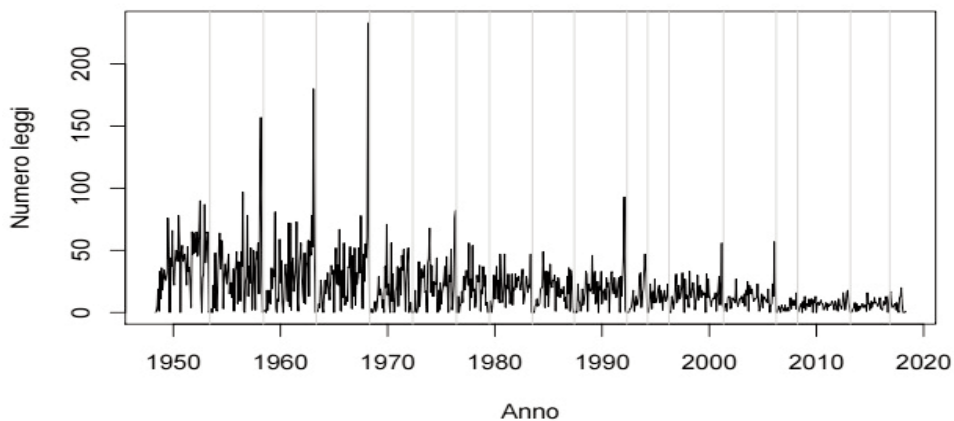


Tabella 1: distribuzione delle principali variabili rilevate (23).

Variabile	Minimo	1mo quartile	Mediana	Media	Terzo quartile	Massimo
Numero mensile leggi	0,00	5,00	13,00	19,38	28,00	233,00
Durata legislatura	18,00	44,75	49,50	47,44	59,00	62,00
Indice di maggioranza	0,19	0,52	0,55	0,55	0,60	0,92

La Tabella 1 riporta alcune statistiche descrittive della distribuzione della produzione legislativa e dei suoi fattori determinanti. I dati relativi a queste variabili sono tratti dal Ministero dell'interno.

Figura 1: frequenza delle leggi ordinarie approvate dal Parlamento italiano durante le legislature I - XVIII



La Figura 1 mostra il numero di leggi ordinarie approvate mensilmente durante le 18 legislature considerate. Le rette grigie verticali indicano la fine di una legislatura e l'inizio della successiva. I picchi negli ultimi mesi prima della chiusura della legislatura possono essere considerati una prima indicazione dell'esistenza del ciclo. Si deve notare come i picchi siano più pronunciati alla fine delle legislature che raggiungono la loro scadenza

(23) Il minimo e il massimo indicano il valore rispettivamente più basso e più alto assunto dalla variabile; il 1mo quartile, la mediana e il terzo quartile indicano il più piccolo valore della variabile superato rispettivamente dal 75%, dal 50% e dal 25% delle osservazioni.

naturale, mentre sono meno evidenti, o mancano del tutto, alla fine di legislature che vengono chiuse anticipatamente. L'unica significativa eccezione sembra essere costituita dalla prima legislatura, in occasione della quale la produzione di leggi è sostenuta fin dall'inizio. L'assenza del ciclo in questa legislatura può essere spiegata dal fatto che la legislatura I fu caratterizzata dalla necessità di istituire i fondamenti della nuova Repubblica: è la cosiddetta "legislatura costituzionale".

Il mero esame grafico della Figura 1 non è tuttavia sufficiente per individuare l'esistenza di un ciclo politico-legislativo, in quanto esso può essere mascherato da numerose variabili confondenti. Un primo fattore confondente è il *trend* decrescente della produzione legislativa. La Figura 1 mostra chiaramente come l'attività parlamentare sia andata progressivamente diminuendo nel corso degli anni. L'intuizione che se ne ricava — da suffragare con l'analisi di regressione — è che le forze politiche abbiano avuto, col tempo, sempre maggiore difficoltà a concludere accordi legislativi; un segno di crisi del sistema parlamentare. È altresì possibile, come riscontrato da Lagona, Maruotti e Padovano (24) che la produzione di decreti abbia seguito un *trend* inverso, ma anche tale dinamica suffragherebbe l'interpretazione della "crisi di produttività" del sistema parlamentare. Un altro fattore confondente è costituito dalla stagionalità della produzione legislativa: nei mesi di agosto e settembre l'attività parlamentare si riduce drasticamente per la pausa estiva. Infine, non si deve dimenticare che la maggior parte delle legislature italiane sono caratterizzate da molteplici crisi di governo che alterano temporaneamente il ciclo politico-legislativo. È necessario pertanto controllare la dinamica della produzione legislativa di ogni singolo governo, per riuscire a cogliere il PLC vero e proprio, coerente con la teoria.

## 4.2. Analisi della regressione

Per verificare la presenza di un ciclo politico-legislativo in Italia, correggendo le stime per i citati fattori confondenti, è stato stimato un modello di regressione di Poisson. Si tratta di un modello lineare generalizzato (25), specificatamente formulato per l'analisi dei dati di conteggio, ovvero dati che si presentano sotto forma di frequenza. Tale modello si basa sull'assunzione che il tasso di produzione legislativa durante il mese  $t$  sia legato ai valori assunti nello stesso mese da una batteria di  $p$  variabili, diciamo, attraverso una funzione esponenziale dove sono  $p$  coefficienti di regressione che indicano l'effetto (su scala logaritmica) che ogni variabile ha sul tasso

---

(24) F. LAGONA, A. MARUOTTI, F. PADOVANO, *Multilevel multivariate modelling of legislative count data, with hidden Markov chain*, cit.

(25) P. McCULLAGH, J.A. NELDER, *Generalized linear models*, Cambridge, Chapman and Hall, 1983.

di produzione legislativa (26). La stima dei coefficienti di regressione sulla base dei dati utilizzati è stata effettuata con il metodo della massima verosimiglianza (27).

Il modello impiegato in questo studio include una batteria di coefficienti volti a catturare l'effetto che le determinanti del ciclo politico-legislativo hanno sul tasso di produzione legislativa. L'effetto della *Maggioranza* indica la variazione nel numero di leggi approvate quando l'*indice di maggioranza* assume un valore maggiore di 0,5. La variabile associata a questo effetto è binaria (vale 1, nel caso in cui l'indice di maggioranza superi 0,5 e 0, altrimenti). L'uso di una variabile binaria in luogo di una continua coglie la diversa natura, in termini di capacità di produzione legislativa, di un governo supportato da una maggioranza parlamentare rispetto ad uno che non dispone di tale maggioranza. La teoria prevede un effetto positivo di tale variabile. L'effetto del *Trend della legislatura* indica invece la componente tendenziale del numero di leggi all'interno della legislatura. Il valore della variabile associata a questo effetto è pari ad 1 al primo mese della legislatura e aumenta di una unità in ciascun mese, fino alla fine della legislatura. La teoria del ciclo politico-legislativo presuppone che il coefficiente di regressione associato a tale variabile abbia segno positivo. L'*interazione* tra il *Trend* della legislatura e l'effetto della *Maggioranza* indica la variazione della componente tendenziale della legislatura dovuto al caso in cui la maggioranza di governo sia associata ad un indice di maggioranza superiore a 0,5. L'idea è che nelle legislature in cui esiste una maggioranza stabile e definita, la produzione legislativa segua ritmi più marcati, quindi il segno atteso è di nuovo positivo. L'effetto della variabile *Trend del governo* indica poi la componente tendenziale del numero di leggi all'interno della durata del singolo governo, annidata all'interno della legislatura. Tale variabile assume valore 1 nel mese in cui il governo riceve la fiducia e cresce di un'unità fino al mese in cui tale governo è rimpiazzato dal successivo. Infine l'effetto della variabile *Fine legislatura* indica l'aumento delle leggi approvate durante gli ultimi tre mesi di una legislatura che raggiunge la sua conclusione naturale. La positività dei coefficienti di regressione associati a tali effetti, e di quest'ultimo in particolare, costituisce evidenza del ciclo politico-legislativo.

---

(26) Più precisamente, si assume che il numero di leggi approvato durante il mese  $t$  sia la determinazione di una variabile aleatoria di Poisson con parametro. Rispetto ad un modello di regressione lineare con residui normalmente distribuiti, il modello di Poisson tiene conto della distribuzione asimmetrica e della positività del numero delle leggi.

(27) Tale metodo consente di ottenere anche l'errore *standard* associato ad ogni coefficiente stimato, cioè una misura dell'incertezza statistica legata alla stima, e la significatività (*p-value*), cioè la probabilità di ottenere una stima superiore a quella ottenuta sotto l'ipotesi che la variabile in questione abbia un effetto nullo sul tasso di produzione legislativa. Nella letteratura econometrica, stime associate ad un *p-value* inferiore a 0.05 sono di solito giudicate sufficientemente significative.

In aggiunta a tali variabili, il modello tiene conto di una serie di fattori confondenti. L'effetto della variabile *Trend di lungo periodo* cattura il *trend* decrescente della produzione legislativa. Tale variabile assume valore 1 al primo mese della legislatura I, e cresce fino a 841 a maggio 2018. L'effetto della variabile *Stagionalità* indica la diminuzione del numero di leggi nei mesi di agosto e settembre. Infine l'effetto della variabile *Crisi di governo* indica la diminuzione della produzione legislativa dovuta al cambio di governo all'interno di una legislatura; la variabile vale 1 nei mesi di crisi di governo (ed esercizio provvisorio) e 0 nei mesi in cui il governo gode dei suoi pieni poteri parlamentari. L'effetto atteso di tali fattori confondenti è negativo.

La Tabella 2 mostra le stime dei coefficienti di regressione associati alle variabili incluse nel modello, ottenute con il metodo di massima verosimiglianza, le stime degli errori *standard* e l'indicazione della significatività delle stime (*p-value*). La Figura 2 mostra invece il ciclo politico-legislativo individuato dal modello.

Tabella 2: stima del modello di regressione

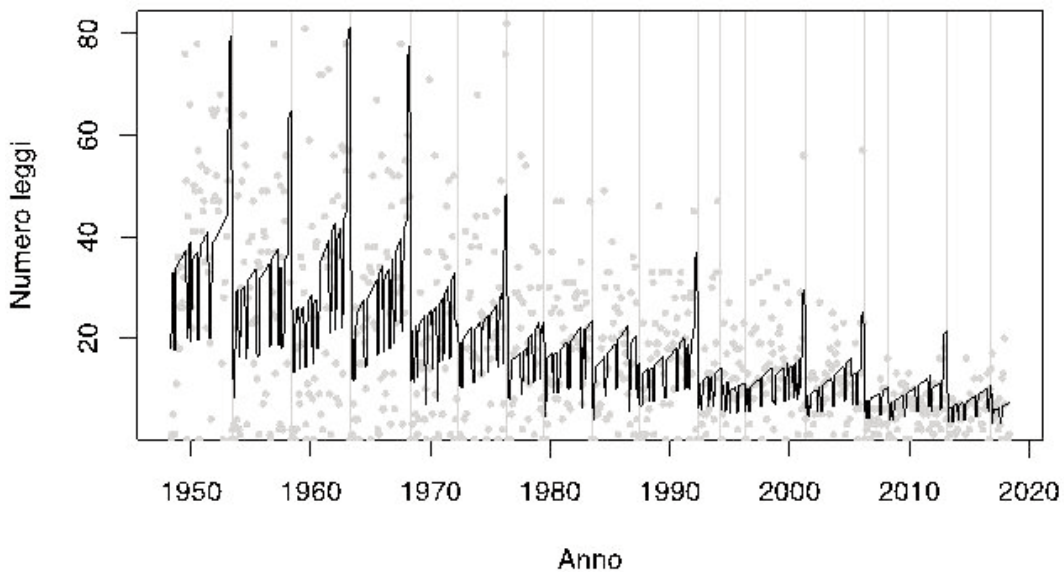
Effetto	Stima	Errore standard	Significatività ( <i>p-value</i> )
Intercetta	3,471	0,028	0,000
Fine legislatura	0,548	0,032	0,000
Trend della legislatura	0,006	0,001	0,000
Interazione Trend-Maggioranza	0,004	0,001	0,000
Maggioranza	0,100	0,037	0,007
Trend del governo	0,006	0,001	0,000
Trend di lungo periodo	-0,002	0,000	0,000
Stagionalità	-0,642	0,028	0,000
Crisi di governo	-0,588	0,040	0,000
Devianza sotto H0	15375,0		
Devianza residua sotto H0 (28)	9397,5		
Devianza residua	9397,5		

(28) La differenza tra la devianza sotto l'ipotesi (nulla) che tutti i coefficienti di regressione siano uguali a 0 (e che quindi il numero di leggi sia spiegato solo dall'intercetta), e la devianza residua è pari a 5977,5. Tali valori possono essere usati per costruire una statistica test di tipo chi quadrato per verificare il

Come si può agevolmente riscontrare dalla Tabella 2, i risultati delle stime sono in linea con i valori attesi e altamente significativi (i  $p$ -value sono largamente inferiori a 0,05).

In particolare, i valori positivi (0,006) degli effetti Trend di Legislatura e Trend del Governo indicano che alla crescita esponenziale del tasso di produzione legislativa durante la legislatura si somma la crescita dovuta alla durata del governo in carica. Il valore positivo dell'effetto Maggioranza (0,001) e dell'effetto di Interazione Trend-Maggioranza (0,004) indica che una maggioranza governativa che superi il 50% non solo accresce il livello medio del tasso di produzione legislativa, ma ne velocizza il *trend* esponenziale. A questi effetti va aggiunto il valore 0,548 dell'effetto di Fine legislatura, che indica che a fine legislatura il tasso di produzione di legislativa subisce, *ceteris paribus*, un incremento pari a  $exp(0,548)=1,73$ . Tali effetti sono stimati al netto della diminuzione della produzione legislativa dalla costituzione ad oggi (catturata dall'effetto Trend di lungo periodo) e della diminuzione fisiologica delle attività parlamentari durante le pause estive (effetto Stagionalità) e delle crisi di governo (effetto Crisi di governo).

Figura 2: il ciclo politico-legislativo del Parlamento italiano durante le legislature I-XVIII, previsto da un modello di regressione di Poisson.



potere esplicativo del modello. In questo caso, il test porta a rifiutare l'ipotesi nulla ( $p$ -value = 0,000).

La teoria del PLC, per la sua componente ristretta al ciclo delle leggi, risulta dunque supportata dai dati. La Figura 2 illustra il buon potere esplicativo del modello: i punti indicano il numero di leggi approvate ogni mese dal Parlamento e la linea rappresenta la dinamica del ciclo stimata dal modello di regressione di Poisson.

In aggiunta ai risultati testé presentati, sono state stimate delle regressioni simili, tese a verificare eventuali differenze nella produzione legislativa tra le legislature che appartengono alla cosiddetta "Prima Repubblica" (I-XI) e quelle successive, della "Seconda Repubblica" (XII-XVIII). Una variabile *dummy*, che discrimina questi due periodi, non riscontra variazioni statisticamente significative della produzione legislativa; quest'ultima sembra gradualmente diminuire nel susseguirsi delle legislature dalla prima all'ultima, per fattori non riconducibili alla struttura partitica o ai sistemi elettorali. Si è anche verificato se maggioranze più o meno frammentate abbiano un impatto sulla produzione legislativa. A tale scopo è stato calcolato l'indice di Herfindahl della maggioranza e dell'opposizione (29), sotto l'ipotesi che maggioranze più coese (ad esempio, di governi monocolori o bipartitici, come quelli della I legislatura) riescano a far approvare un numero maggiore di leggi rispetto a governi sorretti da maggioranze più frammentate (ad esempio i pentapartiti della X e XI legislatura). Tale variabile non risulta mai statisticamente significativa, probabilmente a causa della sua multicollinearità con l'indice di maggioranza: governi con maggioranze più ampie tendono ad essere più frammentati. Infine, come è di uso nella letteratura empirica sul PLC, è stato verificato se il picco di produzione legislativa non sia dovuto alla decadenza dei progetti di legge che la Costituzione impone alla fine di ciascuna legislatura (ipotesi del cosiddetto "*rush to the end*"). Qualora così fosse, i tempi di approvazione di una legge dovrebbero essere diversi in momenti diversi della legislatura. Tuttavia il Parlamento Italiano in media impiega sei mesi per approvare una legge, con una deviazione *standard* che rimane pressoché costante nel tempo. Tali risultati sono in linea con quelli di altri paesi in cui l'alternativa teorica "*rush to the end*" / PLC è stata verificata, ad esempio per l'*Assemblée Nationale* francese (30).

## 5. Conclusioni

La verifica empirica del ciclo politico legislativo sui dati della produzione di leggi del Parlamento italiano, esteso a tutte le legislature finora concluse, conferma sostanzialmente i risultati dello studio del 2008, relati-

(29) F. LAGONA, F. PADOVANO, *The political legislation cycle*, cit.

(30) F. PADOVANO, N. GAVOILLE, *Legislative cycles in a semi-presidential system*, cit.



vo alle prime 13 legislature. La produzione di leggi in Italia è caratterizzata da picchi nei tre mesi immediatamente precedenti la fine delle legislature che esauriscono la loro durata normale di cinque anni, e non nelle altre. Anche gli altri fattori determinanti identificati dalla teoria del PLC ricevono un riscontro empirico positivo.

Il valore corroborante di questo studio rafforza le basi per successivi sviluppi dell'analisi sulla produzione di leggi nel nostro paese. Un primo sviluppo possibile è la verifica della presenza di cicli opposti tra leggi e decreti, come i più recenti modelli del PLC suggeriscono. Altre indagini possono verificare se singoli strumenti legislativi, analizzati in maniera più disaggregata (ad esempio, tipi di legge differenti, provvedimenti approvati in seduta plenaria o da singoli commissioni parlamentari, etc.) sono caratterizzati da cicli diversi. Infine rimane da affrontare l'analisi comparativa, in quanto la letteratura empirica sul PLC si è finora concentrata su un'analisi *time series* di singoli paesi, lasciando inesplorate questioni quali la produttività legislativa relativa dei sistemi parlamentari rispetto a quelli presidenziali, oppure l'impatto sulla produzione di leggi di diversi sistemi elettorali o della possibilità del rinnovo parziale del Parlamento.

La ricerca sul ciclo politico-legislativo è solo agli inizi.