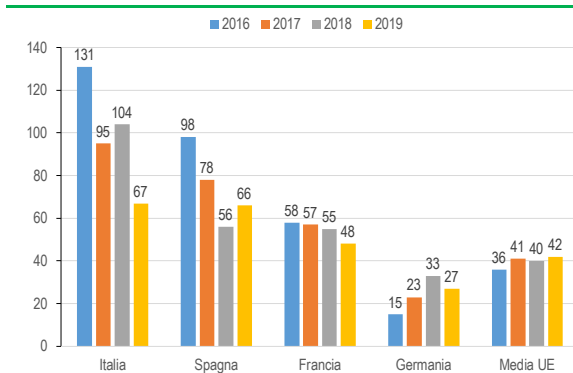
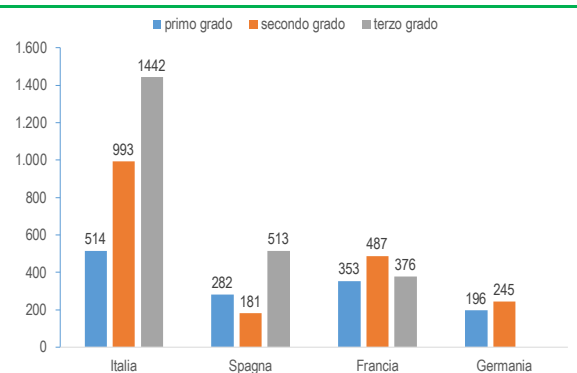


Tempi di pagamento del settore pubblico (numero di giorni)



Fonte: elaborazione Servizio Studi BNL, dati European Payment Report

Tempi necessari alla risoluzione dei contenziosi civili e commerciali nel 2016 (1° 2° e 3° grado in giorni)



Fonte: elaborazione Servizio Studi BNL su dati Eurostat

Da anni la **crescita economica** in Italia non riesce ad agganciare il ritmo dei Paesi avanzati più dinamici a causa tra l'altro di un basso livello di produttività il cui recupero è rallentato da un apparato della PA ancora poco efficiente e da alcune criticità legate al settore della giustizia.

Nel rapporto *Doing Business 2019*, che analizza le aree di normative e processi relative all'avvio ed alla gestione di attività delle Pmi in 190 Paesi, **l'Italia scivola nel 2018 al 51esimo posto** dal 46esimo, con un punteggio inferiore alla media delle economie ad alto reddito dell'Ocse. Negli ultimi anni, nonostante i notevoli passi in avanti sull'utilizzo delle piattaforme digitali per l'erogazione di servizi pubblici, i risultati sono ancora giudicati modesti. Una delle riforme più incisive riguarda **l'accorciamento dei tempi di pagamento della PA**: i tempi medi sono scesi nel 2019 a 67 giorni dai 131 del 2016. L'Italia è **anche penalizzata nell'utilizzo dei fondi strutturali e di coesione della Ue**: è fra quelli che ricevono il maggior ammontare di fondi, ma al termine dell'esercizio finanziario 2009-2013 era al secondo posto nella graduatoria dei Paesi con il maggior volume di fondi inutilizzati. Un ulteriore punto critico riguarda la **qualità ed efficienza del sistema giudiziario italiano**: il tempo necessario a concludere cause civili ed amministrative ha iniziato a ridursi nel 2014, ma si conferma il più lungo della Ue.

n. 24

15 luglio 2019



BNL
GRUPPO BNP PARIBAS

La banca
per un mondo
che cambia

Fare impresa in Italia: un percorso ad ostacoli

A. Mastrota  alessandra.mastrota@bnlmail.com

Da molti anni la crescita economica in Italia si colloca al di sotto dei Paesi avanzati più dinamici. Le Pmi che costituiscono una componente cruciale del tessuto economico italiano ancora oggi sperimentano difficoltà nell'esprimere il loro potenziale di crescita. Tra le varie ragioni, c'è un basso livello di produttività il cui recupero è rallentato da un apparato burocratico ancora poco efficiente e da alcune criticità legate al settore della giustizia.

Nel rapporto *Doing Business 2019* della Banca Mondiale, che analizza il contesto normativo e di processi in cui operano le Pmi in 190 Paesi, l'Italia peggiora il proprio ranking scivolando nel 2018 dal 46esimo al 51esimo posto, con una valutazione inferiore alla media delle economie ad alto reddito dell'Ocse. La percezione generale è che in Italia l'attività imprenditoriale, soprattutto delle Pmi, si confronti spesso con una burocrazia poco efficiente. Negli ultimi anni, nonostante i notevoli passi in avanti nell'utilizzo delle piattaforme digitali per l'erogazione di servizi pubblici, i risultati sono ancora giudicati modesti. Una delle azioni più incisive sull'attività della PA ha riguardato, a partire dal 2013, il progressivo accorciamento dei tempi di pagamento, che sono scesi nel 2019 a 67 giorni dai 131 del 2016. Su questo aspetto il divario tra l'Italia ed i grandi Paesi europei si è ridotto.

L'Italia è penalizzata anche dal limitato utilizzo dei fondi strutturali e di coesione dell'Unione europea: il nostro paese è fra quelli che ricevono il maggior ammontare di fondi, ma al termine dell'esercizio finanziario 2009-2013 era al secondo posto nella graduatoria dei membri con il maggior volume di fondi inutilizzati. Per porre rimedio al problema, in occasione del programma di finanziamenti 2014-2020 si sono conclusi accordi tra l'Agenzia per la coesione territoriale, le regioni del Mezzogiorno e le città metropolitane, con l'intento di assegnare all'Agenzia un ruolo di monitoraggio nell'attuazione dei programmi comunitari.

Un ulteriore punto segnalato come critico riguarda la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario italiano. Il tempo necessario a concludere cause civili ed amministrative ha iniziato a ridursi nel 2014, ma si conferma il più lungo della Ue. Le cause nel secondo e terzo grado di giudizio sono ancora molto lunghe (rispettivamente in media 993 e 1442 giorni nel 2016), fattore questo che scoraggia gli investimenti, specie da parte di operatori esteri.

L'efficienza della Pubblica Amministrazione: una delle variabili chiave per una maggior crescita economica

Uno dei maggiori problemi dell'Italia è rappresentato da una crescita che non riesce ad agganciare il ritmo dei Paesi avanzati più dinamici. Prova ne è il fatto che il Pil del nostro Paese è oggi su un livello ancora inferiore di quasi 5 punti percentuali rispetto a quello del periodo pre-crisi, mentre le altre grandi economie dell'eurozona sono ben al di sopra. Le ragioni di questa situazione sono molteplici e sono condivise da molte istituzioni internazionali. Si tratta non solo dell'elevato ammontare del debito pubblico, di un ridotto livello degli investimenti, dei problemi legati all'elevato valore dello spread sui titoli governativi, ma anche di un basso livello di produttività il cui recupero è

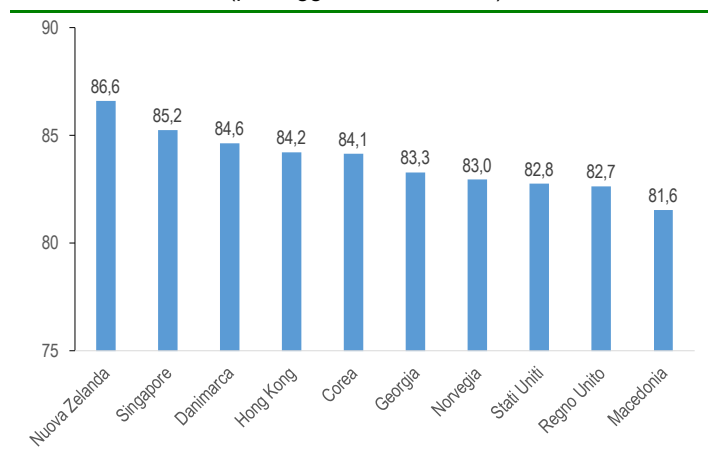
rallentato, fra le altre cose, da un apparato della Pubblica Amministrazione ancora poco efficiente e da alcune criticità legate al settore della giustizia.

Il documento recentemente diffuso dalla Commissione europea, che contiene le osservazioni del Consiglio sul programma di stabilità italiano del 2019, ha richiesto al nostro Paese di assicurare l'implementazione rapida e completa di una serie di riforme e raccomandazioni più volte avanzate dalla Commissione stessa. In particolare, si fa riferimento a misure da adottare nel campo della Pubblica Amministrazione, del funzionamento della giustizia soprattutto civile e della competitività.

Il tema è di attualità e nello stesso tempo viene da molto lontano: da anni tutte le principali istituzioni internazionali hanno evidenziato per il nostro Paese la necessità di intervenire in questi ambiti. Restringendo il campo al settore dell'economia ed in particolare a quello del "fare impresa", le materie che dovrebbero essere oggetto di riforma riguardano il mercato del lavoro, il welfare, la burocrazia e la giustizia. Uno dei temi centrali è costituito dall'efficienza della Pubblica Amministrazione, il cui miglior funzionamento, oltre ad avere un impatto diretto sulla vita dei cittadini, incoraggia gli investimenti e quindi favorisce la crescita economica.

Fare impresa, primi dieci Paesi per ranking

(punteggio da zero a 100)



Fonte: elaborazioni Servizio Studi BNL, dati World Bank - Doing Business 2019

Per comprendere l'importanza di questi fattori, basta immaginare le maggiori difficoltà che un'impresa incontra quando si trova ad operare in un contesto in cui: a) adempiere alle procedure attinenti alla propria "nascita" (operazione una tantum) e agli obblighi fiscali (operazioni da ripetere ogni anno) richiede tempi lunghi; b) quando i costi connessi allo svolgimento dell'attività sono più elevati che nei Paesi concorrenti; c) quando i pagamenti da parte della PA avvengono con ritardo; d) quando i procedimenti giudiziari civili in cui potrebbe incorrere sono particolarmente lenti.

L'impatto di queste inefficienze registrate a livello micro si traduce in un sistema economico che esprime minore occupazione, minore produttività ed un minor tasso di sviluppo per il Paese; in altre parole: meno creazione di lavoro e di reddito, quindi meno ricchezza. Fare impresa richiede, tra le altre cose, molti adempimenti di tipo burocratico e fiscale: ogni volta che questi processi non sono fluidi, che comportano costi e tempi che potrebbero essere ridotti, l'impresa si trova ad affrontare inefficienze che impediscono l'ottimizzazione della propria attività, perdite di opportunità,

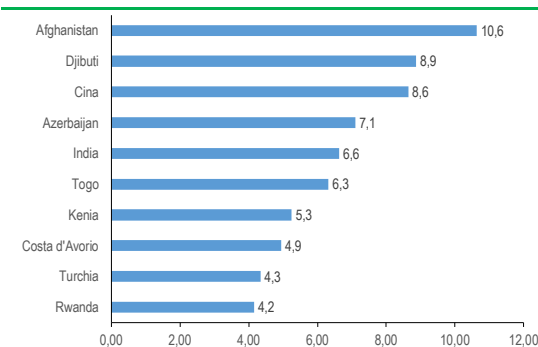
limitazione delle potenzialità offerte dal mercato. Per rendere più fluida l'attività d'impresa è necessario ricalibrare gli adempimenti della burocrazia in modo da ridurre la complessità, e riorganizzare la giustizia civile per accorciare i tempi di decisione.

Fare impresa: il posizionamento dell'Italia nel mondo

Il problema non è ovviamente circoscritto all'Italia, ma coinvolge tutti i Paesi. Alcuni sono più dinamici nell'implementare riforme che consentono di migliorare l'efficienza dei propri processi, altri meno. Analizzando alcuni dati, tratti dal rapporto *Doing Business 2019* della Banca Mondiale, nell'arco dell'ultimo decennio è possibile cogliere da un lato l'ampio spettro di situazioni che caratterizzano i diversi Paesi, dall'altro il dinamismo con cui gli stessi stanno cercando di creare i presupposti per accrescere il loro tasso di sviluppo economico. Ovviamente, effettuando un'analisi a livello mondiale il rapporto prende in esame realtà molto distanti. Per questo alcune delle voci considerate in alcuni Paesi assumono una valenza poco rilevante.

Fare impresa, Paesi con i 10 maggiori miglioramenti fra il 2017 e il 2018

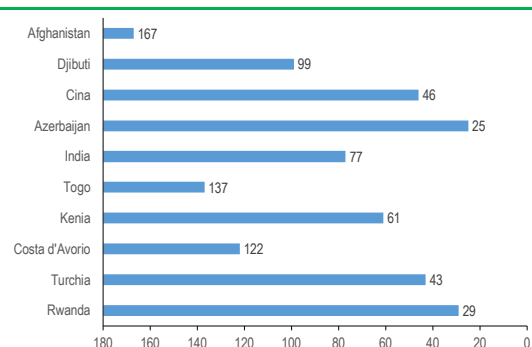
(variazione su indice da zero a 100)



Fonte: elaborazioni Servizio Studi BNL, dati World Bank - Doing Business 2019

Fare impresa, ranking dei Paesi con i 10 maggiori miglioramenti

(su 190 Paesi)



Fonte: elaborazioni Servizio Studi BNL, dati World Bank - Doing Business 2019

Lo studio analizza undici aree di normative e processi relativi all'avvio ed alla gestione di attività industriali e commerciali ascrivibili al comparto delle Pmi in 190 Paesi: si spazia dall'indice di burocratizzazione del Paese al funzionamento della giustizia civile, dai costi di attivazione dell'attività ai tempi di connessione di un'utenza elettrica. A livello mondiale, nel 2006 servivano mediamente 47 giorni per registrare un'azienda contro i 20 del 2017, con un costo che rappresentava il 76% del reddito pro capite del Paese contro il 23% di undici anni dopo. In media il capitale minimo da versare è sceso al 6% del reddito pro capite dal precedente 145% ed il tempo medio per effettuare tutti gli adempimenti fiscali si è ridotto a 237 ore annue rispetto alle 324 del 2005. Considerando il mondo un unico aggregato, quindi, aprire un'attività di una Pmi è decisamente più facile oggi rispetto a qualche anno fa.

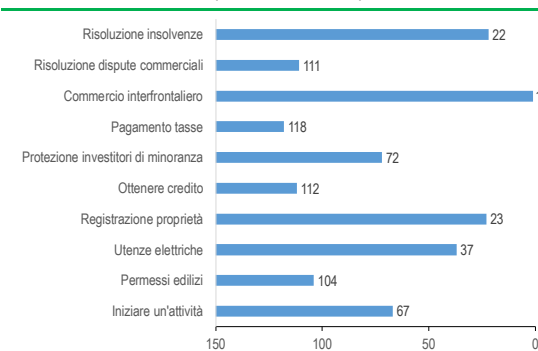
Per comprendere meglio il posizionamento relativo di alcuni Paesi di cui probabilmente si potrebbe avere una percezione diversa da quella espressa dalle statistiche proposte nel rapporto, va ricordato che l'analisi non tiene conto di alcuni aspetti pur rilevanti: le dimensioni dell'economia, la solidità e la profondità dei mercati finanziari, le condizioni macroeconomiche, la sicurezza, la stabilità politica, la qualità della forza lavoro e l'incidenza della corruzione.

Scorrendo la graduatoria complessiva è possibile effettuare alcune interessanti osservazioni. Fra i primi dieci Paesi che hanno migliorato in modo più consistente il proprio ranking tra il 2017 e il 2018 si trovano economie grandi e piccole, ricche e povere: Cina e India sono affiancate da Turchia, Afghanistan e Togo. Tra le economie Ocse ad alto reddito, è il Belgio il Paese che più degli altri migliora il proprio punteggio rispetto all'anno precedente. Prendendo in esame i valori assoluti, la nazione che più di tutte agevola lo svolgersi dell'attività imprenditoriale si conferma la Nuova Zelanda, con un punteggio di 86,6 su 100 punti: il Paese che secondo *Doing Business* rappresenta il migliore dei mondi possibili per fare impresa dista quindi 13 punti dai 100 che indicano la valutazione massima. Il fanalino di coda è costituito dalla Somalia con 20 punti. Miglioramenti significativi di ranking rispetto all'anno precedente si trovano anche nella parte più alta della classifica: spiccano la Cina al 46esimo posto con un incremento di oltre 8 punti rispetto all'anno precedente e l'Azerbaijan, 25esimo con un recupero di 7 punti; entrambi i Paesi hanno scalato la classifica di 32 posizioni e si collocano prima dell'Italia.

Il nostro Paese nella classifica del 2018 vede un peggioramento del proprio ranking e scivola dal 46esimo al 51esimo posto con 72,6 punti, ben al di sotto della media delle economie ad alto reddito dell'Ocse (77,8 punti). Le maggiori criticità evidenziate dall'Italia sono, nell'ordine: il numero di tasse e contributi da versare in un anno ed il carico amministrativo necessario per gli adempimenti relativi a dichiarazioni e pagamenti (118esimo posto con 66,3 punti), l'efficienza dei sistemi di segnalazione del credito e l'efficacia della regolamentazione su garanzie e fallimenti (112esimi con un punteggio di 45), i tempi ed i costi di risoluzione delle dispute commerciali (111esimi con 54,8 punti), le procedure i tempi ed i costi per i permessi edilizi (104esimo posto, 63,4 punti).

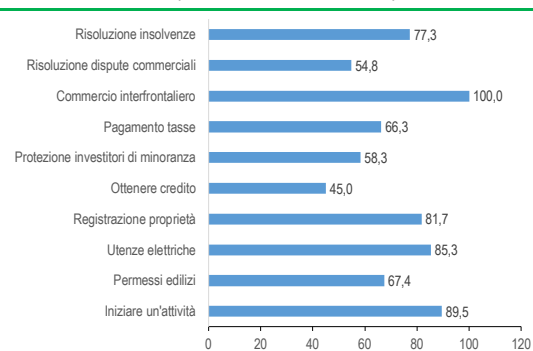
Le attività nelle quali l'Italia si posiziona nella parte alta della graduatoria e che riflettono un livello di efficienza e qualità nel servizio relativamente buono (escludendo il commercio internazionale in cui siamo nel folto gruppo dei primi con 100 punti), sono: tempi, costi ed esiti delle procedure sulla risoluzione delle insolvenze (22esimi con 77,3 punti); tempi e costi nella registrazione e nel trasferimento della proprietà immobiliare (23esimi con 81,7 punti); tempi e costi per ottenere l'approvvigionamento ed il funzionamento dei servizi di energia elettrica per una nuova unità immobiliare (37esimi con 85,3 punti).

Fare impresa, ranking dell'Italia
(su 190 Paesi)



Fonte: elaborazioni Servizio Studi BNL, dati World Bank - Doing Business 2019

Fare impresa, punteggio dell'Italia
(scala da zero a 100)



Fonte: elaborazioni Servizio Studi BNL, dati World Bank - Doing Business 2019

Questa classifica riflette una percezione generale: in Italia l'attività imprenditoriale, soprattutto delle piccole e medie imprese, si confronta spesso con una burocrazia poco efficiente. Ad esempio, il pagamento delle tasse vede nel livello delle aliquote solo uno degli aspetti critici: in media nel corso dell'anno è necessario provvedere a 14 adempimenti fiscali il cui disbrigo assorbe 238 ore; inoltre l'attività d'impresa si confronta con una giustizia civile lenta in cui concludere un procedimento per la risoluzione di una disputa commerciale richiede in media 1.120 giorni ed un costo pari al 23% delle somme richieste.

La situazione comparata dell'Italia descritta dal rapporto *Doing Business* può sembrare troppo penalizzante soprattutto se si vedono posizionati meglio in classifica alcuni Paesi decisamente arretrati dal punto di vista economico, ma ciò non toglie che la capacità di risposta delle Pubbliche Amministrazioni locali apparentemente risulti efficace. Inoltre, le difficoltà dell'Italia rispetto alla capacità di facilitare l'attività d'impresa emergono anche da altre indagini svolte sul tema.

Pubblica Amministrazione e giustizia

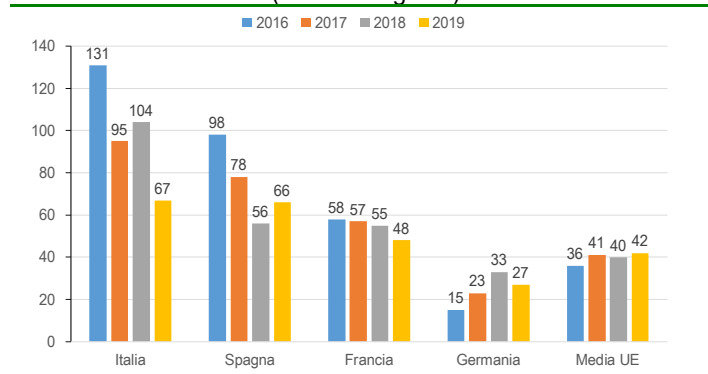
Nel descrivere i processi della Pubblica Amministrazione in Italia, l'Ocse parla di "inefficienza della Pubblica Amministrazione, lentezza delle procedure giudiziarie e mancanza di chiarezza in materia di legislazione". Nel Rapporto sull'Italia del 2019 si sottolinea l'esistenza di una correlazione positiva fra basso livello di efficienza della Pubblica Amministrazione e del sistema della giustizia da un lato ed andamento degli investimenti e contenuta crescita economica dall'altro.

Un miglioramento dell'efficienza passa anche attraverso la semplificazione e la riorganizzazione delle procedure e su questo fronte va notato come negli ultimi anni, nonostante siano stati fatti notevoli passi in avanti sull'utilizzo delle piattaforme digitali per l'erogazione di servizi pubblici, i risultati siano ancora giudicati modesti.

Secondo un'analisi di Confindustria, la scarsa produttività della Pubblica Amministrazione è riconducibile alla numerosità delle amministrazioni pubbliche, con conseguenti duplicazioni di ruoli e competenze, oltre che all'eccessiva complessità del quadro regolamentare. Studi a livello di impresa mostrano come l'impatto dei problemi legati alla poca efficienza della Pubblica Amministrazione sia maggiore per le piccole piuttosto che per le grandi imprese: ciò significa che l'inefficienza del settore pubblico è particolarmente costosa per le aziende di dimensioni più ridotte. L'analisi svolta indica che i servizi forniti dagli enti locali con un maggiore impatto sulla crescita della produttività delle aziende sono nell'ordine la riscossione delle imposte, i trasporti, le procedure di insolvenza e la regolamentazione riguardante le imprese.

Tempi di pagamento del settore pubblico

(numero di giorni)



Fonte: elab. Servizio Studi BNL, dati European Payment Report

Una delle azioni più incisive sull'attività della Pubblica Amministrazione ha riguardato l'accorciamento dei tempi di pagamento, avviato a partire dal 2013 quando furono effettuati stanziamenti finalizzati al pagamento dei debiti pregressi ed implementato un servizio di monitoraggio. Nonostante il miglioramento sia ancora lento, soprattutto per gli enti più piccoli, si sono riscontrate significative riduzioni sia nello stock del debito che nei tempi medi di pagamento.

L'impatto negativo del ritardato pagamento dei crediti da parte della Pubblica Amministrazione sulla crescita economica delle aziende porta ad un peggioramento dei problemi di liquidità che in molti casi si aggiunge alla difficoltà globale di accesso al credito. Secondo i dati presentati nell'*European Payment Report* del 2019, in media nella Ue la Pubblica Amministrazione effettua i pagamenti ai propri fornitori entro 42 giorni (40 l'anno precedente), nonostante sia già in vigore la normativa europea che prevede un termine massimo di 30 giorni. Nel caso dell'Italia va notato come i dati raccolti dagli *European Payment Report* di *Intrum Justitia* del triennio 2017-2019 abbiano evidenziato negli ultimi anni un netto miglioramento, anche se l'andamento della serie dal 2016 al 2019, così come in Spagna e Germania, non è univoco. Nel 2016 l'Italia pagava in media in 131 giorni, scesi a 95 l'anno successivo ma risaliti oltre i 100 giorni (104 giorni) nella rilevazione del 2018. Sensibile l'accorciamento dei tempi rilevato per quest'anno: 67 giorni, che rappresentano comunque ancora poco più del doppio di quanto previsto dalla normativa europea e collocano il nostro Paese ben oltre la media Ue. Il divario tra l'Italia ed i grandi Paesi europei si è ridotto: nel 2019 in Spagna i tempi di pagamento erano pari a 66 giorni (98 tre anni prima ma in peggioramento dal 2018), in Francia 48 giorni (58 nel 2016) ed infine in Germania, nonostante un raddoppio dei tempi tra il 2016 ed il 2018, si arriva a 27 giorni rispetto ai 15 del 2016. La media dell'Unione europea mostra valori meno volatili, ma in peggioramento: 36 giorni nel 2016 e 42 nel 2019.

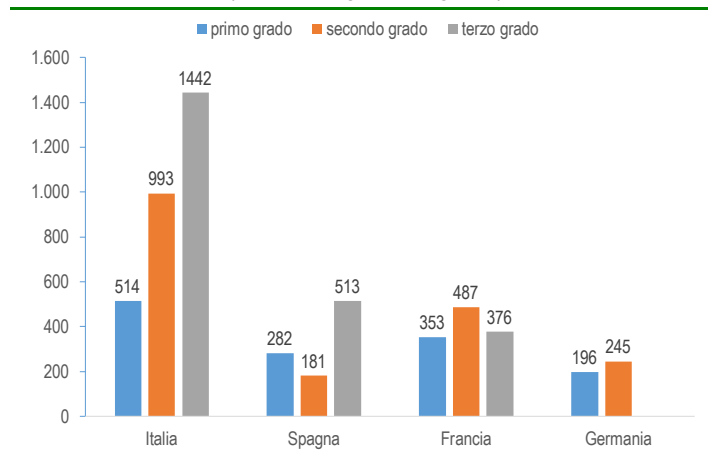
Un altro settore in cui l'Italia è penalizzata dall'inefficienza della Pubblica Amministrazione è quello relativo all'utilizzo dei fondi strutturali e di coesione dell'Unione europea. Il nostro Paese è fra quelli che ricevono il maggior ammontare di fondi, ma al termine dell'esercizio finanziario 2009-2013 si trovava al secondo posto nella graduatoria dei Paesi con il maggior volume di fondi inutilizzati, preceduto solo dalla Polonia. Per porre rimedio al problema, in occasione del programma di finanziamenti 2014-2020 si sono conclusi accordi tra l'Agenzia per la coesione territoriale, che dipende direttamente dalla Presidenza del Consiglio, le regioni del Mezzogiorno e le città metropolitane. Con questo accordo l'Agenzia ha assunto un maggior ruolo di coordinamento, fornisce supporto all'attuazione della programmazione comunitaria ed effettua attività di monitoraggio e verifica degli investimenti. Tuttavia, alla fine del 2018, l'Italia è ancora in ritardo rispetto agli altri Paesi: la percentuale di risorse impegnate da progetti già approvati è pari al 56% contro una media dell'Unione europea del 63%. I fondi sono indirizzati a programmi di politiche attive sul mercato del lavoro, infrastrutture, ricerca e innovazione. Non mancano quelli indirizzati direttamente alla fornitura di pubblici servizi locali, soprattutto in Meridione, ed al rafforzamento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione.

Un importante punto segnalato come critico da molte istituzioni internazionali, nonostante il relativo buon posto in graduatoria segnalato da *Doing Business*, è quello della qualità ed efficienza del sistema giudiziario italiano. Nell'*EU Justice Scoreboard* del 2019 si ricorda come l'indipendenza, la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario contribuiscano in modo significativo a creare le condizioni per un contesto favorevole agli investimenti ed a mantenere una crescita sostenibile. Uno studio condotto nel 2017

dal *Joint Research Center* della Commissione Europea ha evidenziato una correlazione fra il miglioramento dell'efficienza giudiziaria e il tasso di crescita dell'economia, e un legame diretto anche tra la percezione sull'indipendenza del sistema giudiziario da parte di chi fa impresa e l'aumento della produttività. In altri termini, laddove il sistema giudiziario garantisce l'applicazione dei diritti, i creditori sono più propensi a prestare fondi, i soggetti economici sono meno portati ad adottare comportamenti scorretti, i costi delle transazioni sono ridotti ed è più probabile che si investa in attività innovative.

Tempi necessari alla risoluzione dei contenziosi civili e commerciali nel 2016

(1° 2° e 3° grado in giorni)



Fonte: elaborazioni Servizio Studi BNL, dati "The 2018 EU justice scoreboard" e Prometeia

In questo campo l'Italia ha fatto molti progressi negli ultimi anni, anche attraverso l'utilizzo dei fondi comunitari, ma presenta ancora inefficienze. Nel rapporto dell'Ocse si giudicano ancora lente e costose le procedure di insolvenza; inoltre si rileva come la liquidazione dell'azienda sia di gran lunga la forma più comune di insolvenza. Una maggiore rapidità ed efficacia dei processi consentirebbe un'accelerazione nella ristrutturazione delle aziende, la riduzione del problema dei crediti deteriorati, l'aumento degli investimenti e la diminuzione delle distorsioni nell'allocazione delle risorse. I tempi lunghi della giustizia restano una nota negativa, benché negli ultimi anni si sia registrato qualche progresso: il tempo necessario a concludere cause civili ed amministrative ha iniziato a ridursi nel 2014, ma si conferma il più lungo dell'Unione europea; le cause nel secondo e terzo grado di giudizio sono ancora molto lunghe. La situazione resta complessa: se da un lato l'Ocse sottolinea una riduzione dell'arretrato delle cause amministrative e civili grazie alle riforme nel campo delle tecnologie digitali ed al miglioramento delle procedure amministrative, dall'altro la Commissione europea segnala che tra il 2016 ed il 2017 la riduzione dei tempi riscontrata nella fascia dei processi di secondo e terzo grado è stata contrastata dal peggioramento di quelli in primo grado.

Un migliore funzionamento della Pubblica Amministrazione, in particolare una più celere riscossione dei crediti vantati dalle aziende nei confronti della PA, ed una riduzione dei tempi necessari per concludere gli iter giudiziari nella risoluzione dei contenziosi civili e commerciali in tribunale potrebbero rappresentare fattori molto

importanti per ottenere un aumento della produttività e della crescita economica del nostro Paese. Negli ultimi anni sono stati fatti numerosi passi in avanti, ma i dati evidenziano come siano necessari ulteriori progressi per avvicinarsi alle performance dei maggiori Paesi dell'Unione.

Il presente documento è stato preparato nell'ambito della propria attività di ricerca economica da BNL-Gruppo Bnp Paribas. Le stime e le opinioni espresse sono riferibili al Servizio Studi di BNL-Gruppo BNP Paribas e possono essere soggette a cambiamenti senza preavviso. Le informazioni e le opinioni riportate in questo documento si basano su fonti ritenute affidabili ed in buona fede. Il presente documento è stato divulgato unicamente per fini informativi. Esso non costituisce parte e non può in nessun modo essere considerato come una sollecitazione alla vendita o alla sottoscrizione di strumenti finanziari ovvero come un'offerta di acquisto o di scambio di strumenti finanziari. Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 159/2002. Le opinioni espresse non impegnano la responsabilità della banca.

Direttore Responsabile: Giovanni Ajassa tel. 0647028414 – giovanni.ajassa@bnlmail.com