

**Verso una nuova politica di coesione:
garantire opportunità per le micro e PMI italiane**

Position paper di Confartigianato Imprese

Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028–2034 rappresenta un passaggio cruciale per il futuro dell’Unione europea e per la capacità dell’Europa di sostenere crescita economica, coesione sociale e competitività in un contesto globale sempre più complesso.

La proposta della Commissione Europea di luglio 2025 introduce diversi elementi di discontinuità rispetto ai precedenti cicli di programmazione, soprattutto in merito alla futura politica di coesione. Si tratta di uno degli strumenti chiave delle politiche UE che, secondo l’articolo 174 del TFUE, assolve al fondamentale obiettivo di *“ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite”*. In tal senso, il processo di revisione attualmente in corso dovrebbe rappresentare l’opportunità per rivedere e correggere alcune criticità strutturali che hanno indebolito la politica di coesione, mantenendo al contempo le finalità per le quali tale strumento è stato inizialmente concepito.

In questo contesto, riteniamo imprescindibile la valorizzazione del ruolo delle MPMI nell’economia europea, quali attori centrali dei territori e delle comunità locali. Le micro e piccole imprese infatti costituiscono il modello di base del tessuto imprenditoriale europeo, rappresentando un punto di riferimento socio-economico soprattutto nelle aree rurali e periferiche.

Come illustrato nel recente [rapporto](#) promosso da Confartigianato Imprese, durante la programmazione 2014-2020 solo lo 0,8% delle MPMI italiane ha beneficiato di finanziamenti del FESR. Questo dato evidenzia come l’accesso ai fondi UE per le MPMI sia stato spesso limitato, a causa di frammentazioni e oneri amministrativi sproporzionati. Confartigianato Imprese auspica quindi che la futura revisione possa finalmente rispondere a queste necessità per promuovere il modello di impresa diffusa sostenendo gli attori del territorio.

1. Centralità del livello territoriale e principio di partenariato

La proposta affida la programmazione ad un unico Piano nazionale, declinato in capitoli regionali, negoziato dalla Commissione Europea con i singoli Stati Membri e approvati poi dal Consiglio. Questa verticalizzazione del processo decisionale sposta il baricentro dalle Regioni ai Governi nazionali, con una logica basata innanzitutto sulla performance rispetto ad obiettivi comuni.

Tale logica, che introduce elementi di forte concentrazione del processo dovrebbe, a nostro avviso, aumentare l'efficienza amministrativa, anche attraverso termini temporali chiari, senza tuttavia ridurre lo spazio di concertazione per gli attori economici e sociali (*in primis* associazioni datoriali e sindacati). Nella definizione del nuovo quadro sarà quindi necessario chiarire le dinamiche di interlocuzione tra Commissione europea, Stati e Regioni. Pur riconoscendo l'esigenza di razionalizzare e rendere più efficaci gli strumenti esistenti, infatti, riteniamo tutt'ora essenziale il pieno coinvolgimento del livello territoriale che continua a rappresentare una condizione indispensabile per il successo delle politiche europee.

Con ciò, in sostanza, Confartigianato Imprese, ritiene utile mettere in guardia dalle possibili implicazioni negative di una impostazione rigidamente verticale, che rischierebbe di compromettere l'attuale assetto delle autonomie funzionali: le singole regioni e i relativi partenariati rischiano di esercitare un ruolo marginale nell'ambito della programmazione e, in assenza di un processo effettivamente votato alla partecipazione e all'ascolto, di venire progressivamente messe da parte nel dialogo con i Ministeri.

Sarebbe peraltro opportuno che venisse adeguatamente considerato l'apporto di quei territori che storicamente sono stati in grado di esprimere capacità di spesa e qualità nella gestione delle risorse e che hanno sviluppato negli anni competenze e professionalità di livello elevato sia nella P.A. che in termini di servizi diffusi sul territorio. Sono gli esiti di un lungo e complesso processo di *capacity building* che rischiano di andare persi con un'eccessiva verticalizzazione della gestione dei fondi.

Dal punto di vista del sistema imprenditoriale diffuso, l'esigenza di garantire un adeguato livello di ascolto del livello territoriale discende dalle diversificate esigenze delle MPMI in funzione dei contesti locali, dalle specializzazioni produttive e dalle condizioni socio-economiche dei territori. Un approccio *place-based* resta quindi fondamentale per assicurare che le risorse europee generino sviluppo diffuso e conservino la funzione di ridurre i divari esistenti, valorizzando il ruolo dei piccoli operatori economici attivi a livello locale.

Per questo motivo, prendiamo atto degli sforzi sinora compiuti della Commissione Europea per il rafforzamento del coinvolgimento regionale e locale attraverso il c.d. "*regional check*". Su questa linea, Confartigianato Imprese chiede che il principio

di partenariato sia integrato in tutte le fasi del ciclo di programmazione, implementazione e monitoraggio, che le organizzazioni rappresentative delle micro e piccole imprese siano pienamente ed effettivamente coinvolte nei processi decisionali presso le varie strutture di governance e che venga riconosciuto il ruolo delle parti sociali come attori chiave nell'attuazione delle politiche europee.

2. Maggiore efficienza ed efficacia nell'uso dei fondi UE

Con riferimento all'approccio basato sulla performance proposto dalla Commissione europea, Confartigianato Imprese riconosce come questa logica, mutuata dal modello Next Generation EU e attuata con il PNRR, risponda all'esigenza di una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse europee. I persistenti problemi di assorbimento dei fondi strutturali, riscontrati in diversi Stati membri e in numerose regioni, dimostrano infatti la necessità di superare approcci meramente formali alla spesa e di orientare maggiormente i programmi ai risultati. Si valuta dunque positivamente la scelta di innestare nell'attuale modello di gestione delle risorse per la coesione quegli elementi che hanno maggiormente contribuito al raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

La Commissione europea introduce un approccio sicuramente più pragmatico, che lega l'erogazione delle risorse al raggiungimento di obiettivi chiari, misurabili e verificabili. Difatti, mentre con riferimento ai fondi strutturali viene valutata principalmente la correttezza della spesa (spesa certificata), nel modello proposto viene valutato il raggiungimento dell'obiettivo, declinato in *milestone* e *target*. Questa logica, dunque, cambia radicalmente il sistema attuale, centrato su *quanto* si è speso e non su *come* si è speso. Confartigianato Imprese condivide l'approccio secondo cui l'efficienza della spesa non può essere misurata esclusivamente in termini di rapidità o volume di risorse impegnate, ma deve essere valutata in base all'impatto concreto sull'economia reale, sulla competitività delle imprese e sulla creazione di valore nei territori.

In questo senso, però, tale impostazione deve essere accompagnata da una definizione degli obiettivi che tenga conto delle specificità dei territori, da indicatori di risultato realistici e proporzionati e da un deciso processo di semplificazione delle procedure di accesso e rendicontazione, affinché la complessità amministrativa non si traduca in un ulteriore fattore di esclusione per le imprese di minori dimensioni.

Partendo da tali premesse, come Confartigianato Imprese formuliamo le seguenti raccomandazioni:

- **rafforzare i meccanismi di consultazione interna per la riprogrammazione delle risorse:** premesso che nella gestione dei piani occorre assicurare un certo livello di flessibilità nella gestione interna dei fondi rispetto agli obiettivi fissati, riteniamo fondamentale che agli artt. 24 e

25 della proposta si faccia un chiaro riferimento alla previa concertazione con le parti interessate;

- **augmentare la quota di prefinanziamento** di cui all'art. 17 della proposta (attualmente al 10%), assicurando agli Stati membri e alle Regioni la prevedibilità delle risorse e la possibilità di programmare gli interventi ;
- **rafforzare il supporto tecnico-amministrativo:** per favorire un accompagnamento strutturato e continuativo, la Commissione europea potrebbe rafforzare le proprie *task force* operative, affiancando direttamente le amministrazioni nazionali e regionali nella progettazione e nel monitoraggio dei programmi. Ciò potrebbe includere l'invio di esperti, la condivisione di modelli standardizzati di procedure, l'armonizzazione delle piattaforme digitali di rendicontazione e la formazione sistematica del personale amministrativo locale;
- **semplificare la rendicontazione:** anche sulla scorta dell'esperienza nazionale con il PNRR, si dovrebbero prediligere le opzioni di costo semplificate (costi unitari o somme forfettarie), eventualmente innalzando la soglia di cui all'art. 78 della proposta. Inoltre, per gli interventi di entità minore, andrebbe incoraggiato il ricorso a sistemi di *audit* più snelli;
- **creare sistemi di monitoraggio proporzionali alla natura della misura e agli obiettivi da conseguire**, che consentano un controllo costante e sistematico ad integrazione di quanto già previsto con la proposta per un quadro di tracciamento e performance – COM(2025)545.

3. Obiettivi e priorità in linea con le esigenze delle MPMI e dei territori

Confartigianato Imprese esprime alcune perplessità in merito alla definizione degli obiettivi generali e specifici di cui agli artt. 2 e 3 della proposta, soprattutto se coniugati con l'approccio centralizzato dei Piani di partenariato. Il rischio infatti è quello di spostare risorse su priorità diverse da quelle tradizionalmente associate alla politica di coesione. Nonostante le salvaguardie introdotte (ad esempio i vincoli di spesa per le regioni meno sviluppate di cui all'art. 10 della proposta), il margine di manovra lasciato agli Stati membri consentirebbe quantomeno in astratto di riservare molti più fondi rispetto al passato su esigenze come sicurezza e difesa, in modo slegato dalle necessità dei territori e già finanziabili con altri strumenti europei (*in primis* il nuovo Fondo europeo per la competitività). Se non opportunamente riequilibrata, la nuova impostazione rischia pertanto di ridimensionare il ruolo della politica di coesione come motore di riduzione delle disuguaglianze, trasformandola in uno strumento di compensazione finanziaria tra Stati membri, con una ridotta capacità di incidere sulla vita reale delle comunità locali.

In particolar modo, è necessario continuare a sostenere lo sviluppo delle aree rurali, attraverso adeguate infrastrutture e servizi. Per questo, Confartigianato Imprese accoglie con favore la recente proposta della Commissione Europea di

vincolare il 10% delle risorse dei Piani di partenariato alla crescita delle zone rurali dell'Unione. Tuttavia, anche in ragione delle esigenze di certezza già citate, riteniamo fondamentale che il testo legislativo espliciti in maniera chiara che tali fondi dovranno essere utilizzati per sostenere il mantenimento delle condizioni di abitabilità dei luoghi, sia in senso materiale che sociale, declinando in maniera concreta il c.d. diritto di restare e valorizzando così l'intero sistema economico locale.

In questo contesto, Confartigianato Imprese raccomanda di mantenere alta l'attenzione anche rispetto alle sfide legate al cambiamento climatico (infrastrutture idriche più efficienti, sistemi di protezione delle aree industriali, riqualificazione energetica dei siti produttivi, innovazione tecnologica per l'efficienza delle MPMI e strumenti di gestione del rischio climatico), per permettere alle imprese di rimanere nei territori nei quali sono profondamente radicate.

4. Una voce di bilancio autonoma per la politica di coesione

Confartigianato Imprese richiama l'attenzione sulla necessità di garantire un quadro di maggiore trasparenza e certezza nell'allocazione delle risorse del futuro QFP, considerata la loro natura di risorse aggiuntive rispetto al bilancio ordinario dello Stato.

Occorre inoltre evitare che l'eccessiva flessibilità dei Piani nazionali e regionali di partenariato possa tradursi in una concentrazione della spesa su un numero limitato di priorità politiche definite a livello centrale. Alla luce dell'attuale impostazione della proposta, infatti, non risulta possibile determinare in modo chiaro e prevedibile il livello di risorse che saranno effettivamente destinate agli obiettivi e agli strumenti della politica di coesione, tali da garantire un approccio orizzontale delle politiche economiche.

Voci di bilancio distinte permettono di evitare sovrapposizioni e conflitti tra interessi eterogenei. Per questo, Confartigianato Imprese ribadisce la necessità che la politica di coesione mantenga una propria autonomia rispetto alle altre politiche dell'Unione, preservandone la natura di pilastro fondamentale del modello europeo di crescita e di principale strumento di investimento di lungo periodo, decentrato e orientato allo sviluppo dei territori. La coesione rappresenta infatti una leva essenziale per sostenere la competitività diffusa, rafforzare la resilienza economica e ridurre i divari territoriali, in particolare a beneficio delle MPMI.

Conclusioni

La futura politica di coesione, nel recepire gli aspetti migliori di ciò che in Italia è stata l'esperienza del PNRR, dovrà preservare alcune delle sue caratteristiche peculiari. Nella proposta avanzata dalla Commissione europea è da apprezzare l'approccio basato sulla *performance* e sull'attenzione alla qualità della spesa,

principi che possono essere integrati negli attuali modelli regionali senza rinunciare alla governance multilivello e senza indebolire il ruolo dei territori. Per questo, Confartigianato Imprese ritiene che la politica di coesione post-2027 debba innanzitutto:

- garantire il principio di aggiuntività e complementarità delle risorse rispetto al bilancio ordinario dei singoli Stati membri;
- continuare a essere una leva di competitività preservando la natura *place-based* degli interventi al fine di incidere sulle micro-disparità territoriali;
- focalizzarsi sull'impatto della spesa, riducendo gli oneri di rendicontazione e valorizzando gli obiettivi raggiunti;
- sostenere il sistema di impresa diffusa e la crescita dei sistemi produttivi locali;
- mantenere una separazione funzionale tra politica di coesione e PAC, con ambiti distinti e una maggiore chiarezza in merito all'entità delle risorse destinate ai sistemi economici locali.

Questi accorgimenti sono essenziali per una politica di coesione non solo più coerente con i propri obiettivi di fondo, ma anche maggiormente capace di creare un valore aggiunto concreto per le MPMI, punti di riferimento imprescindibili per le comunità locali europee.

6 marzo 2026

