



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica

NUW

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Nucleo Valutazione e Verifica
Investimenti Pubblici

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: OPPORTUNITÀ E SFIDE PER LE IMPRESE



Dicembre 2022



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Opportunità e sfide per le imprese

PRESENTAZIONE DEL LAVORO

Le consistenti risorse dedicate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza 2021-2026 (PNRR) alla digitalizzazione, all'innovazione tecnologica e alla transizione ecologica potranno avere un impatto rilevante – se adeguatamente utilizzate ed ottimizzate– sulla struttura produttiva delle imprese e, in particolare, sulla crescita delle piccole e medie imprese che sono numerose e rappresentano, in modo radicato, il tessuto economico nazionale.

L'analisi svolta dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, illustra gli interventi a sostegno delle imprese (e delle attività d'impresa) previsti dal PNRR, nonché le risorse ad essi attribuite.

Le imprese svolgono un ruolo essenziale nell'attuazione del PNRR, come destinatarie di specifici progetti o di misure incentivanti e in quanto soggetti operativi di molteplici misure. Inoltre, attraverso il sistema della loro rappresentanza, le imprese partecipano attivamente ai processi di *governance* del Piano.

Recenti indagini, tuttavia, evidenziano che sono poche, ad oggi, le imprese pronte a cogliere tutte le opportunità - e la sfida ad esse sottesa - delle risorse dedicate dal PNRR al sistema produttivo. Molte, soprattutto quelle di minori dimensioni- che però sono prevalenti nel contesto produttivo italiano - incontrano grandi ostacoli, che rischiano di escluderle persino dall'accesso alle risorse previste dal Piano. I più ricorrenti sono quelli legati alla complessità e onerosità delle procedure di gara.

Molteplici sono le azioni che possono aiutare a superare alcuni degli ostacoli emersi: la semplificazione degli adempimenti documentali in fase di partecipazione e aggiudicazione delle procedure di gara; la digitalizzazione dei processi e delle procedure di appalto; l'alleggerimento delle responsabilità per il Responsabile Unico del Procedimento (RUP); il coinvolgimento degli *stakeholder* nel miglioramento dei processi e delle procedure di appalto; il potenziamento delle capacità dei soggetti impegnati nel settore degli appalti pubblici; la formazione delle imprese per favorire la partecipazione agli appalti pubblici; il rafforzamento del ruolo del Garante delle Micro, Piccole e Medie Imprese; il rafforzamento del ruolo delle organizzazioni di categoria riguardo alla diffusione delle informazioni tra le imprese.

L'analisi che ha un intento ricognitivo proseguirà monitorando costantemente e nel tempo il grado di accessibilità e di partecipazione alle misure dedicate anche con l'obiettivo di promuovere, in chiave evolutiva, le soluzioni di volta in volta ritenute più idonee a cogliere l'opportunità del Piano per la crescita del sistema produttivo nazionale.

Bernadette Veca

Capo del Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Opportunità e sfide per le imprese

SOMMARIO

Introduzione	pag. 4
1. Parte prima: le opportunità	pag. 4
2. Parte seconda: le sfide.....	pag...9
3. Considerazioni conclusive	pag. 15
Riferimenti di consultazione.....	pag. 17
...	
.....	
....	

Coordinamento: Maria Elena Camarda

Gruppo di lavoro: Biagio Bossone e Vincenzo D'Alberti



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



Introduzione

Il lavoro trae origine da un'esigenza maturata all'interno del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, volta a esplorare il contributo potenziale del PNRR al mondo delle imprese.

In generale, la maggior parte delle misure PNRR, per quanto abbia la pubblica amministrazione come destinatario finale, ha le imprese come partner fondamentali per la corretta implementazione della misura oppure le vede come destinatari indiretti, cioè assegnatarie di lavori. Le imprese sono anche destinatarie dirette di molte misure del PNRR.

L'analisi svolta si limita ad esaminare proprio quegli aspetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che attengono alle misure dirette alle imprese raccogliendo spunti elaborati da operatori specializzati nel settore. In questo senso ha valenza esclusivamente conoscitiva della letteratura esistente e non si propone di elaborare proposte di policy.

Si articola in due parti.

La prima parte, relativa a "Le Opportunità", opera una ricognizione degli interventi a sostegno delle imprese (e delle attività d'impresa) previsti dal PNRR nonché le risorse ad essi assegnati. La seconda parte, relativa a "Le Sfide", individua gli ostacoli che le imprese – in particolare quelle di micro, piccola e media dimensione – incontrano nell'accedere alle risorse del PNRR, e indica possibili misure volte a superare tali ostacoli.

1. PARTE PRIMA: LE OPPORTUNITA'

Alle imprese è assegnato un ruolo fondamentale nell'attuazione del PNRR.

Alle imprese è riconosciuto il ruolo di portatori di interessi (*stakeholder*). Il decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni con la legge n. 108 del 2021, include nel processo di *governance* del PNRR i rappresentanti del settore imprenditoriale, attribuendo loro un ruolo nell'ambito del processo di gestione del Piano all'interno del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territorio. Quest'ultimo svolge funzioni consultive sulle tematiche correlate all'attuazione del PNRR e segnala alla Cabina di regia e al Servizio centrale per il PNRR eventuali criticità ritenute rilevanti per la realizzazione del Piano, anche al fine di favorirne il superamento e di agevolare l'attuazione degli interventi. La prima relazione sull'attività del Tavolo permanente è stata presentata il 19 luglio del 2022 e ha già evidenziato alcune criticità nell'attuazione delle misure del PNRR previste per le imprese.

Le imprese sono destinatarie finali di specifici progetti o misure incentivanti e possono accedere alle risorse del Piano:

- attraverso la presentazione di progetti in risposta a bandi/avvisi pubblicati dalle amministrazioni centrali titolari degli interventi e/o dai soggetti attuatori degli stessi per la realizzazione di opere pubbliche e/o la fornitura di beni e servizi;



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



- in qualità di destinatarie dirette di misure incentivanti finanziate con il PNRR (es. crediti d'imposta).

Nell'ambito del PNRR le imprese possono presentare progettualità in risposta a bandi/avvisi/manifestazioni d'interesse per la realizzazione di opere pubbliche e/o la fornitura di beni e servizi. Inoltre, con riferimento a specifici ambiti settoriali, il PNRR prevede interventi che favoriscano il raggiungimento di specifici obiettivi, anche mediante il rifinanziamento o la creazione di fondi *ad hoc* rivolti alle imprese.

Il PNRR, ancora, include incentivi rivolti alle imprese sotto forma di crediti d'imposta, volti a favorire la realizzazione in particolari ambiti di sviluppo strategico del Paese. L'accesso ai suddetti incentivi è condizionato dal rispetto da parte delle imprese di specifici criteri di ammissibilità.

Nell'attuazione delle progettualità, le imprese sono chiamate:

- ad agire nel rispetto degli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo previsti per il PNRR nei confronti dell'amministrazione competente, fornendo a quest'ultima i dati relativi alla realizzazione degli interventi o alla fruizione delle misure incentivanti;
- ad implementare gli interventi nel rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche stabilite per il PNRR (es. *Do No Significant Harm* (DNSH), *tagging*, altri principi trasversali, limiti temporali imposti dal Piano, ecc.).

Per quanto concerne le risorse del Piano messe a disposizione a favore delle imprese in qualità di destinatari di progetti o misure incentivanti¹, si rileva che la **Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo"** riserva le maggiori risorse alle imprese cui, infatti, destina più del 61% dei 40,29 miliardi di euro. In particolare, la missione M1C2 del Piano, denominata "digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo", con i suoi 23,89 miliardi da spendere entro il 2025, si pone l'obiettivo di rafforzare il sistema produttivo italiano, migliorandone le dotazioni strumentali e le capacità tecnologiche e di formazione.

Scopo della missione è promuovere la transizione digitale e l'adozione di tecnologie innovative e di competenze digitali nel settore privato, incentivando il Made in Italy e lo sviluppo delle piccole, medie e grandi imprese sui mercati internazionali. Gli interventi incentivati riguardano l'acquisto di hardware e beni strumentali l'ampliamento delle infrastrutture di comunicazione (fissa e Wi-Fi), software ([CRM](#), ERP, sistemi di gestione elettronica dei pagamenti, soluzioni di automazione delle linee di produzione, dei [magazzini](#) e della logistica), del [marketing digitale](#), ma anche la formazione e lo sviluppo delle competenze digitali per gli operatori del settore.

Tra i maggiori investimenti non ancora esauriti si annoverano :

- **[Transizione 4.0](#)**: obiettivo dell'investimento è la creazione di un sistema produttivo più digitale grazie ad investimenti in tecnologie avanzate, ricerca e innovazione. L'investimento punta a sostenere la trasformazione digitale delle imprese incentivando gli investimenti privati in attività che sostengono la digitalizzazione; consiste in un regime di credito d'imposta e copre le spese da richiedere nelle dichiarazioni dei redditi tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2023.

¹ Per la descrizione delle misure del PNRR destinate alle imprese si utilizza come riferimento il contenuto del sito www.italiadomani.gov.it



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



Comprende anche la definizione di codici di credito d'imposta per consentire ai beneficiari di utilizzarli con il modello F24 per:

- beni strumentali materiali 4.0 (macchine di produzione controllate da sistemi informatici, macchine e sistemi per il controllo di prodotti o processi, e sistemi interattivi); beni strumentali immateriali 4.0 (3D, sistemi di comunicazione intra-fabbrica, intelligenza artificiale e software di apprendimento automatico; sistemi, piattaforme e applicazioni); beni immateriali di investimento standard (software relativo alla gestione aziendale);
- attività di ricerca, sviluppo e innovazione per l'innovazione verde, digitale e di progettazione;
- attività di formazione per acquisire o consolidare la conoscenza di tecnologie rilevanti (l'analisi dei big data e dei dati, l'interfaccia uomo-macchina, l'internet delle cose, l'integrazione digitale dei processi aziendali, la sicurezza informatica).

Questa componente ha una dotazione di 13,38 miliardi di euro cui si aggiunge l'ulteriore finanziamento di 5,08 miliardi del Fondo Complementare. Sono ancora da assegnare 69.900 crediti di imposta sulla base delle dichiarazioni presentate fino al 31 dicembre 2022 e almeno 111.700 crediti di imposta sulla base delle dichiarazioni presentate tra il 1 gennaio 2021 e il 31 dicembre 2021.

- **Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione:** L'obiettivo dell'investimento è sostenere l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese italiane, attraverso un fondo che eroghi contributi e prestiti agevolati a imprese operanti sui mercati esteri. Il sostegno alle PMI includerà anche un focus dedicato alle filiere produttive con lo scopo di sostenere le imprese dopo la crisi pandemica. L'investimento sostiene le piccole e medie imprese italiane lavorando su due linee di intervento complementari:

- Rifinanziamento del Fondo 394/81, gestito da SIMEST, che fornisce supporto finanziario alle imprese, in particolare alle piccole e medie imprese, per sostenere la loro internazionalizzazione attraverso vari strumenti come programmi di accesso ai mercati esteri e sviluppo dell'e-commerce.
- Competitività e resilienza delle filiere - sostegno finanziario alle imprese, attraverso lo strumento del Contratto di Sviluppo, per progetti legati alle principali catene del valore strategiche (programmi di sviluppo industriale, programmi di sviluppo a tutela dell'ambiente, della mobilità sostenibile e delle attività turistiche). Gli interventi di cui sopra devono essere condotti secondo politiche di investimento in linea con gli obiettivi del Regolamento (UE) 2021/241, anche in relazione all'applicazione del principio del DNSH. Il costo totale dell'investimento è di 1,95 miliardi di euro con cui dovranno essere attivati 40 contratti di sviluppo per le PMI.

- **Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche:** Obiettivo dell'investimento è **Aumentare la qualità dell'ospitalità e potenziare il turismo sostenibile**, privilegiando fonti rinnovabili a minor consumo di energia. Gli interventi sono diversi e puntano a **migliorare il turismo**



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Nucleo Valutazione e Verifica
Investimenti Pubblici

di montagna sia per le infrastrutture sia per i servizi, **ristrutturare gli immobili storici** anche grazie all'ingresso di capitali privati, facilitare l'accesso al **credito per gli imprenditori**, rinnovare le strutture alberghiere. La misura comprende un **credito d'imposta per le opere finalizzate al miglioramento delle strutture ricettive**, un fondo di garanzia per facilitare l'accesso al credito per le imprese del settore (attraverso una sezione dedicata del **Fondo di garanzia PMI**), l'attivazione del **Fondo tematico BEI** per il turismo a sostegno investimento nel settore e un fondo azionario (**Fondo Nazionale del Turismo**) per la riqualificazione di immobili ad alto potenziale turistico. Un ulteriore strumento finanziario (**Fondo Rotativo**), andrà ad integrare le suddette misure a sostegno delle imprese operanti nel settore turistico. La dotazione dell'investimento è di 1,78 miliardi di euro. Entro dicembre 2025 almeno 3.500 imprese turistiche potranno beneficiare del credito d'imposta; 11.800 imprese turistiche potranno essere sostenute dal Fondo di Garanzia per le PMI; 300 invece dal Fondo Rotativo.

- **Investimento nel sistema della proprietà industriale**: L'investimento avrà come obiettivo quello di garantire il sostegno finanziario per gli strumenti per la **valorizzazione dei titoli di proprietà intellettuale**. Verrà dato supporto all'accesso a servizi di **consulenza specialistica** e saranno promossi strumenti per la valutazione economica dei titoli di proprietà intellettuale. Lo scopo è quello di valorizzare i risultati della **ricerca pubblica** attraverso la promozione dei **brevetti**, rafforzando di conseguenza le **reti locali di assistenza alle imprese**. Il costo dell'investimento è di 30 milioni di euro con cui, entro dicembre 2025, dovranno essere attuati almeno 254 progetti sostenuti da finanziamenti contemplati nell'ambito delle iniziative Brevetti+ e dagli Uffici per il Trasferimento Tecnologico (TTO).

Per quanto riguarda le tech company e le imprese che operano nel settore del digitale esistono altre misure specifiche. Per queste aziende sono previsti contributi in misura del 40% delle spese ammissibili per gli investimenti in impianti, macchinari e attrezzature da impiegare in produzioni di alta tecnologia, nell'ambito di una misura complementare al [Piano Transizione 4.0](#).

Incentivi particolari sono rivolti all'imprenditoria femminile e under-35, attraverso il [Fondo Impresa Donna](#) e il rafforzamento di alcune misure in essere come [ON NIT0](#) (Oltre Nuove Imprese a Tasso Zero) e [Smart&Start](#), che sostengono le start-up e le PMI innovative.

Riserva ingenti risorse alle imprese anche la **Missione 2 “Rivoluzione Verde e Trazione ecologica”** che complessivamente può disporre di 59,46 miliardi di euro. L'obiettivo è quello di migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema economico assicurando una transizione equa e inclusiva. Gli ambiti d'intervento della missione riguardano: “l'Economia Circolare e l'agricoltura sostenibile” con una dotazione di 5,27 miliardi, “l'Energia Rinnovabile, l'idrogeno, la rete e la mobilità sostenibile” con uno stanziamento di 23,78 miliardi, “l'Efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici” con 15,36 miliardi e “la Tutela del territorio e della risorsa idrica” con uno stanziamento di 15,06 miliardi di euro.



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



Alle imprese è destinato direttamente un importo complessivo di 5,15 miliardi attraverso le seguenti misure:

- Contratti di filiera e distrettuali per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo: obiettivo di questa misura è sviluppare una filiera agricola/alimentare smart e sostenibile, riducendone l'impatto ambientale grazie a supply chain "verdi" che colmeranno il forte divario infrastrutturale di cui soffre il Paese e miglioreranno la logistica dei settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo. Prevede di migliorare la sostenibilità del settore, ridurre l'impatto ambientale dei trasporti e intervenire sul traffico delle zone più congestionate; ottimizzare la capacità di stoccaggio delle materie prime, così da garantire la differenziazione dei prodotti per qualità, sostenibilità, tracciabilità e caratteristiche produttive; facilitare l'export delle PMI agroalimentari italiane; migliorare l'accessibilità ai villaggi merci e ai servizi hub, insieme alla capacità logistica dei mercati all'ingrosso; favorire la digitalizzazione della logistica e la tracciabilità dei prodotti; ridurre gli sprechi alimentari. Per questa misura sono previsti 800 milioni di euro a cui si somma una dotazione di 1,2 miliardi di euro finanziati dal piano complementare. Entro giugno 2026 dovranno essere realizzati almeno 48 interventi per migliorare la logistica nei settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo.
- Innovazione e meccanizzazione del settore agricolo e alimentare: obiettivo della misura è Trasformare l'agricoltura italiana in una **Agricoltura 4.0**: minore uso di pesticidi, mezzi meno inquinanti, digitalizzazione, nuove tecnologie. E sistemi più moderni per lavorare, stoccare e confezionare i prodotti del made in Italy alimentare (in particolare l'olio d'oliva, eccellenza del nostro territorio), così da migliorare la sostenibilità della produzione, ridurre/eliminare i rifiuti e favorire il riutilizzo degli scarti di lavorazione per creare energia. Il costo totale dell'investimento prevede 500 milioni di euro. Attraverso contributi in conto capitale, il progetto sostiene 15.000 aziende agricole nel rinnovamento dei macchinari, nell'introduzione di tecniche di agricoltura di precisione (ridurrà l'uso di pesticidi del 25-40 per cento), nell'utilizzo di tecnologie di agricoltura 4.0 e nella sostituzione dei vecchi trattori inquinanti Euro 1 – attualmente circa l'80 per cento del parco automezzi- con veicoli Euro 5, che consentirebbe, nell'ambito, una riduzione di emissioni CO2 di circa il 95 per cento. Importante anche l'impegno per l'ammodernamento dei processi di lavorazione, stoccaggio e confezionamento dell'olio di oliva: sosterrà un settore strategico il cui mercato ha dato segni di sofferenza negli ultimi anni.

Nel 2022 si sono chiusi importanti bandi come quello per il parco agri-solare e quello per la realizzazione d'impianti per la filiera della gestione sostenibile dei rifiuti.

Per quanto concerne la misura del primo bando si noti che essa ha la finalità di ridurre gli alti consumi energetici del settore agroalimentare riqualificando le strutture produttive e utilizzando i tetti degli edifici per installare milioni di pannelli fotovoltaici, per generare nel 2026 una potenza pari ad almeno 375.000 kW. Per tale bando, chiuso lo scorso 27 ottobre, sono pervenute circa 9 mila domande per 609 milioni di euro a fronte di una capienza di 1,5 miliardi di euro². Il bando verrà riproposto nel 2023 senza il vincolo dell'autoconsumo di energia elettrica che sembra aver limitato la partecipazione al bando. Sempre riferita al mondo agricolo, è la misura per la diffusione degli impianti agro-fotovoltaici di medie e grandi dimensioni. L'obiettivo è ridurre i costi di approvvigionamento energetico del

² Il 21 dicembre 2022 è stata pubblicata la graduatoria con gli ammessi al finanziamento per un ammontare di 451 milioni di euro.



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



settore (oggi superano il 20 per cento dei costi aziendali) e migliorare le prestazioni climatiche e ambientali, con una diminuzione potenziale di 0,8 milioni di tonnellate di CO₂. Si prevede di installare, a regime, una capacità produttiva da impianti agro-voltaici di 1,04 GW di potenza. La spesa prevista è di 1,10 miliardi di euro entro il 2026.

Per quel che riguarda la misura relativa al bando sopra menzionato riguardante la gestione sostenibile degli impianti per i rifiuti, il 2 dicembre è stata pubblicata la graduatoria per le proposte ammesse a finanziamento, per un ammontare di 450 milioni di euro.

La misura con minore impatto diretto sulle imprese è la **Missione 3 Infrastrutture e Mobilità sostenibile**. Alle imprese, è infatti destinato soltanto il seguente intervento:

- **Digitalizzazione della catena logistica:** La misura ha lo scopo di aumentare la competitività logistica nazionale realizzando un sistema digitale interoperabile tra attori pubblici e privati per il trasporto merci e la logistica. In questo modo si semplificano procedure, processi e controlli, grazie alla de-materializzazione dei documenti e allo scambio di dati e informazioni. L'investimento previsto è di 250 milioni di euro ed entro giugno 2024 almeno il 70% dei sistemi per gli operatori portuali delle singole autorità di sistema portuale devono essere interoperabili e compatibili fra di loro e con la piattaforma strategica nazionale digitale.

La **Missione 4 Istruzione e Ricerca** riveste un ruolo fortemente strategico per le imprese. Essa ha come obiettivo quello di rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e STEM, la ricerca e il trasferimento tecnologico. La dotazione complessiva di tale misura è di 30,88 miliardi di euro e ben il 33,10% è riservato a interventi direttamente destinati alle imprese. In particolare, l'ambito M4C2 "dalla ricerca all'impresa" prevede uno stanziamento di 11,44 miliardi di euro. Gli interventi di questa misura riguardano lo svolgimento di progetti di ricerca, in particolare nel campo delle tecnologie digitali e della transizione ecologica, e il trasferimento di tali innovazioni alle imprese.

Tra le misure di maggiore impatto si segnalano:

- Il "Fondo per il Programma Nazionale della Ricerca (PNR) e Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)", finalizzato a rafforzare le misure di sostegno alla ricerca scientifica. L'obiettivo è di stimolare lo sviluppo di iniziative promosse dai ricercatori, verso la ricerca di frontiera, e una più forte interazione tra università e istituti di ricerca (1,8 miliardi di euro).
- La "Creazione e rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione per la sostenibilità", costruendo "leader territoriali di R&S" La misura si concretizza attraverso il finanziamento entro il 2026 di 12 "campioni territoriali di R&S". Ogni progetto dovrà presentare specifici elementi (attività formative innovative o di ricerca condotte congiuntamente da Università e imprese; supporto alle start-up; coinvolgimento della comunità locale sulle tematiche dell'innovazione e della sostenibilità) (1,3 Miliardi di euro).
- L'"IPCEI Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo", con l'obiettivo di integrare l'attuale fondo IPCEI (art. 1 co. 232, Legge di bilancio 2020) con risorse aggiuntive che consentiranno di finanziare nuovi progetti, nati su piattaforme europee e inseriti nelle sei filiere del valore europee strategiche e che consentiranno di riunire conoscenze, competenze, risorse finanziarie e attori



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



economici di tutta l'Unione, favorendo la collaborazione tra settore pubblico e privato (1,5 miliardi di euro).

- Il “Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti di industria”, intervento che mira a sostenere, anche attraverso un processo di riorganizzazione e razionalizzazione, una rete di 60 centri (Centri di Competenza, Digital Innovation Hub) incaricati dello sviluppo di progettualità, dell'erogazione alle imprese di servizi tecnologici avanzati e servizi innovativi e qualificanti di trasferimento tecnologico.
- I partenariati estesi a Università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca (1,61 mld di euro).
- Il potenziamento strutture di ricerca e creazione di "campioni nazionali" di R&S su alcune *Key enabling technologies* (1,60 mld di euro).
- La creazione e rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione per la sostenibilità", costruendo "leader territoriali di R&S" (1,30 mld di euro).
- Il finanziamento di start-up (0,30 mld di euro)
- L'introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori da parte delle imprese (0,60 mld di euro).

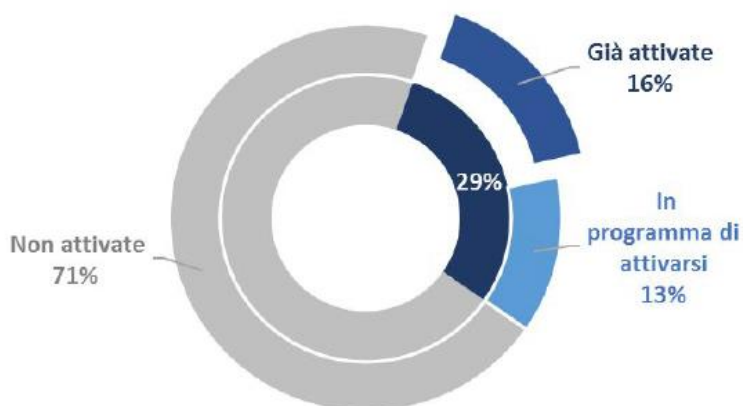
Missione significativa per le imprese, in questo caso considerate come attori per ridurre le diseguaglianze, è la **Missione 5 Inclusione e Coesione**. Essa ha l'obiettivo di facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, e rafforzare le politiche attive del lavoro favorendo l'inclusione sociale. Dei 19,81 miliardi di euro messi a disposizione poco più del 2% è destinato direttamente alle imprese. Tra le misure più importanti rientra la “Creazione di imprese femminili” con i seguenti obiettivi: i) sistematizzare e ridisegnare gli attuali strumenti di sostegno dell'imprenditorialità femminile; ii) sostenere la realizzazione di progetti aziendali innovativi per imprese già costituite e operanti; iii) garantire attività di *mentoring* e supporto tecnico-gestionale; iv) creare un clima culturale favorevole che valorizzi l'imprenditorialità femminile. L'importo complessivo della misura è pari a 400 milioni di euro. Tra gli altri ambiti d'interesse delle imprese rientrano quelli relativi alle Politiche per il lavoro (M5C1 per un importo di 6,6 miliardi di euro), volti a valorizzare il mercato del lavoro e la formazione professionale aumentando il tasso di occupazione e favorendo politiche attive del lavoro.

2. PARTE SECONDA: LE SFIDE

Secondo un'[indagine di Unioncamere](#) pubblicata lo scorso aprile, soltanto un'impresa su tre in Italia era pronta a cogliere le opportunità delle risorse dedicate al sistema produttivo dal PNRR, come transizione 4.0 ed economia circolare (Fig. 1). Risultava che soltanto il 16% delle imprese avesse già assunto iniziative per aderire ai progetti del Piano, mentre un modesto 13% aveva in programma di farlo. Più del 70% delle imprese non si era attivato, mostrando disinteresse verso le occasioni di sviluppo disponibili. Dalla stessa indagine appariva, inoltre, che soltanto il 9% delle piccole imprese si fosse attivato sui progetti del PNRR, contro il 33% delle medio-grandi, e che complessivamente l'80% delle imprese di minori dimensioni non avesse nemmeno in programma di avvalersi delle risorse del Piano, contro il 50% di quelle medio grandi.

Fig. 1. Imprese e PNRR

Percentuale di imprese che si sono attivate o hanno in programma di attivarsi per aderire agli interventi del PNRR di supporto diretto alle imprese*



* Interventi che riguardano più direttamente le misure per le imprese (es. investimenti in beni strumentali materiali e immateriali 4.0, attività di formazione alla digitalizzazione, investimenti per il turismo sostenibile, investimenti in tecnologie per l'economia circolare).

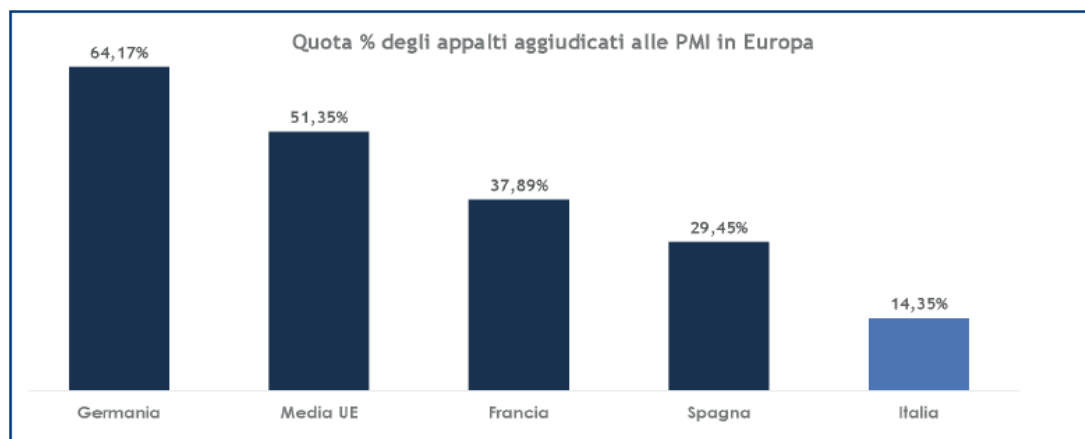
Fonte: indagine Centro Studi Tagliacarne-Unioncamere, 2022

Pur con tutti i caveat da tenere in conto per un confronto fra indagini campionarie diverse, una ricerca più recente condotta dall'[Osservatorio Qonto](#) sulle piccole e medie imprese italiane (PMI), seppure sembri cogliere tendenze moderatamente meno pessimistiche dell'indagine Unioncamere, conferma l'evidenza dei forti ritardi. La ricerca mostra che, ad aprile di quest'anno, oltre il 75% delle imprese campionate aveva fatto ricorso o aveva intenzione di far ricorso agli incentivi previsti dal PNRR. Tuttavia, circa il 60% non ne stava ancora facendo uso.

L'esclusione delle PMI

Si osservi, innanzitutto, che nel periodo 2016-2020 meno di 40.000 imprese su oltre 4.000.000 (cioè 1 su 100) si sono aggiudicate una gara pubblica di valore superiore ai 40.000 euro, secondo uno studio di [Unindustria](#). Di queste imprese aggiudicatrici, solo il 14,5% degli appalti viene aggiudicato da una PMI, rispetto a una media europea del 51,35% e una quota della Germania del 64,17% (Fig. 2). A fronte di tale limitata partecipazione al mercato della pubblica amministrazione del valore complessivo stimato in 200 miliardi di euro – a cui si aggiungono i 235,5 miliardi previsti dal PNRR e dal Fondo Complementare – le PMI impiegavano nell'anno della rilevazione (2018) il 78,1% della forza lavoro del Paese e creano un valore aggiunto stimato nell'ordine del 69,9% sul totale.

Fig. 2. Appalti aggiudicati alle PMI – Confronto tra Paesi Europei
(Dati riferiti all'anno 2018)



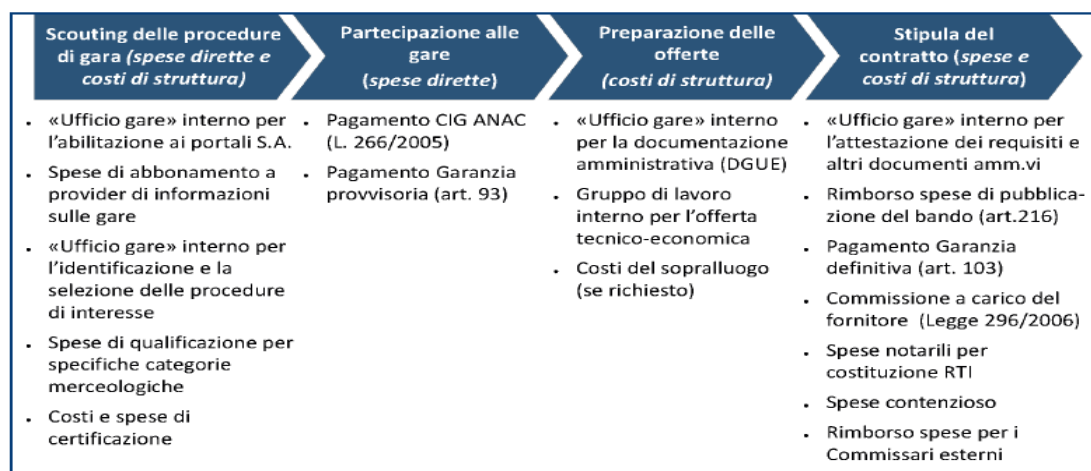
Fonte. Unindustria.

Nello studio di Unindustria (che riprende indagini della Commissione Europea svolte sulla materia degli appalti pubblici nei Paesi dell'UE) viene anche sottolineato che questa tendenza è più marcata nelle *start-up* (con un tasso di partecipazione inferiore al 30%), nelle aziende più giovani e nelle microimprese. Questo significa che una componente importante e spesso innovativa del mercato delle imprese contribuisce solo in minima parte alla qualificazione della spesa pubblica.

Gli ostacoli

Tra gli ostacoli che affliggono la generalità delle imprese, e in misura relativamente maggiore le PMI, il più ricorrente è quello legato alla complessità e onerosità delle procedure di gara. A titolo esemplificativo, la Fig 3. riporta i principali oneri, costi interni e spese vive, che un'impresa si può trovare a dover sostenere nella fase di partecipazione a una gara d'appalto e in fase di stipula del contratto.

Fig. 3. Oneri di Partecipazione ad una Procedura di Gara Pubblica



Fonte. Unindustria.

Rileva osservare che le diseconomie per le PMI non sono legate esclusivamente alle spese vive da sostenere, ma, soprattutto, alle difficoltà di investire in personale, con adeguate competenze



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



amministrative e tecniche, da dedicare alle attività di espletamento delle procedure di gara (molte delle quali, peraltro, potrebbero essere semplificate se non eliminate).

Un secondo ostacolo di carattere generale attiene alla durata eccessiva delle procedure di gara che comporta diversi problemi, dall'onerosità aggiuntiva delle procedure (es. durata delle garanzie fidejussorie), alla difficoltà (se non impossibilità) di programmazione delle attività operative da svolgere in caso di aggiudicazione, la variazione dei costi connessi con l'esecuzione del contratto, e i rischi di parziale obsolescenza delle soluzioni proposte, nei settori maggiormente soggetti ad una rapida evoluzione (es. ICT).

Altro ostacolo di livello generale è tendenza delle amministrazioni pubbliche a far prevalere il metodo di valutazione del prezzo più basso, che comporta una minore economicità delle commesse per le imprese e il rischio di una minore qualità in fase di esecuzione del contratto.

Ulteriori ostacoli generali includono:

- La discrezionalità e difformità tra le amministrazioni nel fissare le regole delle gare (es., relativamente ai requisiti di partecipazione e ai documenti richiesti per la loro comprova).
- La numerosità degli Albi Fornitori da gestire in termini di abilitazione e aggiornamento dei dati, aggravata dalla eterogeneità dei requisiti e degli strumenti di gestione (un'impresa che vuole partecipare alle gare a invito da Albo si trova costretta a gestire anche diverse centinaia di portali che ogni giorno possono riportare informazioni rilevanti).
- La presenza di diverse piattaforme telematiche per la gestione delle procedure di gara, ognuna con le proprie funzionalità e caratteristiche tecnologiche e senza alcuna possibilità di utilizzare dati comuni (ad esempio per l'identificazione dell'impresa).
- I tempi di pagamento ancora lunghi, seppure in sensibile miglioramento, e soprattutto disomogenei tra amministrazioni (anche in relazione alla loro dislocazione geografica).

Nel **caso specifico delle PMI**, emerge che, prima ancora degli ostacoli di carattere tecnico, prevalga un atteggiamento che tende a far scartare a priori il settore pubblico dalle proprie prospettive di crescita. Vi è pertanto un rischio, affatto concreto, che l'ossatura portante dell'economia italiana costituita dalle PMI sia largamente esclusa dalle opportunità generate dal PNRR.

Circa gli ostacoli tecnici che le PMI devono affrontare in materia di appalti pubblici, in aggiunta a quelli generali sopra citati, si richiamano i seguenti:

- Le dimensioni dei contratti che generano come conseguenza dei requisiti di partecipazione alle gare (ad esempio il fatturato complessivo, il fatturato specifico, i contratti pregressi) sono ampiamente al di fuori della portata di molte PMI.
- Le limitate capacità di ricerca e collaborazione con partner per rafforzare le chance di partecipazione alle gare e di successo. Tali difficoltà di partenariato emerge nei confronti di altre PMI e, soprattutto, delle grandi imprese.
- Le difficoltà di accesso al credito, che limitano le possibilità di stipulare le garanzie fidejussorie richieste in fase di gara e di stipula del contratto.
- La mancanza di competenze amministrative e giuridiche interne con la conseguente maggiore onerosità nell'acquisirle esternamente.



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



Riguardo alla presenza di forti diseconomie prodotte dalla piccola dimensione d'impresa, si osserva che le risorse aziendali occupate nel disbrigo dei suddetti adempimenti generano elevati costi in termini di mancata produttività. L'indagine Unioncamere prima citata stima che, se un terzo del tempo dedicato dalle risorse interne a queste attività fosse reimpiegato nelle attività produttive, la produttività aziendale aumenterebbe tra il +0,5% e il +1,1%.

Rimedi possibili

Uno strumento essenziale di supporto alle imprese più piccole è costituito dagli sportelli unici digitali, capaci di operare da efficaci anelli di congiunzione fra le imprese stesse e la pubblica amministrazione. Tali sportelli mettono a disposizione delle imprese strumenti, competenze e conoscenze di natura economica, giuridica e tecnica. La rete di sportelli unici oggi esistenti, pienamente digitalizzati, di cui il sistema camerale si è da tempo dotata e che risulta apprezzata dalle associazioni imprenditoriali, copre soltanto la metà dei Comuni italiani. La sua estensione alla restante metà è un passaggio essenziale.

Tuttavia, pur nell'intendimento di compiere tale passaggio, resta che molti Comuni oggi ancora mancano dei requisiti di digitalizzazione minimi per interconnettersi con gli sportelli. Più in generale, molti enti locali – e non soltanto quelli dei piccoli centri del Mezzogiorno o delle aree interne del Paese, ma anche quelli operanti in città maggiori – non hanno capacità sufficienti per dare attuazione agli investimenti del PNRR. Alcuni, addirittura, non sono nemmeno in grado di presentare proposte per partecipare ai bandi previsti. La conseguenza paradossale sarà che gli enti e le imprese che rischieranno di rimanere esclusi dal riparto dei fondi del PNRR saranno proprio quelli che ne hanno maggiormente bisogno³.

Allorché gli interventi sulla capacità degli enti locali trascendono lo scopo di questa nota, per essi ci si limita qui a osservare che, come in diverse altre sedi discusso, il problema centrale è quello della carenza di risorse tecniche e amministrative. Al riguardo, è importante notare che, nelle more dell'adozione di interventi strutturali che rafforzino le risorse tecniche e amministrative ordinarie, si potrà considerare l'ipotesi di rendere disponibili per gli enti locali risorse altamente tecniche (alcune già presenti nella pubblica amministrazione) attraverso un'apposita agenzia di servizio dell'attuazione del PNRR creata a livello centrale.

Tornando alle imprese, nel prosieguo ci si soffermerà sulle proposte di interventi volti ad attenuare le barriere all'ingresso di accesso delle imprese – segnatamente le PMI – alle gare pubbliche, che portino rapidamente a miglioramenti sensibili della loro partecipazione agli appalti pubblici, e in particolare a quelli legati alle misure del PNRR.

Le proposte sono le seguenti⁴:

³ Rincarano la dose le evidenze segnalate dall'ultimo [Rapporto Svimez 2022](#), secondo cui i Comuni del Mezzogiorno impiegano mediamente circa 450 giorni in più del dato nazionale (1.007 giorni) per portare a compimento la realizzazione delle infrastrutture sociali. Si tratta di un ambito d'intervento assai sensibile per raggiungere gli obiettivi di coesione territoriale previsti dal PNRR, che non può non avere riflessi diretti sull'operatività delle imprese locali.

⁴ Tali proposte, riarticolate, traggono dal citato studio di Unindustria.



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



- **Semplificazione degli adempimenti documentali in fase di partecipazione e di aggiudicazione delle procedure di gara.** Dare attuazione entro tempi certi e rapidi al D.L. 77/2021, art. 53, che consolida in un'unica Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici gestita dall'ANAC anche le informazioni che in precedenza erano incluse in una Banca Dati degli Operatori Economici affidata al Ministero delle Infrastrutture, istituisce il Fascicolo virtuale dell'operatore economico con la possibilità di utilizzare i dati e i documenti in esso contenuti anche per gare diverse e ribadisce la centralità delle Linee Guida AgID in materia di interoperabilità dei dati. In tale ambito si dovrà anche uniformare e rendere interoperabili i requisiti di accesso, di abilitazione e di aggiornamento degli Albi Fornitori delle Amministrazioni e delle Imprese pubbliche, per ridurre (se non eliminare) gli adempimenti amministrativi degli operatori economici che oggi sono costretti a gestire le informazioni richieste da ogni singolo Portale.
- **Digitalizzazione dei processi e delle procedure di appalto.** Definire un percorso che preveda la piena digitalizzazione dei processi di *procurement* pubblico in tutte le sue fasi e per tutte le tipologie di procedure di gara. In particolare, la digitalizzazione dovrà supportare non solo la fase negoziale ma anche le fasi di autorizzazione, di programmazione degli acquisti e di esecuzione dei contratti. Il percorso dovrà prevedere tempi certi di attuazione e fondi da investire in risorse umane e tecnologiche necessarie all'effettiva digitalizzazione degli acquisti. In tale ambito, si dovrà implementare la piattaforma digitale dei bandi di gara presso l'ANAC, come previsto dall'art. 73 del Codice Appalti e che possa svolgere il compito di Portale Unico di accesso alle informazioni sulle opportunità in essere.
- **Alleggerimento delle responsabilità per il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) in caso di mancato rispetto dei termini di aggiudicazione delle gare.** Evitare di attribuire al RUP la responsabilità per danno erariale in caso di mancato rispetto dei termini, come previsto dal Decreto Semplificazioni, anche in considerazione del fatto il RUP non ha il governo totale del processo di acquisto (o delle risorse dedicate ad una specifica gara). Questa norma ha generato diversi casi di "fuga dalla firma", soprattutto per le gare più complesse, con la conseguenza di limitare, in luogo di incentivare le iniziative di spesa pubblica.
- **Coinvolgimento degli stakeholder nel miglioramento dei processi e delle procedure di appalto.** Coinvolgere nell'intero iter legislativo di revisione della normativa sugli appalti i rappresentanti tecnici delle stazioni appaltanti e delle imprese. Il coinvolgimento dovrà essere più sostanziale rispetto al meccanismo delle audizioni, e potrà essere realizzato con una modalità analoga a quella prevista dall'Art. 3 del D.L. 77/2021 (Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale). In relazione al medesimo ambito, si dovrà attivare un tavolo di confronto con i soggetti istituzionali più opportuni e i rappresentanti delle stazioni appaltanti e delle imprese per analizzare gli ostacoli che limitano la diffusione degli appalti di innovazione e proporre delle misure che ne favoriscano l'utilizzo a partire dagli investimenti previsti nel PNRR per le transizioni ambientale e digitale. Si dovrà dare attuazione in tempi certi, anche tramite il coinvolgimento dei rappresentanti delle Stazioni Appaltanti e delle imprese, al sistema di rating e di certificazione degli operatori economici e di introdurre le necessarie procedure di trasparenza e monitoraggio sull'esecuzione dei contratti necessarie all'aggiornamento del rating stesso. Si dovrà infine elaborare, anche con il contributo di rappresentanti delle Stazioni Appaltanti e delle imprese,



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



e attuare un sistema di premialità per le Associazioni Temporanee di Impresa che prevedano una quota significativa del valore degli appalti assegnata alle PMI.

➤ **Potenziamento delle capacity.** Dare immediata attuazione al principio della qualificazione delle stazioni appaltanti attraverso la revisione e l'emanazione dei requisiti tecnico-organizzativi necessari alla qualificazione e la definizione dei relativi ambiti di attività, dei bacini territoriali, della tipologia e delle soglie dei contratti. Si dovrà inoltre rafforzare il ruolo dei Soggetti Aggregatori nelle Regioni e nelle Città Metropolitane, anche attraverso ulteriori investimenti in risorse professionali e tecnologiche. Riconoscendo la complessità, la specializzazione del ruolo del personale impegnato nel settore degli appalti, si dovranno creare dei percorsi di formazione continua di alto livello e di certificazione delle competenze dei *buyer* pubblici nel quadro della riforma della pubblica amministrazione e dell'adeguamento delle competenze del personale previsto all'interno del PNRR.

➤ **Formazione delle imprese.** Sviluppare e incentivare dei percorsi di formazione alle imprese per favorire la partecipazione agli appalti pubblici, con particolare attenzione alle PMI. Tali percorsi dovranno essere sviluppati preferibilmente a livello territoriale (regionale e/o provinciale) e prevedere momenti di informazione e di dialogo che coinvolgano sia le imprese che le stazioni appaltanti del territorio.

➤ **Rafforzamento del ruolo del Garante delle Micro, Piccole e Medie Imprese (MPMI).** Il Garante dovrà poter disporre di una struttura professionale di supporto e di strumenti efficaci per operare (prendendo spunto da esempi virtuosi come la [Small Business Administration](#) negli Stati Uniti). In particolare, il Garante dovrà poter monitorare l'impatto dell'attività normativa sulle MPMI e proporre interventi che favoriscano la loro partecipazione alle gare pubbliche all'interno della Legge annuale per le MPMI.

Infine, considerando il grande ostacolo rappresentato dalla carenza di risorse umane che le MPMI possono dedicare alle procedure di gara, nell'ambito della *governance* del PNRR si potrà rafforzare il ruolo delle organizzazioni di categoria per quanto riguarda, per esempio, la diffusione di informazioni tra le imprese, l'offerta alle imprese di sostegno tecnico per la parte di risorse il cui accesso avviene attraverso bandi, l'aiuto nel concorrere agli incentivi, l'incoraggiamento ad assumere personale tecnico qualificato per cui le stesse associazioni di categoria potrebbero individuare apposite agevolazioni da proporre al Governo insieme a interventi per favorire/incentivare specifici accordi di collaborazione tra le MPMI.

In attesa che le misure PNRR diano i frutti sperati (misure del genere impiegano tempo prima che si osservino risultati apprezzabili e richiedono anche il superamento di riserve e resistenze da parte degli stessi piccoli imprenditori), si potrà prevedere anche per le imprese l'utilizzo di agenzie specializzate che mettano a disposizione risorse qualificate della PA.

3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il PNRR, pur a fronte delle criticità del momento in cui ha avuto origine, è riuscito a essere assai più di un semplice programma di sostegno finanziario a investimenti industriali, inglobando in sé obiettivi di trasformazione economica strutturale quali la transizione ecologica e la digitalizzazione.



Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



Come si è più volte detto nel corso di questo lavoro, le risorse dedicate dal PNRR alle imprese sono consistenti e potranno avere un impatto rilevante – se adeguatamente utilizzate – sulla struttura produttiva italiana così fortemente connotata da piccole e piccolissime imprese, consentendole di fortificarsi nel tempo della digitalizzazione e transizione ecologica.

Sarà essenziale seguire l'evoluzione nel tempo dell'effettiva partecipazione delle imprese alle misure loro dedicate dal PNRR e il percorso attraverso cui il Paese sfrutterà l'orizzonte temporale residuo del Piano- la cui scadenza è prevista nel 2026, per integrare gli impatti del PNRR nel mondo delle imprese in una visione strategica del modello industriale che lo renda adeguato alle sfide dei tempi.

Principali riferimenti di consultazione

<https://www.italiadomani.gov.it> Presidenza del Consiglio dei Ministri

www.governo.it Relazione sullo stato di Attuazione del Piano Nazionale di Riprese e Resilienza del 5 ottobre 2022

<https://www.osservatoriorecovery.it> OReP – Osservatorio sul Recovery Plan.

<https://www.digital4.biz> [Network Digital360](#)

<https://www.mite.gov.it/> Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

<https://www.mise.gov.it/it/> Ministero delle Imprese e del Made in Italy

<https://www.politicheagricole.it> [Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste.](#)

<https://temi.camera.it> Documentazione Parlamentare della Camera dei Deputati.

<https://www.confindustria.it> Confindustria

<https://www.unioncamere.gov.it> Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura



*Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica*



<https://www.un-industria.it> Unione degli Industriali e delle Imprese

<https://qonto.com/it/> Osservatorio Imprese e Professionisti

<https://lnx.svimez.info/svimez/rapporto-svimez-2022/> - Svimez Rapporto sull'economia e la società italiana, 2022