

Il costo economico delle leggi oscure: cause e *remedia*

Luigi Guiso

ISTITUTO EINAUDI PER L' ECONOMIA E LA FINANZA

**LEZIONE UGO LA MALFA
19 NOVEMBRE 2025**

LUIGI.GUIO55@GMAIL.COM



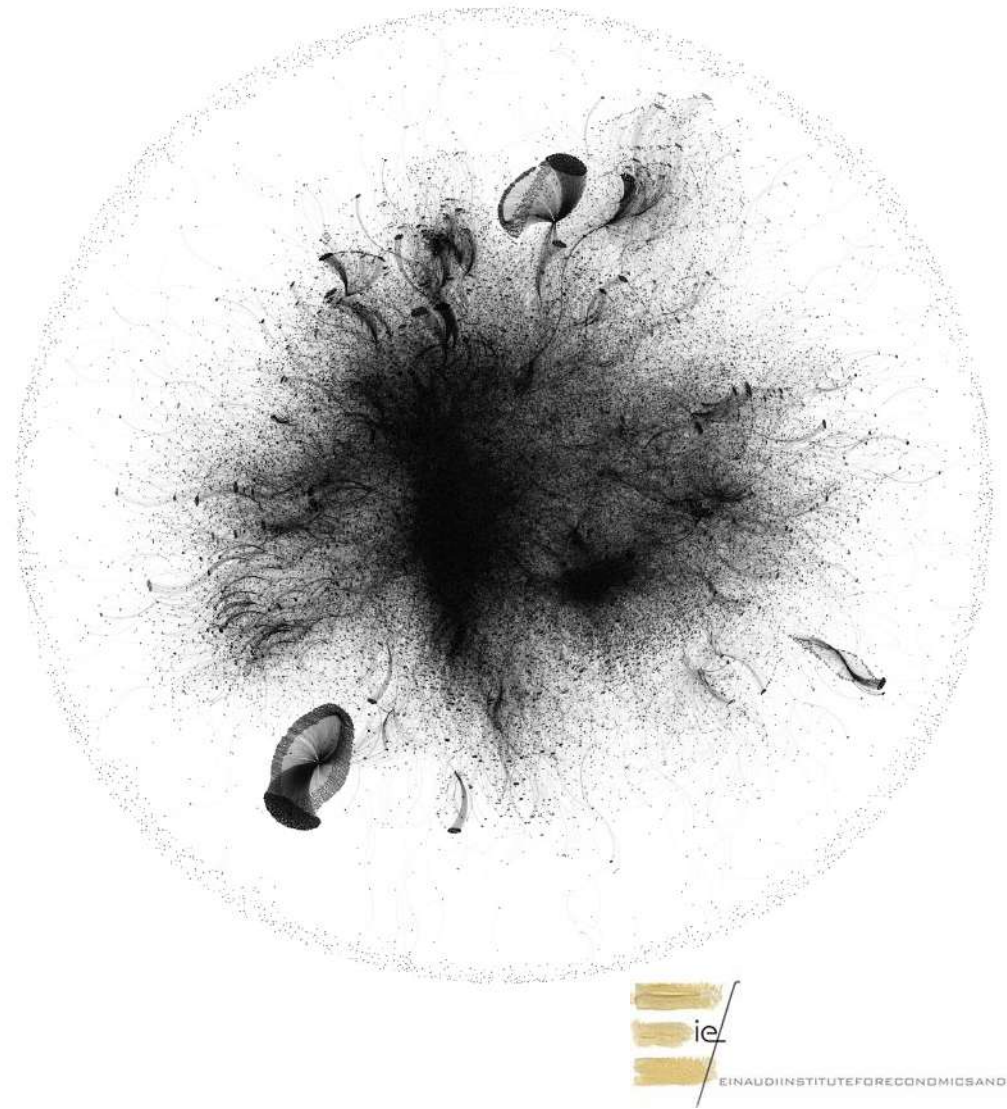
Il ruolo della legge

- Società legata da insieme di norme – cristallizzate in leggi, regolamenti etc.
- Decretano ciò che lecito o non lecito fare
- Per regolare efficacemente i comportamenti le norme devono:
 - Essere note
 - Essere condivise (es. codice della strada)
- Più facile che abbiano queste proprietà se sono
 - **Poche**
 - **Chiare**
 - **Non contraddittorie**

Queste proprietà definiscono la **qualità della legislazione**

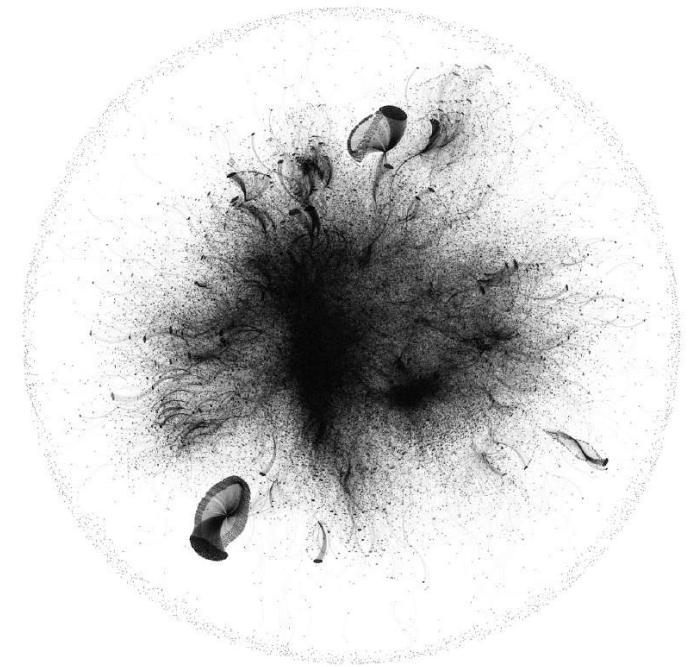
Il mondo in cui viviamo

- Molto lontano da questo ideale
- **Tante**
 - Leggi italiane 86 milioni di parole
 - Crescono del 3% all'anno
 - Norme europee, altri 220 milioni
- **Intricate**
 - Matassa di collegamenti reciproci
 - Oltre **146 mila** nella legislazione italiana
 - **Mezzo milione** in quella europea



Impossibile conoscerle

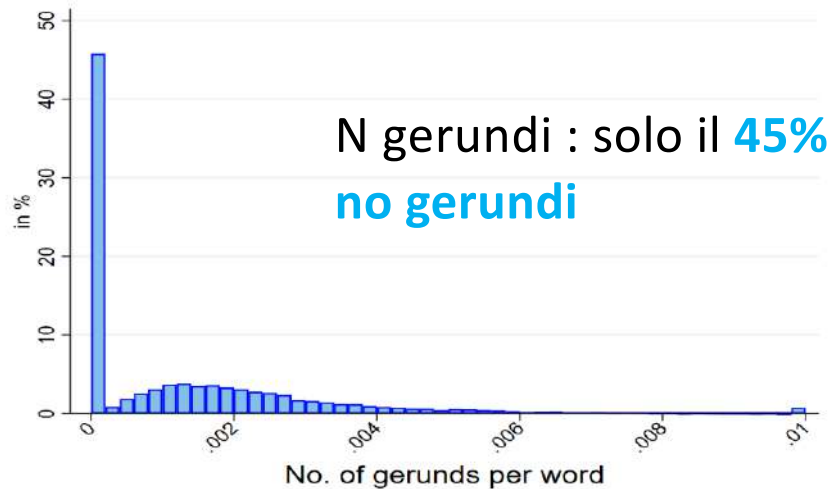
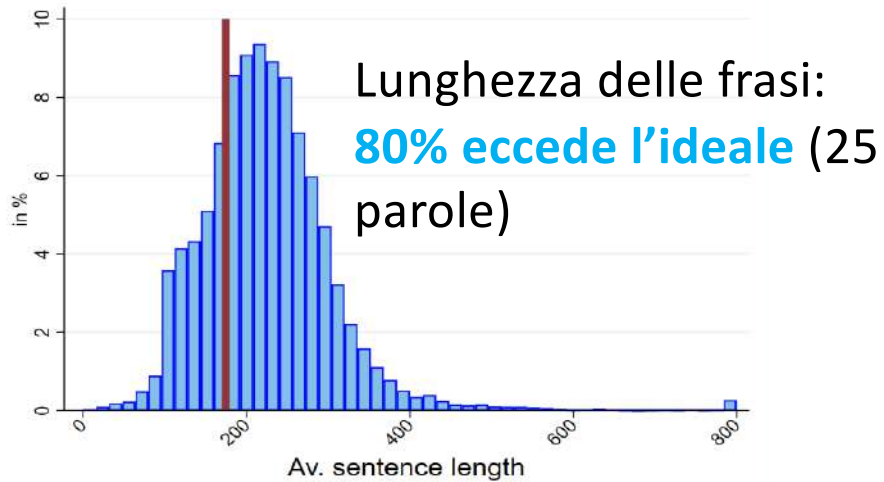
- Un umano istruito che legge tutti i giorni 8 ore alla stessa velocità impiega **due anni** solo per leggere la normativa italiana
- 5 anni per quella europea
- Il principio fondamentale *Ignorantia legis non excusat* è inevitabilmente in crisi



Non solo tante ma anche oscure

- Il testo delle leggi italiane è lontano dai requisiti di chiarezza dei manuali di scrittura delle norme
- Frasi troppo lunghe
- Intrise di gerundi
- Parole lontane dal vocabolario di uso quotidiano

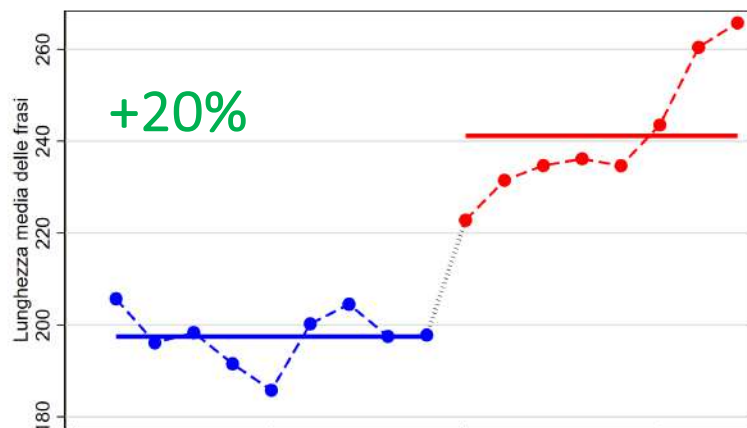
Qualità della scrittura



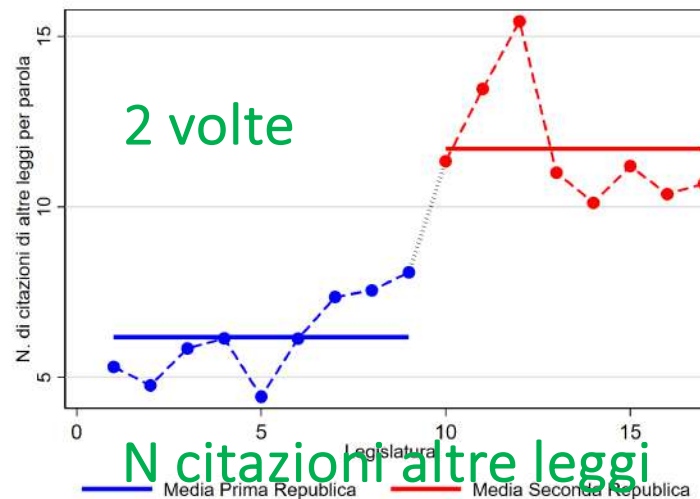
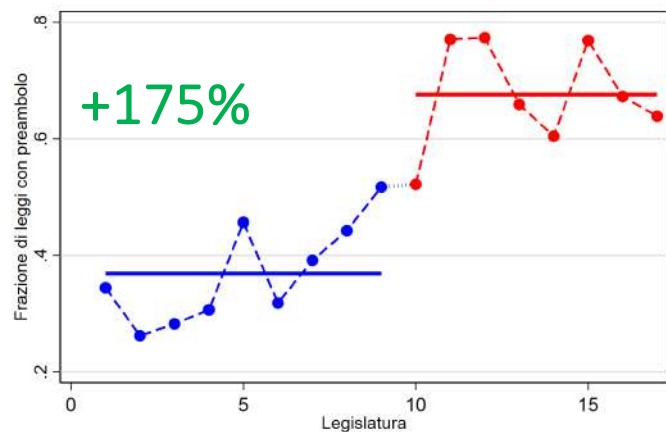
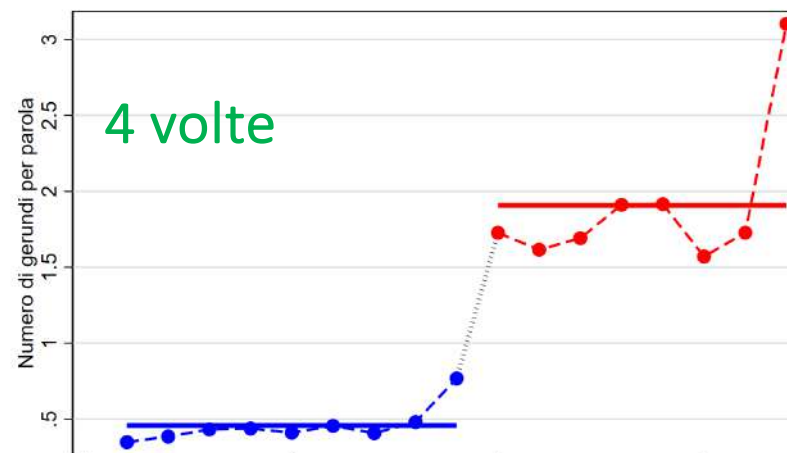
Length of sentences: mean=218.7 & SD=82.5; gerunds per word: mean=.0007 & SD=.0018; number of cited laws per word: mean=.005 & SD=.007

Fatto chiave: peggiorano nel tempo, break nel 1992

Lunghezza delle frasi



Numero di gerundi

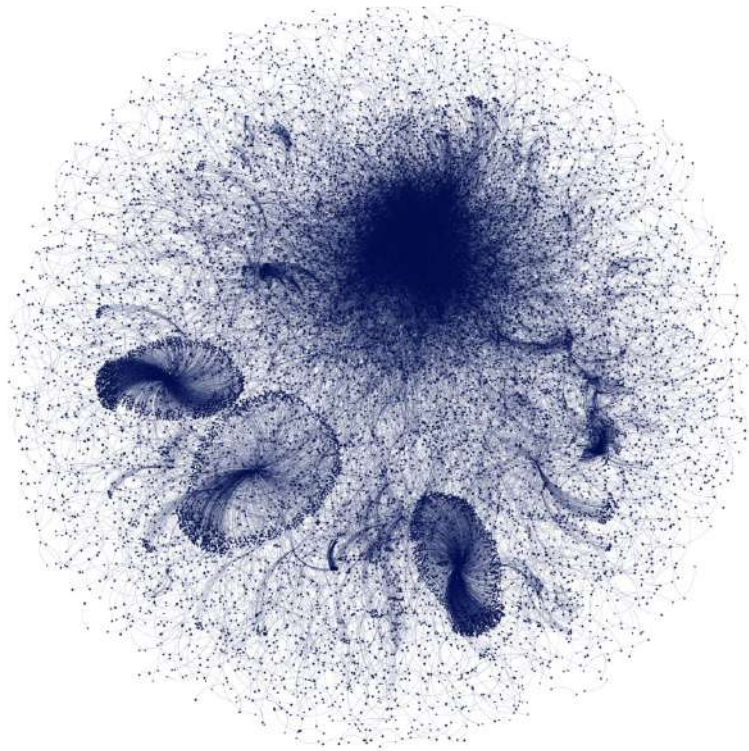


% leggi con preambolo

N citazioni altre leggi

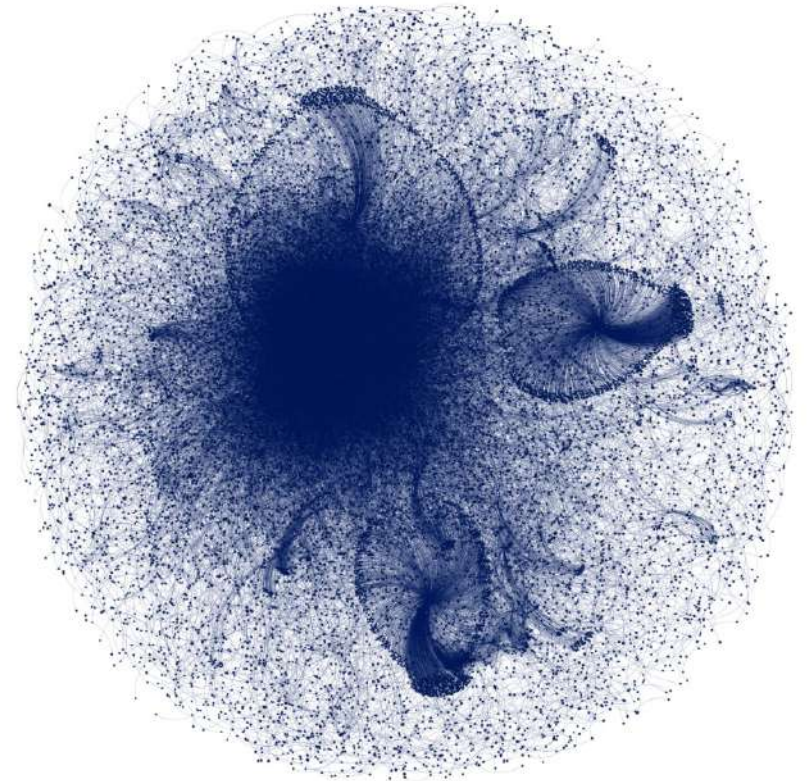
Kaos

1990



38000

2000

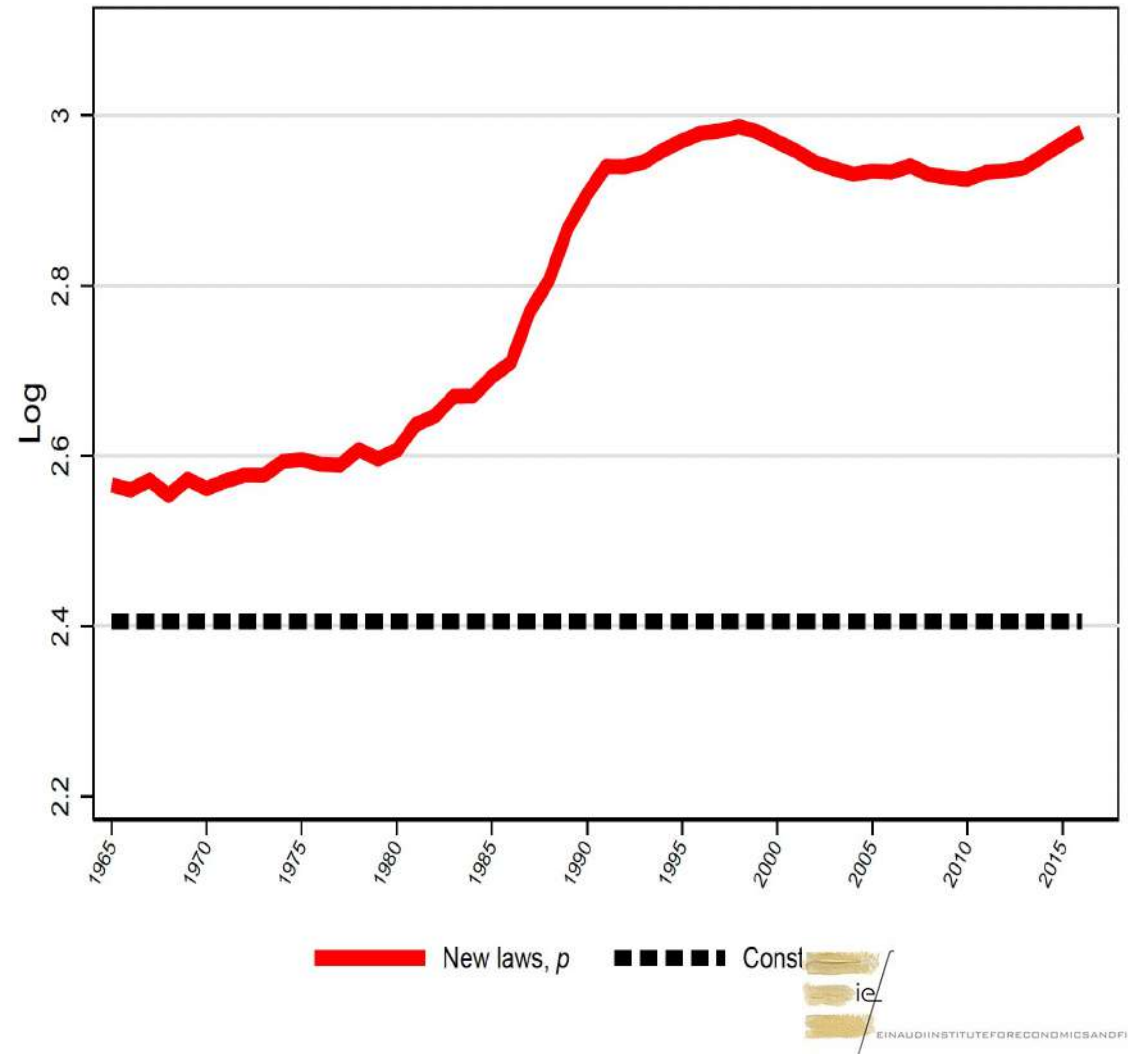


73000

N. riferimenti ad altre leggi raddoppia in soli 10 anni

Un indicatore sintetico di oscurità

- Linea tratteggiata: costituzione
- Linea rossa: nuove leggi nell'anno
- Leggi sempre meno chiare della costituzione
- Negli anni 2000 40% più oscure rispetto alla Prima Repubblica
- 50% dovuto alla dinamica dei Decreti Legge (16% più oscuri)



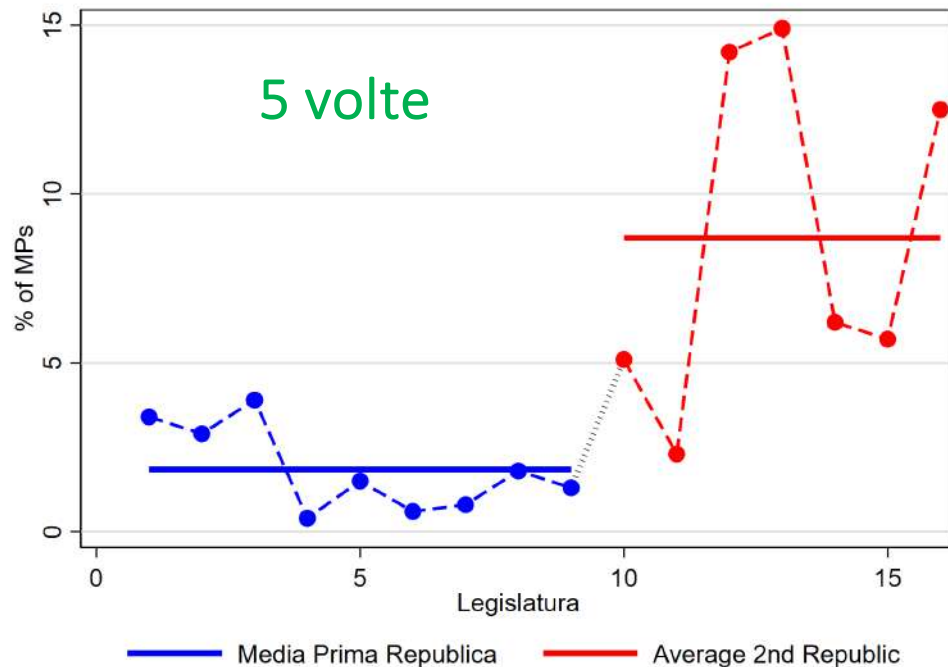
Le Cause

Qualcosa si inceppa nella «Fabbrica delle Leggi»

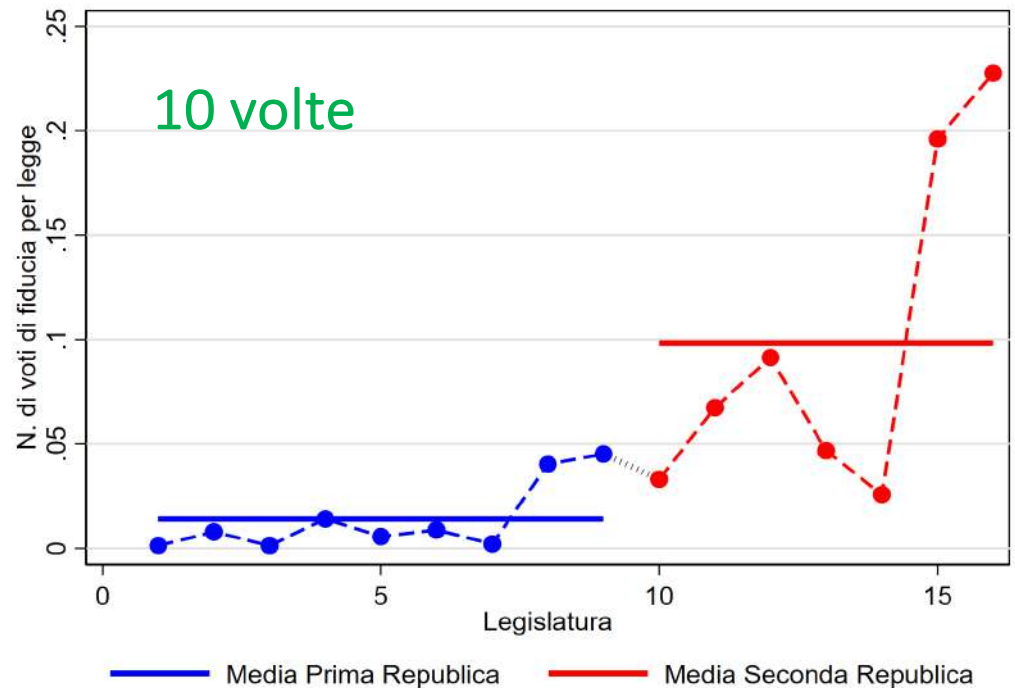


Periodo di forte instabilità politica

% Parlamentari cambiano casacca



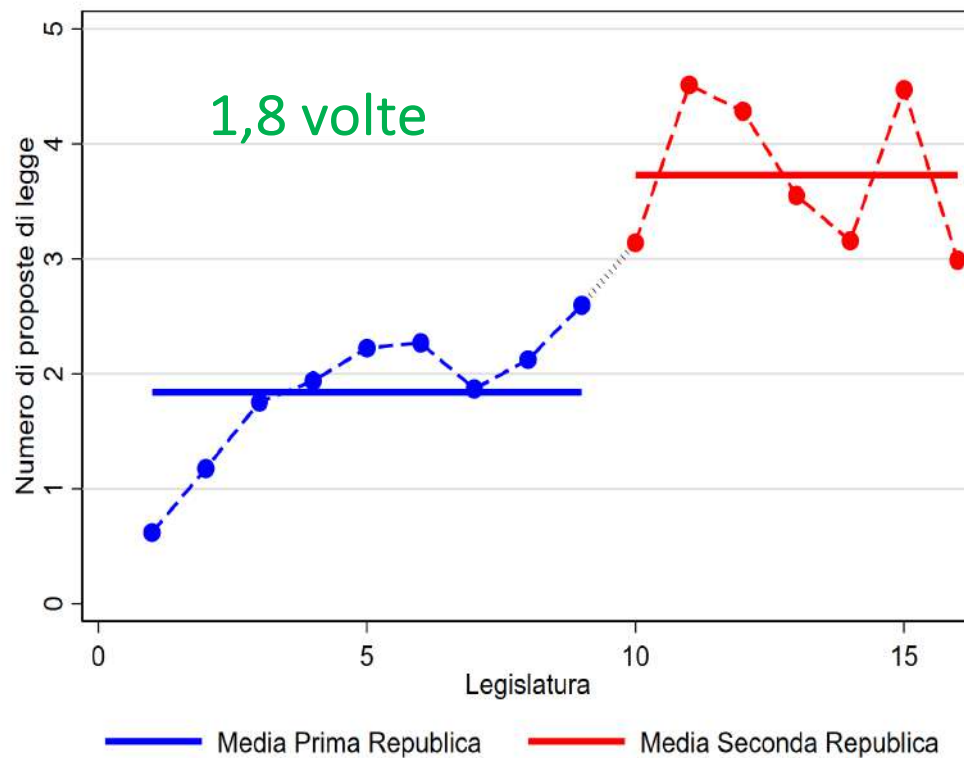
N. Voti di Fiducia



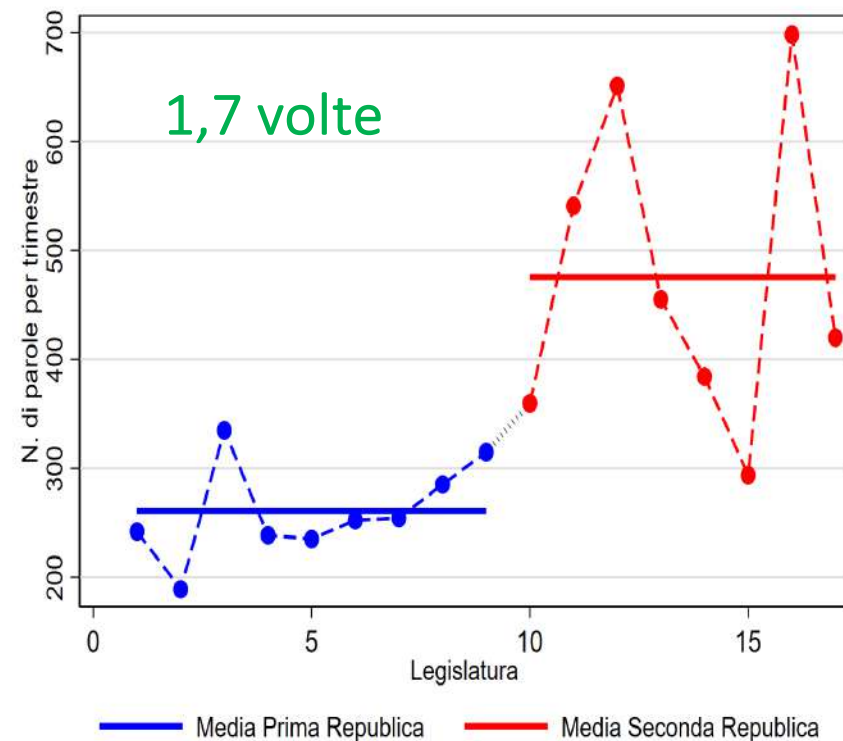
Vita attesa in politica di un MP caduta da 12 a 6 anni

Crescita attivismo legislativo

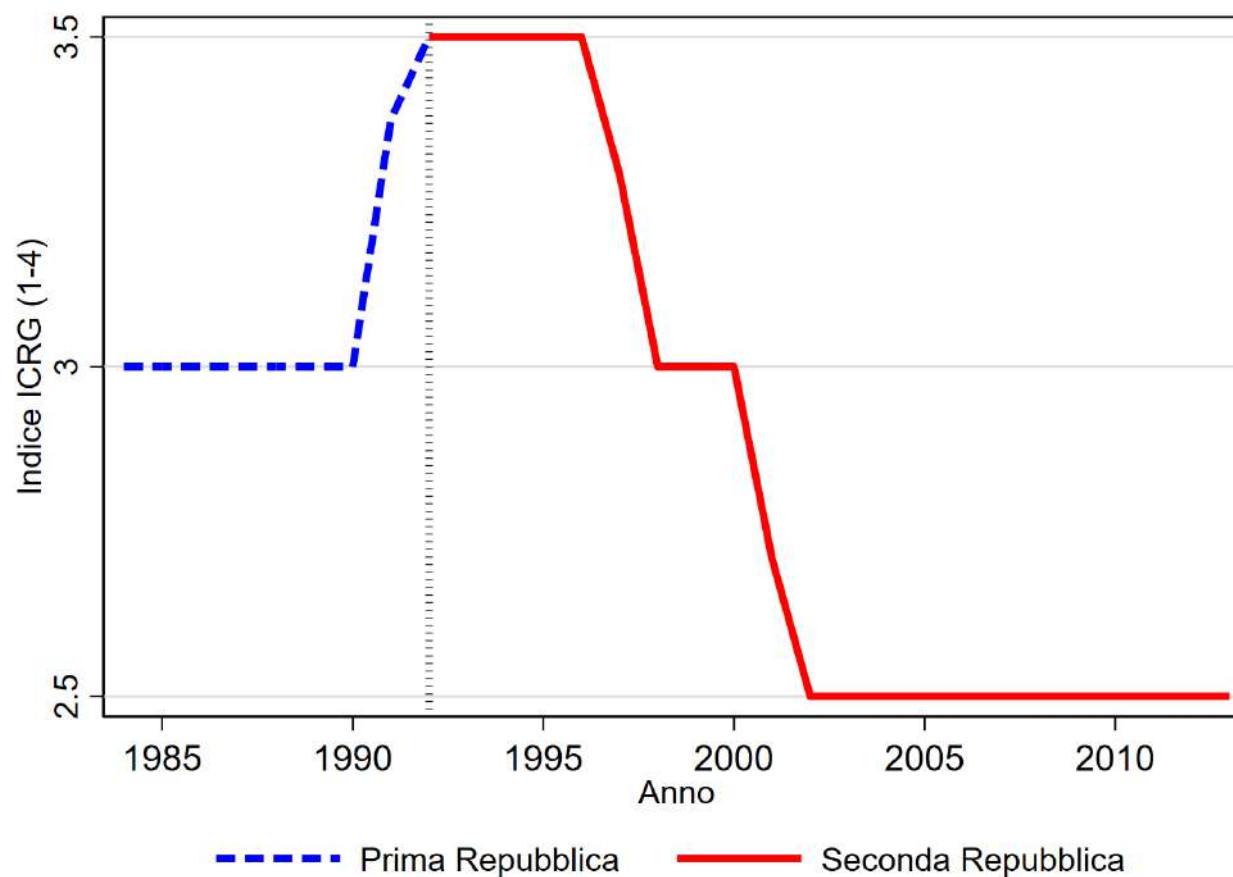
Numero DDL pro capite



Numero Parole per Trimestre



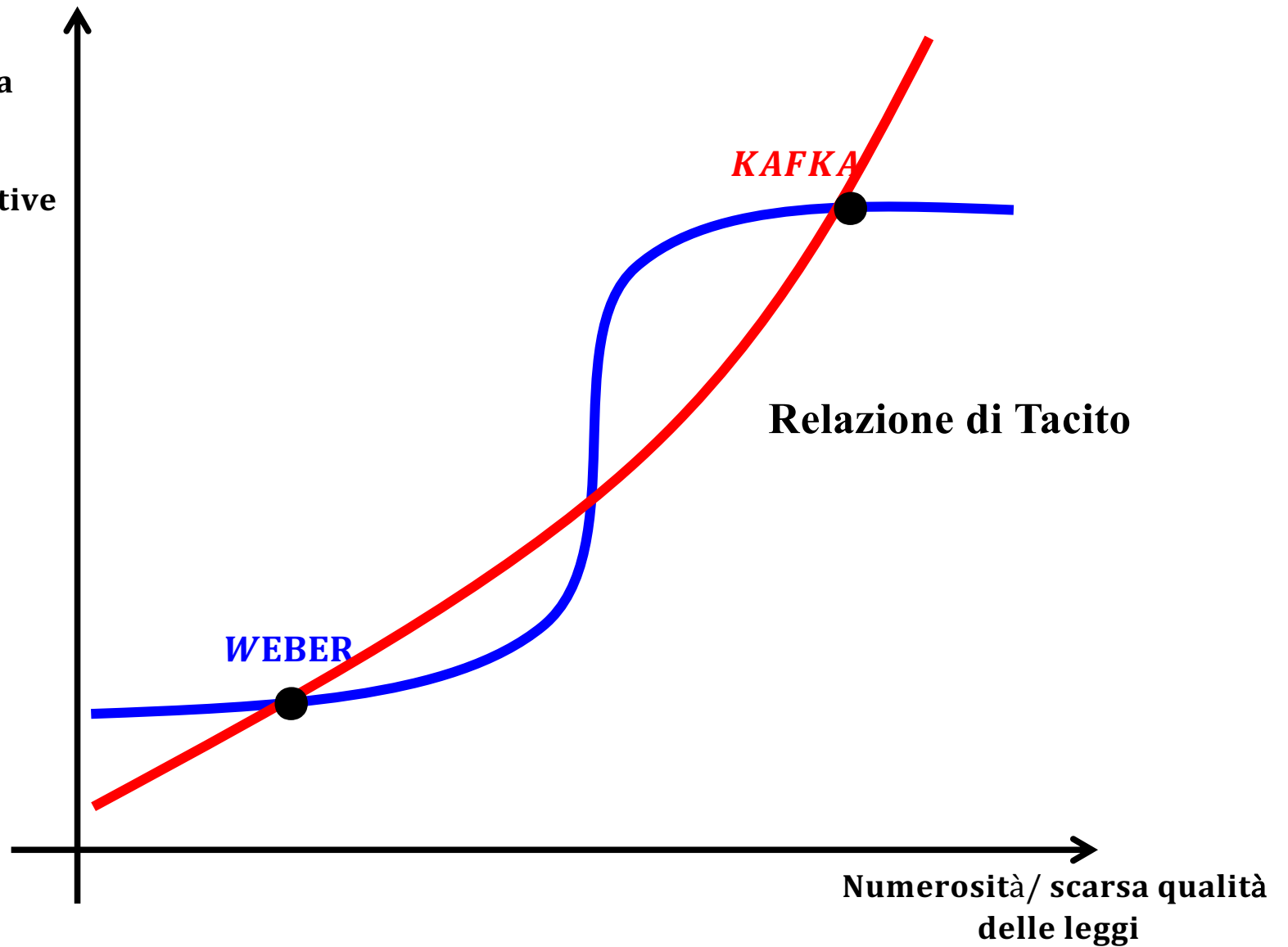
Deterioramento efficienza burocrazia



**Inefficienza
Istituzioni
Politiche
e amministrative**

1. Mal funzionamento del
braccio politico stato =>
ipertrofia legislativa

2. Troppe leggi e di
cattiva qualità =>
inceppa la macchina
amministrativa dello
Stato, troppo potere alla
burocrazia



Il Costo Economico

Leggi Oscure & Stato di Diritto

- Leggi mal scritte sono soggette a interpretazioni che confliggono, sono **ambigue**
- **Ambiguità** mina la certezza del diritto

Due giudici possono interpretare la stessa norma in modo diverso e un operatore anticipa che questo può accadere
- Inietta **incertezza legale** nell'economia

Misurare il disaccordo tra giudici

- Ricorsi in Cassazione più probabile vengano cassati se il caso si basa su leggi più oscure
- La ambiguità delle leggi spiega 1/3 dei ricorsi cassati, sia civili che penali
- **Differenza sistematica tra tribunali=> imprese in diversi distretti sono soggette a più o meno incertezza legale**

Le imprese in distretti con più incertezza legale

- Investono meno
- Crescono meno (tasso 10% inferiore della media)
- Falliscono di più

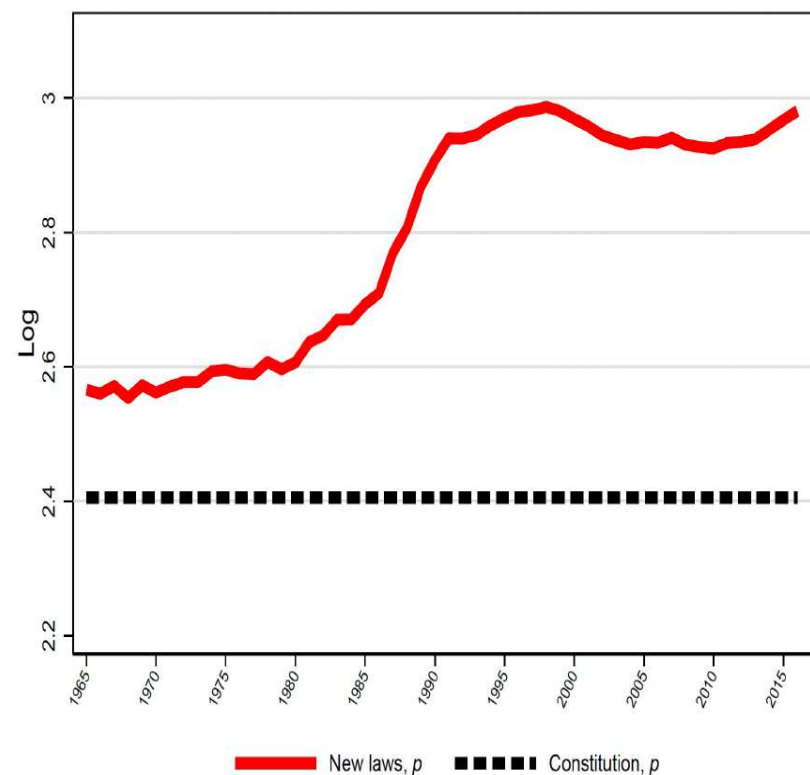
Quanto valgono questi effetti?

Effetti sul PIL pro capite

Due conclusioni

- Se le leggi fossero scritte come la costituzione il PIL sarebbe del 4.9% più levato => **100 miliardi all'anno**
- Di questi, **67 miliardi** sono dovuti al deterioramento delle leggi dal 1990

Ambiguità : 1985-2020



Altri effetti economici dell'oscurità della legge

- Mina il principio di uguaglianza di fronte alle legge
 - “*The power of the lawyer is in the uncertainty of the law*” Jeremy Bentham (padre dell'utilitarismo giuridico)
- Altera la composizione dei partecipanti al mercato



Pausa

- Oscurità delle leggi notevolmente cresciuta nel tempo
- Sistema è diventato molto più complesso
 - Difficile da conoscere
 - Difficile da navigare
 - Perdita di controllo anche per il legislatore (*clausola di abrogazione generalizzata*)
- Impone costi rilevanti sul sistema economico

CHE FARE?

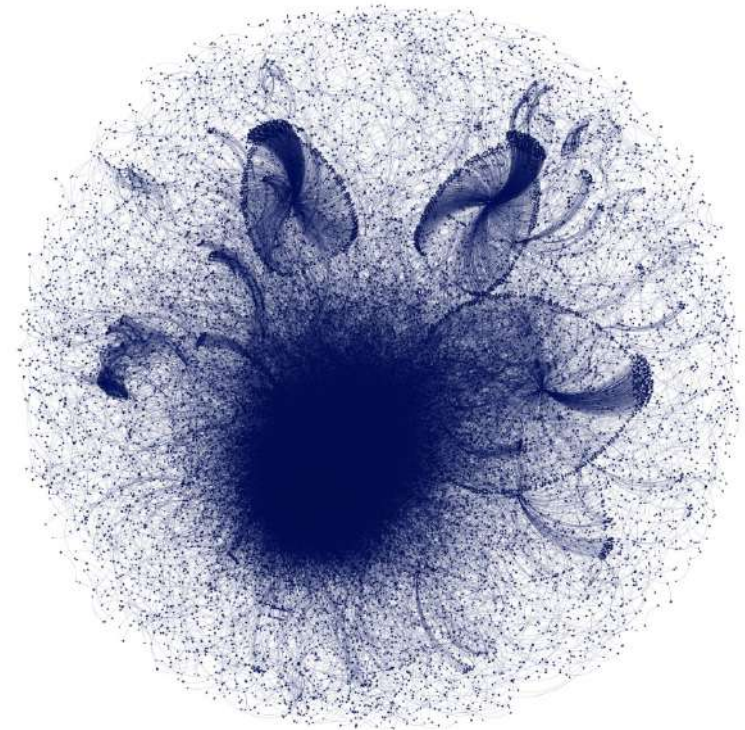
Al rappresenta una grossa opportunità

Al al servizio del Legislatore

- *Velocizzare enormemente la ricerca* della normativa esistente
- *Proporre soluzioni* coerenti con la legislazione vigente
- *Simulare l'impatto* di nuovi provvedimenti sulla legislazione
- *Identificare* norme ridondanti, o in contraddizione con altre
- *Assistere nella stesura dei testi*, semplificando il linguaggio, garantendo la coerenza
- *Facilitare il riordino normativo*, ad esempio raggruppando in un **Testo Unico** tutte le norme su una materia

La tecnologia : Knowledge Graph

- La figura è ottenuta con un KG – il «Grafo della conoscenza»
- *Rappresenta e connette tutte le leggi*
- Connessioni non sono solo riferimenti diretti ma soprattutto relazioni «**logiche**» e «**concettuali**»
- Assieme a POLIMI abbiamo sviluppato questa tecnologia ...(LegisRatio.it)



Il Potere del Knowledge Graph

- Il KG abbinato a modelli LLM e NLM consente di
 - *Navigare*
 - *Capire*
 - *Controllare*la complessità del sistema legislativo
- **In 30 minuti può leggere l'intera legislazione europea**
- Occorrono **5840 persone** per leggere tutto in mezzora (ognuna al massimo ricorda quello che ha letto)
- KG ricorda tutto e può *elaborare, sintetizzare, rappresentare e analizzare* le informazioni in modo intelligente.

Non soffre di allucinazioni

- Il KG è costruito sulla legislazione ufficiale e lavora solo su fonti certificate
 - *Legislazione europea*
 - *Legislazione nazionale*
 - *Legislazione regionale*
 - *Legislazione secondaria*
 - *Giurisprudenza di legittimità, amministrativa e di merito*
- Un unico grafo rappresenta l'intero sistema normativo
- Aggiornato in tempo reale, inclusa normativa in itinere

Knowledge Graph: Drafting

Prepari un emendamento per dare accesso più ampio a dati sensibili ai ricercatori accademici modificando la normativa sulla privacy corrente ?

Passi

- Analizza la legislazione vigente rilevante e la riassume
- Produce l'emendamento, incastonandolo nella legislazione esistente
- Rilascia una relazione illustrativa

Testo emendamento

Analisi dell'input

Interrogazione Banche Dati

Revisione del Ragionamento

Drafting Proposto

4. Drafting Preliminare dell'Emendamento

Sulla base dell'analisi, si propone un emendamento che modifica l'articolo del Codice Privacy relativo al trattamento di dati per ricerca scientifica. L'obiettivo è introdurre un regime semplificato per enti di ricerca qualificati che adottino specifiche misure di garanzia.

4.1 Testo dell'Emendamento Proposto

Modifica all'articolo 110 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 110 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, è aggiunto il seguente:

«1-bis. Fermo restando l'obbligo di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati ai sensi dell'articolo 35 del Regolamento (UE) 2016/679, la consultazione preventiva del Garante di cui al comma 1 non è richiesta qualora il trattamento di categorie particolari di dati personali sia condotto, per scopi di ricerca scientifica, da università, enti pubblici di ricerca o altri soggetti vigilati dal Ministero dell'Università e della Ricerca. Tale esenzione si applica a condizione che:

- a) il progetto di ricerca abbia ricevuto il parere favorevole del comitato etico per la ricerca competente;
- b) il trattamento dei dati avvenga in forma pseudonimizzata, ogni qualvolta ciò non pregiudichi il raggiungimento delle finalità della ricerca;
- c) siano adottate le misure di garanzia specificate nelle regole deontologiche di cui all'articolo 106.»

4.2 Relazione Illustrativa (Sintesi)

Tempo di esecuzione 15 secondi

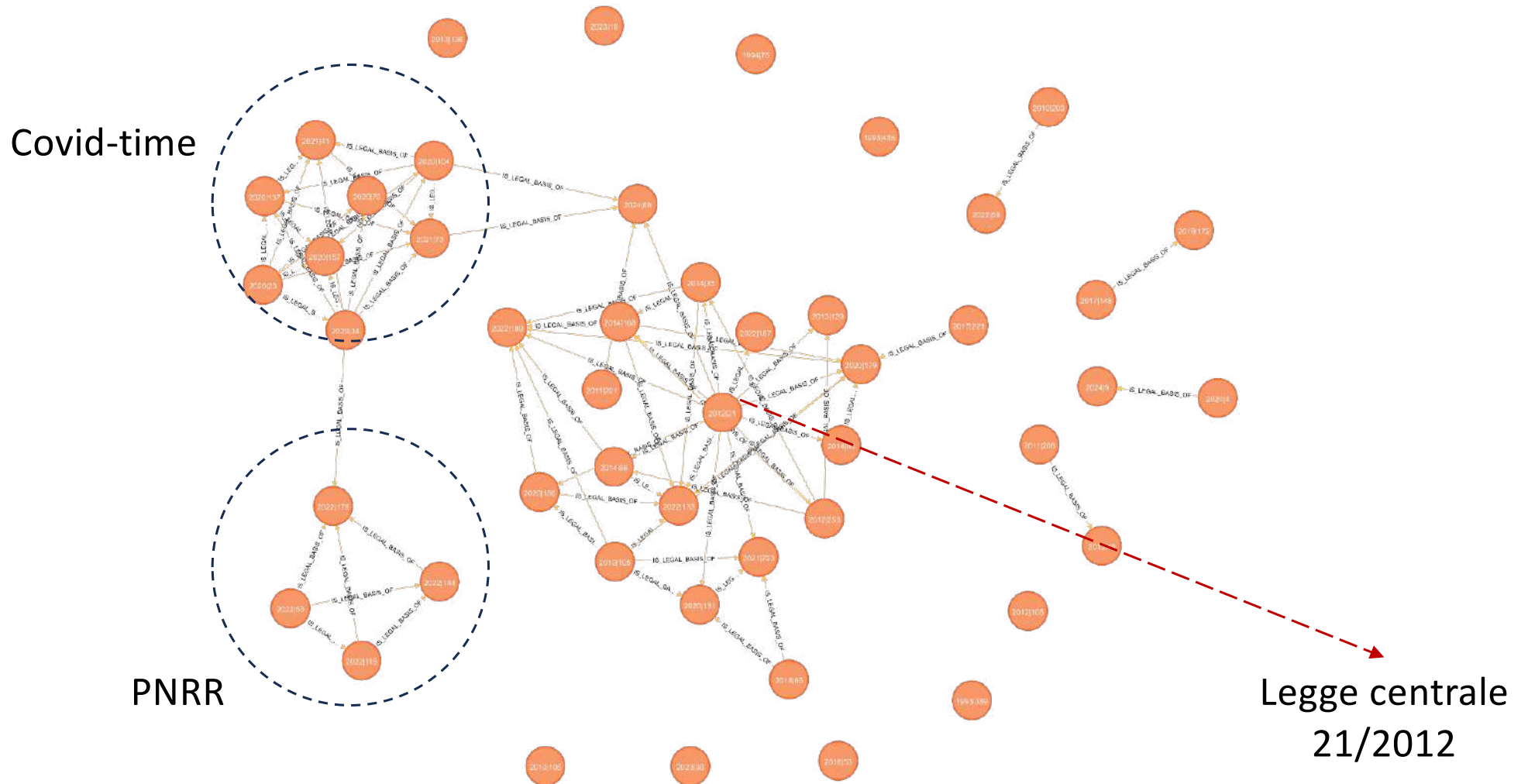
Impatto sulla legislazione

Mi sai dire se questo emendamento richiede un adattamento di altre norme nel sistema legale?

- Sì,dall'analisi delle fonti legislative, emergono i seguenti punti di attenzione:
- 1. Regole Deontologiche e Codici di Condotta
 - **Azione richiesta:** Sarebbe necessario un aggiornamento delle Regole Deontologiche(come quelle menzionate nell'art. 14 dell'Allegato A.3)...
- 2. Provvedimenti e Autorizzazioni Generali del Garante
 - **Azione richiesta:**
- 3. Norme Specifiche per Settori di Ricerca
 - **Azione richiesta:**

Testo Unico

Puoi mostrare il grafo delle norme su Golden Power?



Testo Unico

Puoi redigere una bozza di testo unico della normativa sul Golden Power?

Agente di Ricerca Normativa

 Pensieri ▾

 Riassumi il Ragionamento

Certamente. Quella che segue è una **bozza ipotetica e non ufficiale**, creata a scopo illustrativo, di come potrebbe apparire un "Testo Unico delle disposizioni in materia di poteri speciali per la tutela degli asset strategici nazionali (Golden Power)".

Questo schema mira a consolidare e razionalizzare la normativa esistente (principalmente il D.L. 21/2012 e il D.L. 105/2019, con le successive modifiche) in un unico corpo normativo organico.

TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI POTERI SPECIALI PER LA TUTELA DEGLI ASSET STRATEGICI NAZIONALI

(Bozza a scopo illustrativo e non ufficiale)

Testo Unico: La bozza

BOZZA DI TESTO UNICO

Titolo I - Principi Generali e Definizioni

Art. 1 (Oggetto e Finalità)....

Art. 2 (Definizioni)...

Titolo II - Ambiti di Applicazione

Art. 3 (Settori della Difesa e della Sicurezza Nazionale)....

Art. 4 (Reti 5G e Sicurezza Cibernetica)...

Art. 5 (Settori dell'Energia, Trasporti, Comunicazioni e altri settori strategici)...

Art. 6 (Individuazione degli Attivi Strategici)...

Titolo III - Procedure e Poteri

Art. 7 (Obblighi di Notifica)...

Art. 8 (Procedura di Istruttoria)...

Art. 9 (Esercizio dei Poteri Speciali)

Art. 10 (Prenotifica e Semplificazioni)

Titolo IV - Sanzioni e Misure Correttive

Art. 11 (Sanzioni Amministrative)

Art. 12 (Misure Correttive)

Titolo V - Coordinamento e Disposizioni Finali

Art. 13 (Coordinamento Istituzionale e Scambio di Informazioni)

Art. 14 (Disposizioni Finanziarie)

Art. 15 (Abrogazioni)....

Tempo di esecuzione 12 secondi

E' «intelligente»

Ho chiesto una proposta di emendamento per raggiungere la parità di genere nei CdA delle quotate e a controllo pubblico
(**Golfo-Mosca**)

Criticità principale: La composizione degli organi collegiali con un numero dispari di membri (es. 3 o 5) **rende impossibile una ripartizione esatta al 50%.**

Soluzione proposta: Si introduce un meccanismo di arrotondamento all'unità superiore, applicato in modo alternato in base alla composizione del mandato precedente, favorendo il genere meno rappresentato per garantire un equilibrio dinamico nel tempo.

Per gli Studi e Uffici Legali di Organizzazioni

- **Sistema di ricerca**
 - KG Per identificare le norme rilevanti su determinate materia di interesse
- **Warning system**
 - Allerta nuova normativa su materie di interesse
- **Monitoraggio legislazione in itinere**
 - DDL e stato di avanzamento della produzione normativa
- **Analisi del rischio legale**
 - Indicatori di ambiguità interpretativa, rilevanti per prezzare rischio legale
- **Compliance**
 - Adesione a leggi, regolamenti, standard etici
- **Integrabile** con KG della documentazione interna (contratti, pareri, etc)

Per i cittadini

1. Riassumere il testo di una legge o di un insieme di leggi interconnesse

- Il linguaggio è accessibile e chiaro
- Riduce l'ambiguità, dà certezza al diritto

2. Rafforza la democrazia, facilitando il monitoraggio della qualità delle leggi

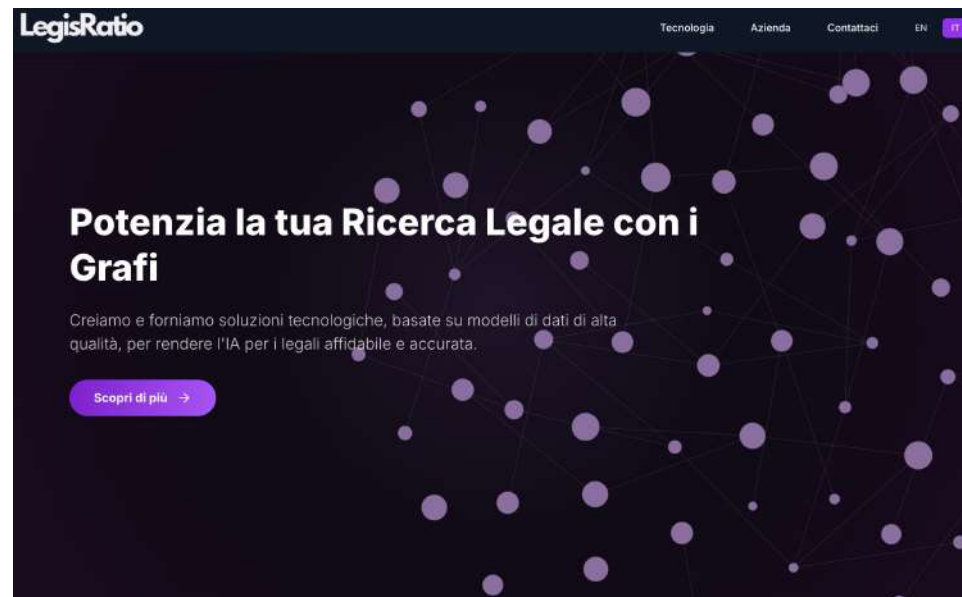
Mlegis.eu



1. Analisi del testo di ciascuna legge Italiana
2. Analisi comparata per legislatura, tra governi, argomenti delle leggi

Conclusioni

- Il buon funzionamento dell'economia necessita di **leggi chiare, coerenti e condivise**
- Qualità della legislazione notevolmente peggiorata nel tempo con un costo economico notevole
- **KG + AI** è uno strumento potente per convivere con la complessità legislativa
- **KG + AI** è altrettanto potente come ausilio al legislatore per **migliorare** la nuova legislazione e **semplificare** quella esistente
- Il payoff per l'economia può essere notevole

The image shows the top portion of the LegisRatio website. The header is dark blue with the 'LegisRatio' logo on the left and navigation links 'Tecnologia', 'Azienda', 'Contattaci', 'EN', and 'IT' on the right. The 'IT' link is highlighted in a purple box. The hero section has a dark background with a network of purple dots and lines. The main heading 'Potenzia la tua Ricerca Legale con i Grafi' is in white. Below it is a paragraph in white text, and a purple button with white text 'Scopri di più →' is positioned to the left.

LegisRatio

Tecnologia Azienda Contattaci EN **IT**

Potenzia la tua Ricerca Legale con i Grafi

Creiamo e forniamo soluzioni tecnologiche, basate su modelli di dati di alta qualità, per rendere l'IA per i legali affidabile e accurata.

Scopri di più →