

Il futuro delle politiche di coesione dal punto di vista dell'artigianato, delle mPMI e dell'impresa diffusa in Italia e in Europa

Executive summary

Dopo la fine dell'attuale ciclo di programmazione 2021-2027 le politiche di coesione saranno sempre quelle che abbiamo conosciuto fino ad oggi? In che modo l'Europa può fare un salto competitivo e migliorare la propria produttività senza sacrificare i principi della riduzione delle disuguaglianze?

È questo il dilemma che hanno davanti i decisori europei e il Commissario Fitto, soprattutto alla luce del nuovo Piano ReArm EU, presentato dalla Commissione Europea lo scorso 6 marzo e che apre alla possibilità per i singoli stati di indirizzare una parte delle risorse della coesione verso gli obiettivi della sicurezza del continente europeo, con un inevitabile ridimensionamento e riassetto delle politiche di coesione per come le abbiamo conosciute fino ad oggi. Il tema è particolarmente rilevante anche nell'ottica della salvaguardia delle micro e piccole imprese europee ed italiane che non solo rappresentano la spina dorsale della nostra economia ma sono anche un elemento di stabilità e coesione nei territori.

Di questo si occupa il Rapporto *"Il futuro delle politiche di coesione dal punto di vista dell'artigianato, delle mPMI e dell'impresa diffusa in Italia e in Europa"* realizzato da Confartigianato in collaborazione con Fondazione Promo PA e finalizzato ad approfondire il tema del futuro delle politiche di coesione dal punto di vista delle esigenze delle micro, piccole e medie imprese (mPMI) e della tutela della competitività del mondo dell'artigianato.

I Beneficiari dei fondi FESR 2014-2020: il quadro di riferimento

Sulla base dei dati di **OpenCoesione**, elaborati da Confartigianato Imprese con il supporto della Fondazione Promo PA, nel settennato 2014-2020, risultano finanziati attraverso il Fondo europeo di Sviluppo Regionale - FESR - **109.241 progetti per un valore complessivo di 29,1 miliardi di euro**.

Il 58% di questi progetti e oltre il 62% dei fondi sono stati destinati a beneficiari pubblici (enti locali, scuole, università, società pubbliche), che, attraverso i Piani Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR), hanno gestito direttamente le risorse oppure le hanno trasferite al sistema economico tramite i bandi pubblici.

Le micro, piccole e medie imprese (mPMI) hanno beneficiato dei fondi accedendo direttamente alle opportunità dei PON e dei POR per una quota residuale, pari al 34% dei progetti (36.847) e al 20% delle risorse disponibili (5,7 miliardi).

Le grandi imprese sono state infine beneficiarie di 980 progetti (1% del totale), ma hanno ricevuto l'11% dei fondi (oltre 3 miliardi), il che suggerisce una taglia media più alta dei progetti acquisiti.

Tab. 1. Fondo FESR 2014-2020: numero progetti finanziati e importo complessivo per tipo di beneficiario, valori assoluti e percentuali

	Numero progetti	Importo complessivo	% Numero	% Importo
Soggetti beneficiari pubblici	62.820	18.010.630.671 €	58%	62%
mPMI	36.847	5.797.164.578 €	34%	20%
Grandi imprese	980	3.176.045.993 €	1%	11%
Non classificabili*	8.594	2.147.396.102 €	7%	7%
Totale complessivo	109.241	29.131.237.345 €	100%	100%

* aziende di cui gli archivi non forniscono informazioni sulla classe dimensionale

Fonte: elaborazione Promo PA Fondazione su dati AIDA, Confartigianato e OpenCoesione

Nei paragrafi successivi analizziamo in che modo e con quali canali tali fondi sono arrivati direttamente o indirettamente al sistema delle micro e piccole imprese.

L'accesso ai fondi di coesione tramite la partecipazione diretta ai bandi FESR 2014-2020: un'opportunità da potenziare per le micro e piccole imprese

Concentrando innanzitutto l'attenzione sulla quota di progetti acquisiti direttamente dalle mPMI (cfr. Tab.1, 36.847 progetti per un valore di circa 5,7 miliardi) e focalizzando l'analisi sulle micro e piccole imprese vediamo come le microimprese (0-9 addetti) hanno avuto un ruolo significativo poiché, con oltre 23.624 progetti e 1,7 miliardi di euro di finanziamenti ricevuti hanno intercettato il 64% del totale dei progetti finanziati alle imprese, a cui però corrisponde il 30% degli importi. Le piccole imprese (10-49 addetti), invece, sono risultate beneficiarie di circa 10.000 progetti (27% del totale) per un valore simile alle micro, 1,7 miliardi di euro di finanziamenti (31% del totale).

Tab. 2. Fondo FESR 2014-2020: numero progetti finanziati alle MPMI e importo complessivo per dimensione di impresa, valori assoluti e percentuali

Tipo impresa	Numero progetti	Importo complessivo	% Numero	% Importo
Micro	23.624	1.754.528.356,25 €	64%	30%
Piccola	10.068	1.777.069.333,26 €	27%	31%
Media	3.155	2.265.566.888,63 €	9%	39%
Totale complessivo	36.847	5.797.164.578,14 €	100%	100%

Fonte: elaborazione Promo PA Fondazione su dati AIDA, Confartigianato e OpenCoesione

I progetti delle micro e piccole imprese risultano frammentati (con una taglia media di circa 104.000 euro) e riguardano essenzialmente la voce "Sviluppo dell'attività delle PMI, sostegno all'imprenditorialità e all'incubazione" (35% del totale dei progetti finanziati) e "Investimenti produttivi generici nelle piccole e medie imprese" (27% dei progetti finanziati). Si tratta essenzialmente di contributi a fondo perduto, voucher per la partecipazione a fiere, agevolazioni per acquisto di impianti, macchinari, beni strumentali e attrezzature, ristori dovuti all'emergenza Covid. Molto **limitati sono invece i progetti relativi alle tematiche ad alto valore aggiunto**, come la ricerca e l'innovazione, il trasferimento tecnologico, le infrastrutture, la transizione verde.

Tab. 3. Fondo FESR 2014-2020: percentuale di progetti finanziati alle mPMI per linea di intervento, valori percentuali (interventi con almeno 50 progetti finanziati)

Ambiti di intervento	%mPMI
Sviluppo delle attività delle PMI, sostegno all'imprenditorialità e all'incubazione	35%
Investimenti produttivi generici nelle PMI	27%
Servizi avanzati di sostegno alle PMI e a gruppi di PMI	9%
Processi di ricerca e innovazione nelle PMI	8%
Sostegno ai cluster e alle reti di imprese, principalmente a vantaggio delle PMI	3%
Sviluppo e promozione dei beni turistici nelle PMI	2%
Sviluppo e promozione dei servizi turistici nelle o per le PMI	2%
Trasferimento di tecnologie e cooperazione tra università e imprese	2%
Efficienza energetica e progetti dimostrativi nelle PMI e misure di sostegno	2%
Servizi ed applicazioni TIC per le PMI (compreso il commercio elettronico)	1%
Investimenti in infrastrutture, capacità e attrezzature nelle PMI collegati alla ricerca	1%
Attività di ricerca e innovazione in centri di ricerca privati, incluso il collegamento in rete	1%
Sviluppo e promozione dei servizi culturali e creativi nelle o per le PMI	1%
Gas naturale (TEN-E)	1%
Altri	5%
Totale complessivo	100,00%

Fonte: elaborazione Promo PA Fondazione su dati AIDA, Confartigianato e OpenCoesione

L'accesso indiretto ai fondi FESR 2014-2020 tramite la partecipazione agli appalti pubblici: il ruolo centrale delle micro e piccole imprese

Se focalizziamo l'attenzione sulla quota dei fondi FESR intercettati dai beneficiari pubblici nel periodo di programmazione 2014-2020 (Cfr. Tab. 1, 62.820 progetti per un valore di circa 18 miliardi) ed analizziamo come tali fondi si sono tradotti in bandi pubblici a favore delle imprese il quadro è positivo per le aziende di minore dimensione e conferma la centralità e la rilevanza di tali fondi per l'economia del Paese.

Le micro e piccole imprese infatti sono risultate aggiudicatarie del 49% degli appalti finanziati con fondi FESR, per un valore complessivo di quasi 4 miliardi di euro. **Se aggiungiamo anche le medie imprese arriviamo al 61% dei progetti e al 49% delle risorse.** Le micro e piccole imprese sono state dunque attori fondamentali per la spesa dei fondi 2014-2020 transitata attraverso i bandi dei soggetti pubblici, soprattutto nelle linee di intervento relative a infrastrutture sociali, educative e culturali. Le grandi imprese restano avvantaggiate nei settori più complessi e ad alta tecnologia, come quelli legati alla digitalizzazione e all'e-government.

Tab. 4. Procedure di gara 2014-2020: numero e importo delle aggiudicazioni degli enti pubblici per progetti finanziati dai fondi di coesione FESR 2014-2020

Dimensione impresa	Numero aggiudicazioni	Importo aggiudicazioni	% Numero	% Importo
Micro	3.278	1.929.260.952 €	24%	17%
Piccola	3.471	2.052.069.501 €	25%	18%
Media	1.651	1.614.772.817 €	12%	14%
Grande	1.830	4.700.732.251 €	13%	40%
Non indicato	3.574	1.318.669.360 €	26%	11%
Totale complessivo	13.804	11.615.504.883 €	100%	100%

Fonte: elaborazione Promo PA Fondazione su dati ANAC, OpenCoesione e AIDA

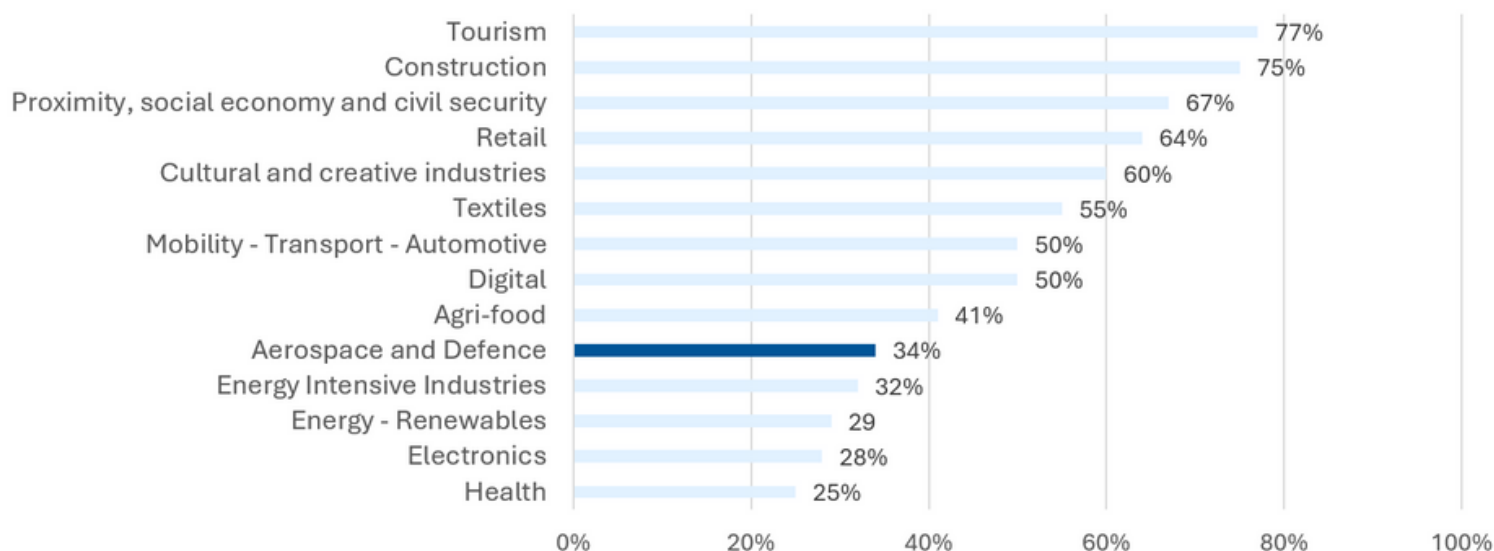
Le proposte di Confartigianato Imprese

1. Un'alleanza tra politica industriale, difesa e coesione

L'Europa poggia su un sistema di impresa diffusa che tutela i diritti, garantisce la qualità della vita e mantiene vivi i territori. Le politiche di coesione, essendo specificatamente indirizzate alle piccole imprese, rappresentano l'unico presidio di tipo "orizzontale" in grado di lavorare per ridurre le disparità territoriali e per agire contemporaneamente sia sugli obiettivi di politica economica (FESR) che su quelli di politica sociale e occupazionale (FSE). Tale sistema va salvaguardato poiché è un presidio di democrazia e pace sociale. D'altra parte il nuovo contesto internazionale e il probabile re-investimento sulla filiera della sicurezza e della difesa rischia di penalizzare fortemente le mPMI qualora si operi in logica di filiera integrata verticale senza invece passare dai territori, dove il sistema delle piccole e medie imprese gioca un ruolo fondamentale in termini di catena del valore orizzontale e indotto.

Nell'attuale dibattito relativo all'utilizzo dei fondi di coesione per le politiche di difesa Ue, occorre tener presente che non esiste un'alternativa tra coesione e difesa, ma politiche di difesa che tengano conto delle istanze e delle vocazioni dei diversi territori. Visto che i territori sono i "contenitori" di competenze, specificità, vocazioni identitarie, che riguardano anche – ma non solo - la filiera "ampia" della sicurezza, le politiche di coesione dovrebbero seguire tali inclinazioni ed essere considerate come una componente essenziale delle politiche industriali del sistema Paese.

Fig. 1. Contributo delle PMI europee al valore aggiunto nelle principali filiere industriali, 2022.



Fonte: Annual Report on European SMEs 2023/2024 (JRC)

2. Rivedere il quadro regolatorio

È noto che il *regulatory burden* cioè lo sforzo per garantire la conformità a regolamenti, standard e formalità amministrative risulta più oneroso per le PMI che per le imprese più grandi, a causa della limitatezza delle risorse finanziarie e umane a loro disposizione. La "Bussola per la competitività" della Commissione Europea ha introdotto alcune misure per stimolare la produttività ma sono necessari interventi più strutturali. L'Italia può portare sul punto la sua esperienza su alcuni temi centrali per il mondo dei piccoli.

In primo luogo, la legislazione italiana sui **Contratti di rete** è un buon punto di partenza per spingere le imprese a realizzare partenariati strutturati e sinergie positive. Non solo, i contratti di rete, come sta accadendo in Italia, possono diventare un elemento premiale e incentivante da utilizzare nei bandi e per l'erogazione dei finanziamenti.

In secondo luogo, occorre favorire la **partecipazione alle gare delle imprese in Raggruppamenti Temporanei**, al fine di massimizzare le capacità finanziarie e tecniche delle mPMI nella esecuzione di contratti di importo elevato.

In terzo luogo, va ricordato che in Italia è stato di recente approvato il disegno di legge sulle PMI che, per la prima volta, apre una discussione parlamentare dedicata al tema mPMI, introduce la figura delle "Centrali consortili", nuovi enti giuridici che dovrebbero svolgere un ruolo di indirizzo e coordinamento e prevede la riforma del sistema dei Confidi tramite la semplificazione, la riorganizzazione delle regole e la valorizzazione del concetto di mutualità.

Sviluppare un quadro regolatorio che premi l'azione aggregata delle imprese dovrebbe essere una proposta da valorizzare nell'ambito del nuovo quadro europeo per la competitività e della riforma del Regolamento sugli appalti pubblici, con l'obiettivo di consentire alle mPMI di trovare una collocazione orizzontale nelle catene del valore più ampie e costruire un sistema integrato a rete che tenga anche conto del valore sociale dell'impresa sui territori.

3. Favorire l'accesso delle mPMI al mercato degli appalti pubblici anche attraverso azioni di **capacity building di sistema**

Gli appalti pubblici rappresentano un'opportunità chiave per le mPMI, ma la partecipazione è ancora limitata e la capacità di aggiudicarsi le gare è spesso condizionata dall'assenza di uffici gare strutturati e dalla mancanza di competenze qualificate, anche di carattere giuridico. Per questa ragione, lo sviluppo di azioni di **formazione e capacity building** di sistema a supporto delle imprese rappresenta un punto imprescindibile da affrontare. A livello di sistema, sarebbe molto utile:

- la costituzione a livello nazionale/regionale/locale di **pool di competenze in materia di appalti**, che, con il supporto attivo delle associazioni di categoria, lavorino per agevolare il dialogo tra imprese e pubbliche amministrazioni e per innalzare il livello complessivo delle competenze del sistema;
- l'introduzione della figura di un **Ambasciatore della piccola impresa**, con la funzione di assistere le PMI nella fase di partecipazione alle gare, di rappresentarne le esigenze, dando anche pareri sui singoli bandi per identificare miglioramenti che possono essere introdotti a vantaggio delle PMI¹;
- lavorare sui territori con **azioni formative "di sistema"** che facciano dialogare imprese e stazioni appaltanti e rafforzino la capacità delle imprese locali di essere più competitive sul mercato degli appalti.

Avere stazioni appaltanti qualificate e competenti è la prima garanzia per rendere efficiente il sistema e dunque per far sì che il mercato pubblico sia appetibile ed interessante anche per le piccole. Da questo punto di vista l'esperienza italiana dimostra che se si interviene con una grande azione di rafforzamento della capacità amministrativa e di formazione per le imprese che operano nel mercato PA si possono ottenere risultati positivi.

¹ G. Piga, G. Di Pierro, *Small Business Act: dagli Stati Uniti al Lazio*.

4. Rafforzare la coesione prendendo il meglio dai Dispositivi di Ripresa e Resilienza

Nella progettazione della Politica di Coesione post 2027 occorrerà utilizzare al meglio tutti gli strumenti che consentano di recuperare efficienza. Ciò significa nella visione di Confartigianato utilizzare quello che di positivo vi è nel metodo NextGenerationEU (NGEU), senza con questo stravolgere le caratteristiche peculiari delle politiche di coesione. Pur con grandi differenze sia nelle finalità strategiche che nei processi attuativi², nel Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) vi sono alcuni elementi trasversali di grande positività che meritano di essere segnalati:

- **l'attenzione stringente alla "messa a terra" dei progetti;**
- **il ruolo dei Comuni come soggetti attuatori** che hanno gestito in modo virtuoso circa 40 miliardi di interventi diretti del PNRR;
- **l'abbinamento tra riforme e investimenti;**
- l'attivazione di una **dinamica relazionale positiva e innovativa** che ha fatto parlare interlocutori tradizionalmente molto distanti tra di loro (ad esempio in Italia vi è stato un dialogo proficuo tra le unità di missione e soggetti attuatori);
- **il rafforzamento della competenza nella PA**, lo sblocco del turn over, che era bloccato da anni e l'inserimento nella pubblica amministrazione di competenze nuove, non solo di tipo amministrativo ma anche tecnico e gestionale;
- **l'accelerazione della digitalizzazione.**

Dall'altra parte, le politiche di coesione hanno due specificità e punti di forza che vanno salvaguardati:

1. **l'approccio territoriale**, cioè la capacità di sviluppare interventi *place-based* che rispondono alle esigenze locali e valorizzano le peculiarità delle diverse aree;
2. il **dialogo sociale**, cioè la capacità di coinvolgere gli attori, anche MPMI, nei processi decisionali a monte dei programmi.

² Cfr. Corte dei Conti Europea "I finanziamenti dell'UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un'analisi comparativa", 2023

5. La governance delle politiche di coesione, il ruolo delle regioni e delle mPMI

Dal punto di vista dei meccanismi di *governance*, la logica che va salvaguardata è quella dell'efficacia degli interventi piuttosto che quella della ripartizione dei ruoli e delle competenze. In questo quadro, occorre muoversi attorno ad alcuni assi:

- **semplificare la programmazione** per arrivare ad assetto più organico e razionale, senza ridimensionare il ruolo delle Regioni che restano un pilastro irrinunciabile della coesione. Le regioni devono essere senz'altro protagoniste nella fase di programmazione dei fondi e definizione delle priorità strategiche mentre l'allocazione e la gestione delle risorse dovrebbe poter essere valutata in base al ruolo che i territori possono svolgere rispetto alle diverse filiere produttive;
- **creare meccanismi di premialità** per scelte coerenti con la politica industriale nazionale;
- **valorizzare le filiere strategiche** individuando a livello europeo e nazionale alcuni settori su cui concentrare la politica di coesione, anche rafforzando i legami con le Strategie di specializzazione intelligente, che hanno avuto fino ad oggi una scarsa efficacia, per l'eccessiva generalizzazione e la scarsa connessione con il tessuto imprenditoriale;
- **valorizzare il dialogo sociale** pur evitando le inutili ritualità. Dialogo sociale non significa co-decisione ma raccolta di input per decidere in fretta, anche con strumenti telematici.

Nel confronto e dialogo tra politiche regionali e quadro strategico nazionale ed europeo dovrà essere trovato un equilibrio che da un lato recepisca il modello NGEU e dall'altro consenta di lasciare alle regioni la titolarità delle scelte. Qualunque siano le soluzioni o i meccanismi di governance che saranno individuati per il post 2027, sarà essenziale che essi incidano positivamente in un quadro che vede penalizzate ad oggi le piccole e micro imprese, soprattutto nelle filiere ad alto valore aggiunto.

È evidente che scelte che prevedono un orientamento verso l'allocazione dei fondi in grandi progetti potrebbero danneggiare notevolmente le mPMI, a meno che non si adottino le soluzioni sopra illustrate. Le mPMI restano un pilastro della competitività europea e devono rimanere al centro delle politiche di coesione. La sfida per il futuro sarà garantire un sistema di coesione più efficace e inclusivo, capace di rispondere alle reali esigenze del tessuto imprenditoriale e della crescita europea.

Il position paper è stato realizzato da Confartigianato Imprese con il supporto di Promo PA Fondazione. La ricerca si è basata su analisi desk, elaborazioni dagli archivi Anac, AIDA e OpenCoesione e interviste a 12 interlocutori di alto livello in Italia e in Europa realizzate nel corso del mese di gennaio e febbraio 2025.