

Quantità e qualità della produzione legislativa

di Chiara Amati
3 luglio 2026

Questa nota analizza l'evoluzione quantitativa e qualitativa del sistema normativo italiano. La produzione di nuove leggi nella legislatura corrente e in quella precedente è scesa, ma resta elevata rispetto a quella di Francia e Spagna, anche se inferiore a quella tedesca. Le metriche di un recente studio della Banca d'Italia evidenziano un aumento della lunghezza, incertezza e instabilità delle leggi che agisce da freno allo sviluppo economico.

* * *

Un recente studio della Banca d'Italia, i cui principali risultati sono stati inclusi nella Relazione annuale sul 2025, riprende il tema della complessità del sistema normativo italiano.¹ Tale complessità danneggia il tessuto economico in due modi: in termini di operatività immediata, l'eccesso di adempimenti burocratici e la potenziale arbitrarietà applicativa gravano direttamente sull'attività corrente delle imprese, alzandone i costi di gestione; in termini di pianificazione strategica, l'instabilità del quadro regolatorio genera un'incertezza del diritto che rende meno prevedibili i rendimenti economici, scoraggiando gli investimenti.

La complessità dipende sia dalla quantità delle norme, sia dalla loro qualità, riflessa nella frequenza delle modifiche legislative e in testi poco coordinati tra loro, formulati in modo oscuro e interpretati in modo incostante. Questa nota considera prima gli aspetti quantitativi e poi quelli qualitativi.

Aspetti quantitativi

La necessità di una semplificazione normativa è emersa da decenni, portando a due grandi interventi di semplificazione.

Il primo, originato dalla legge n. 246/2005 (definita come “taglia-leggi”) e realizzato attraverso interventi del 2008-09, portò al taglio di 73.228 atti (leggi

¹ Vedi Banca d'Italia, [Relazione annuale](#), 29 maggio 2026, pag.153.

nazionali, decreti, regolamenti).² Trattandosi di atti ormai privi di efficacia pratica, questa pulizia d'archivio non ha però di fatto intaccato la consistenza della normativa vigente, lasciando immutata la complessità burocratica.

Il secondo, noto come "nuovo taglia-leggi", è stato introdotto con la legge n. 56/2025. La relazione illustrativa del disegno di legge, indicava che nel 2023 erano vigenti, secondo l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 110.210 atti (comprensivi dell'intera normativa statale e regionale vigente). Il provvedimento dispose l'abrogazione di circa 30.000 atti, anche in questo caso prerepubblicani e privi di efficacia pratica, sfuggiti alla precedente opera di semplificazione.³ Ne consegue che, dopo l'intervento di questa legge, circa 80.000 atti (non solo leggi) risultano vigenti ai vari livelli di governo.

Questo dato riflette una produzione normativa annuale molto consistente e che è rimasta elevata anche negli ultimi anni. Focalizzandoci ora solo sulle leggi nazionali, il numero di quelle approvate si è parzialmente ridotto, passando da una media annuale ben superiore alle 90 tra il 2008 e il 2018 a un'ottantina nel periodo successivo (Tav. 1, prima riga).⁴ Si tratta comunque di numeri significativi: tra i principali Paesi europei, solo in Germania il numero di leggi approvate annualmente risulta più elevato (Tav. 1).

Tav. 1: Numero di nuove leggi approvate annualmente

	2008-2013	2013-2018	2018-2022	2022-2026	
	(media annuale)	(media annuale)	(media annuale)	(media annuale)	
Italia	98	95	79	83	
			2022	2023	2024
Francia			62	75	47
Germania			107	97	97
Regno Unito			48	57	25
Spagna			74	17	13

Fonte: elaborazioni OCPI su dati dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

² Il D.L. n. 112/2008 ha rimosso 7.000 atti; il D.L.200/2008 ha abrogato 28.889 atti; la legge 69/2009 ha tagliato 37.339 atti. Vedi Senato della Repubblica (Servizio Studi) – Camera dei Deputati (Servizio Studi), [Schema di decreto legislativo recante: "Abrogazione di disposizioni legislative statali" \(Atto del Governo n. 289\)](#), Dossier n. 256 / Documentazioni e ricerche n. 259, novembre 2010, pag. 11.

³ Vedi Senato della Repubblica (Servizio Studi) – Camera dei Deputati (Servizio Studi), [Abrogazione di atti normativi prerepubblicani del periodo 1861-1946](#), Dossier n. 410, febbraio 2025.

⁴ Vedi Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, [Documentazione Parlamentare](#), [Rapporto sulla legislazione 2022-2023](#) e [Rapporto 2021 sulla legislazione](#).

Aspetti qualitativi

La rilevanza degli aspetti qualitativi è confermata da una recente sentenza della Corte costituzionale (la n. 110 del 2023). Pronunciandosi su un ricorso dello Stato contro una legge della Regione Molise, la Corte ha giudicato il testo costituzionalmente illegittimo perché non chiaro, illeggibile e quindi contrario al “principio di ragionevolezza” (art. 3 Cost.).⁵ Con questa pronuncia, la chiarezza della legge viene eretta a requisito di validità costituzionale.⁶

Nel seguito si considerano tre approcci alla valutazione della qualità della nostra legislazione, seguiti rispettivamente dall’OCSE, dalla Banca Mondiale e dalla Banca d’Italia. I tre istituti affrontano il tema da punti di vista differenti e, presi insieme, disegnano un quadro più completo di quello che un solo indicatore può offrire.

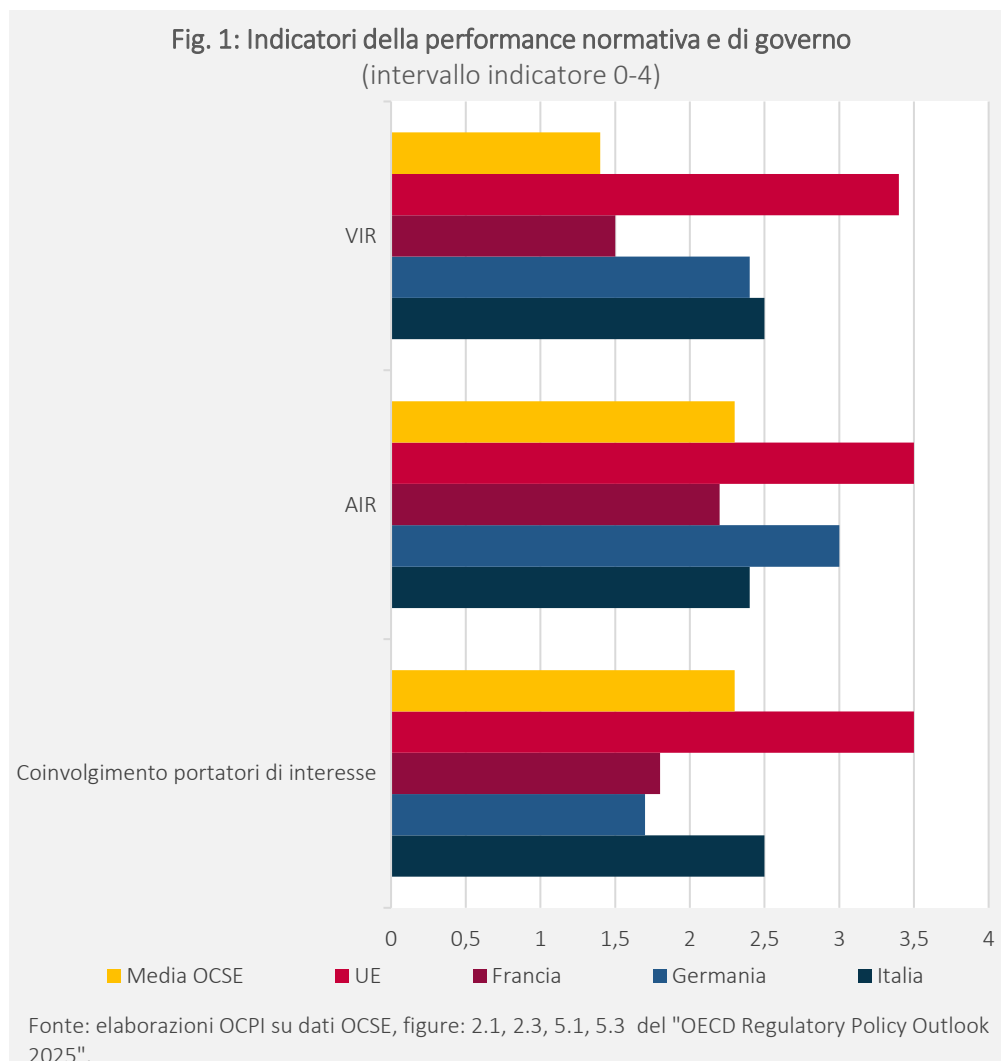
L’OCSE valuta periodicamente la qualità dei sistemi regolatori nazionali attraverso tre indicatori compositi che riguardano: il coinvolgimento dei cittadini e delle imprese nella stesura delle norme; la valutazione ex-ante dell’impatto delle politiche (AIR); e il controllo successivo sui risultati (VIR).⁷

Ciascuno di questi indicatori viene calcolato combinando, con uguale peso, valutazioni riguardo: gli strumenti usati (ad esempio, per il VIR: quali criteri e tecniche vengono usati per valutare gli effetti prodotti dalle politiche?); il ruolo di organismi di controllo e delle valutazioni pubbliche; l’adozione di procedure formali e la frequenza della loro attuazione; e la trasparenza con cui questi procedimenti avvengono (ad esempio, le analisi AIR e VIR sono disponibili a tutti?).

⁵ L’art. 3 della Costituzione prevede l’uguaglianza di fronte alla legge. Una legge può prevedere differenze di trattamento (per esempio per i minori), ma solo se tali differenze passano un criterio di ragionevolezza. Se una legge che introduce differenze di trattamento è poco chiara viola il principio di ragionevolezza e quindi quello dell’uguaglianza previsto dall’art. 3.

⁶ Questo orientamento avvicina l’Italia ai modelli francese e tedesco. In Francia, il Consiglio Costituzionale ha da tempo elevato a rango costituzionale il principio di precisione e chiarezza della legge, ai fini di ridurre applicazioni arbitrarie. In Germania, il Tribunale costituzionale federale adotta una linea analoga, sanzionando con l’illegittimità costituzionale il mancato rispetto dei requisiti minimi di comprensibilità e non contraddizione dei testi normativi. Vedi Mariarita Romeo, [Qualità della normazione e comprensibilità delle leggi](#), Rassegna avvocatura dello Stato n. 2/2023.

⁷ Vedi OECD, [Regulatory Policy Outlook](#), 2025. I dati per costruire questi indicatori, che provengono da risposte a questionari da parte dei delegati OCSE e dai governi centrali, combinano sia dati qualitativi che quantitativi. Simili indicatori di qualità erano stati peraltro previsti anche dalla sopracitata legge n. 246/2005.

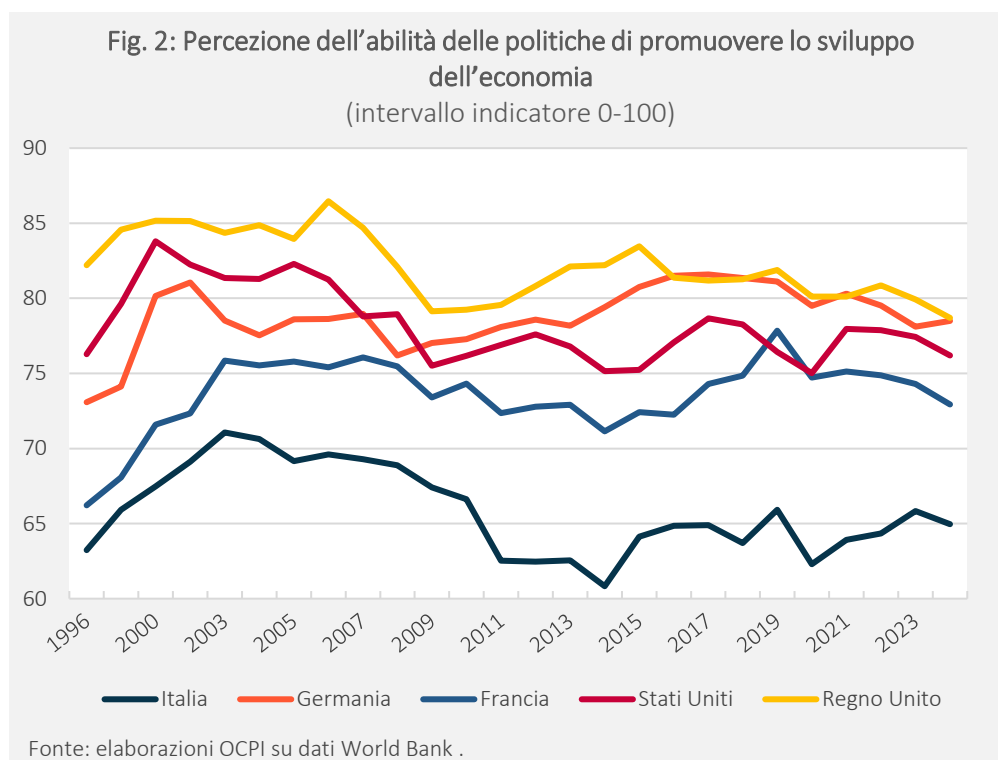


In base a informazioni sul 2024 (Fig. 1), l'Italia si colloca per tutti gli indicatori sopra la media OCSE, che però include diversi Paesi emergenti. Invece, rispetto alle leggi (direttive e regolamenti) europee, l'Italia è notevolmente al di sotto. È però meglio di Francia e Germania per le valutazioni ex post e per il coinvolgimento dei portatori di interesse, mentre è in posizione intermedia tra Francia e Germania per le valutazioni ex ante.

Questi risultati si riferiscono in buona parte al rispetto di requisiti formali, che però non necessariamente si traducono in un reale miglioramento dei testi normativi e, conseguentemente, in un impatto economico positivo. A confermarlo sono altri indicatori che misurano direttamente questi aspetti, come gli indici percettivi della Banca Mondiale (elaborati all'interno dei *Worldwide Governance Indicators* (WGI), indicatori globali di azione governativa) o gli indicatori sviluppati dalla Banca d'Italia nel recente studio sopracitato.

Gli indicatori della Banca Mondiale misurano la percezione di imprese e cittadini sulla capacità dei governi di formulare politiche idonee a promuovere

lo sviluppo del settore privato e dell'economia.⁸ Per questi indicatori l'Italia si colloca su livelli sempre inferiori a quelli di Francia, Germania, Stati Uniti e Regno Unito, con un divario che si è ampliato negli ultimi anni (Fig. 2). Dopo il declino registrato con le crisi del 2008 e 2010, la percezione della qualità delle nostre norme non è più riuscita a recuperare il picco del 2003. Al contrario, Francia e Germania hanno migliorato molto il loro valore rispetto a inizio periodo, anche se non sono ora ai loro livelli massimi. Gli Stati Uniti mostrano una diminuzione rispetto al 1998, mentre il Regno Unito è peggiorato fino al suo minimo storico; nonostante ciò, quest'ultimo si conferma il Paese con i valori più alti, raggiunto dalla Germania negli ultimi anni.



Alla stessa conclusione di complessità strutturale giunge il recente studio della Banca d'Italia, che valuta i testi legislativi approvati dal 1950 al 2024.

Conteggiando il numero di atti, articoli e parole, emerge un cambiamento nella modalità di legiferare: vengono approvati meno atti ma più lunghi e articolati. Nello specifico, il numero di atti è sceso da 500 nel 1950 a poco meno di 100 negli ultimi anni. Tuttavia, il numero di articoli per atto è raddoppiato da 10 a 20 dopo il 2000 e il numero di parole per atto approvato è passato da 500 nel periodo dal 1950 al 1985, a più di 2.500 nel 2015, per poi scendere a 2.000 negli ultimi anni.

⁸ Vedi World Bank, [Worldwide Governance Indicators](https://data.worldbank.org/indicators), 2025.

In aggiunta a ciò, i ricercatori valutano la qualità delle leggi lungo quattro dimensioni:

- i. **Instabilità**, ossia la frequenza con cui le leggi vengono modificate in tempi ravvicinati. In particolare, la misura che viene usata conta la quota di articoli che subiscono almeno 4 modifiche nei primi 4 anni della loro vigenza. Questo valore è notevolmente peggiorato, soprattutto negli ultimi 5 anni. È passato da 0 nel 1975 a poco più di 1 nel 2015, per poi crescere rapidamente a 4,5 nel 2020.
- ii. **Incertezza**, misurata attraverso la percentuale di articoli che contengono rinvii alla normativa secondaria. Anche questo valore è aumentato molto nel periodo considerato. Partendo da poco meno del 20% nel 1950, ha raggiunto il suo massimo di circa il 40% tra il 2005 e il 2010. Dopo cinque anni di declino, si trova nuovamente in una fase crescente, arrivando al 30% nel 2024.
- iii. **Leggibilità**, quantificata tramite l'Indice di Gulpease. Questo, considerando la lunghezza delle parole e delle frasi, misura quanto siano comprensibili i testi da persone con diversi livelli di istruzione. Questo valore è rimasto stabile nel tempo, a valori che corrispondono a testi accessibili solo a persone con almeno un diploma di scuola superiore.
- iv. **Disorganicità**, rappresentata dal numero di materie trattate in uno stesso atto. I provvedimenti risultano più disorganici che in passato, e questo è anche legato alla maggiore lunghezza degli atti. Negli ultimi dieci anni, la media di temi trattati per atto è 15 (il totale dei temi riconosciuti è 24), mentre fino al 2005-2014 era 10.

Lo studio sostiene anche che queste dinamiche peggiorative e la bassa crescita economica degli anni Duemila sono andati di pari passo (ma non è possibile dimostrare che uno sia la causa dell'altro). Inoltre, viene ipotizzato che sul peggioramento della qualità possono aver influito l'instabilità politica, l'obbligo di adeguamento della normativa alle direttive UE e la gestione di nuove materie complesse come l'ambiente.