

Programmi FESR 2021-2027. Alcune considerazioni su come definire in modo pertinente gli interventi a sostegno delle imprese

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | February 20, 2022



*«Nessun trucco è cambiato che..,
che se il mondo cambia,
qualche mondo non cambia mai»*

***Luciano Ligabue – Walter il mago (1993)**
(Sopravvissuti e sopravvivenenti, 1993 – Lato B Traccia #4)*

La definizione puntuale degli interventi dei Programmi FESR a partire da una “catena logica” formulata per ciascun Obiettivo di *Policy*

Nei post pubblicati a partire dall'inizio di Dicembre, ho sviluppato delle riflessioni sia sulla struttura generale dei **Programmi FESR 2021-2027** (gran parte delle quali, *mutatis mutandis*, si potrebbero applicare anche ai Programmi FES Plus), sia sulla definizione dell'**Obiettivo di *Policy* 1 “Un'Europa più competitiva e intelligente” (OP 1)**. L'OP 1 ruota intorno a due grandi blocchi strategici:

- la **politica industriale 2021-2027** di una data regione, che include l'Obiettivo Specifico (OS) 1.1 Ricerca e Innovazione; l'OS 1.3 Competitività delle PMI e l'OS 1.4 Competenze per la transizione industriale (alcuni osservatori hanno un po' criticato questa indicazione; a tale riguardo vorrei suggerire di esaminare com'è strutturata la **Componente M4C2 “Dalla ricerca all'impresa” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR**); [1]
- l'**agenda digitale regionale**, che include l'OS 1.2 Digitalizzazione dell'economia e della società e l'OS 1.5 Connettività digitale.

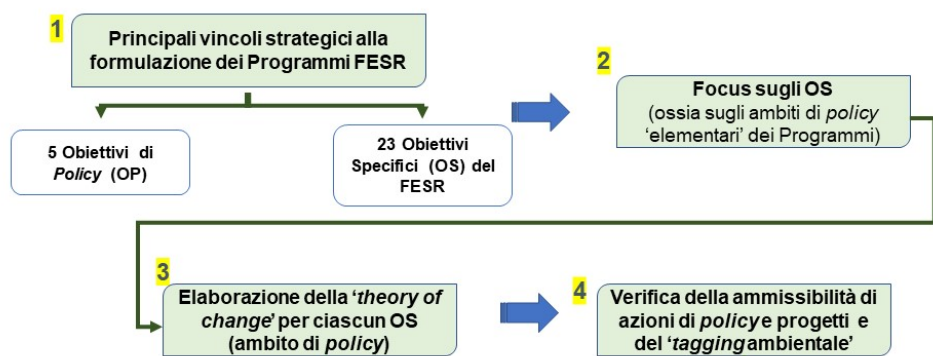
In generale anche per la definizione degli interventi da inserire nell'ambito dell'OP 1 – segnatamente di quelli a sostegno di ricerca, innovazione e competitività delle PMI del blocco strategico “politica industriale” – appare opportuno elaborare una “**catena logica**” (o, se si preferisce, “**theory of change**”) che consenta di definire come si sviluppa, grazie agli interventi che si intende realizzare, il cambiamento atteso prospettato (si veda la Figura 1).

Come avevo argomentato nel post del 20 Gennaio u.s. questo,

tuttavia, non è sufficiente. Infatti, come evidenzia la tavola sinottica riportata nella Figura 1, per il ciclo di programmazione 2021-2027 sarà anche necessario verificare la compatibilità delle azioni di *policy* che si vorrebbe realizzare (e degli eventuali progetti strutturati) con:

- ambiti di intervento del **FESR**;
- tipologie di intervento correlate a ciascuno degli OS (in totale sono 182, puntualmente definite nella Tabella 1 dell'Allegato I al **Reg. (UE) 2021/1060**);
- strategia regionale di specializzazione intelligente (*Research and Innovation Smart Specialisation Strategy – RIS 3*);
- condizioni abilitanti (4 generali e 17 tematiche, associate a ciascuno degli OP, eccezion fatta per l'OP 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini");
- vincoli di allocazione delle risorse (inerenti agli OP; agli OS 1.5 e 2.8 e all'agenda urbana 2021-2027);
- principio '*Do No Significant Harm*' (DNSH), ampiamente illustrato in precedenti post;
- principi orizzontali ex art. 9 del Reg. (UE) 2021/1060 (Regolamento sulle Disposizioni Comuni – RDC – per il periodo 2021-2027).

Fig. 1 – Possibile percorso logico per la formulazione dei Programmi FESR 2021-2027 (valido per i singoli Obiettivi Specifici e per l'intera strategia)



(*) L'identificazione di 'obiettivi di sviluppo' per ciascun OS ('obiettivi operativi') è anche importante per quantificare gli indicatori di realizzazione e di risultato (ex Allegato I al Reg. su FESR e Fondo di Coesione)

Strategia di intervento informata all'Approccio di Quadro Logico			Verifica di compatibilità delle azioni di policy		
Sfide	Obiettivi di sviluppo(*)	Azioni di policy	Ambiti di intervento	Tipi di intervento	Tagging ambientale
Sono i problemi da risolvere (analisi dei problemi)	Sono gli obiettivi che si intende conseguire al termine della programmazione (analisi degli obiettivi)	Sono gli interventi che costituiscono l'ossatura della strategia di sviluppo (desiderata di decisori politici e stakeholders). Si possono anche indicare dei progetti strutturati	Ambiti indicati dall'art. 5 del Reg. su FESR e Fondo di Coesione	Tipologie di intervento chiaramente 'codificati' nella tabella 1 dell'Allegato I al RDC	Per ciascun tipo di intervento si può calcolare il contributo agli obiettivi di contrasto del cambiamento climatico

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

dicazioni non sono state oggetto di critiche.

Invece, giustamente, mi è stato fatto notare che comunque sarà opportuno anche definire più puntualmente le tipologie di azioni di sostegno alla ricerca fondamentale, quelle per favorire i processi di trasferimento tecnologico e anche quelle più direttamente a sostegno delle PMI.

Questo aspetto è indubbio. Non lo avevo trattato nel post del 20 Gennaio solo per non renderlo ancora più lungo.

Un semplice strumento di lavoro – la Matrice “5W Questions + How?” – per una pertinente definizione degli interventi dei Programmi FESR a sostegno della competitività delle PMI

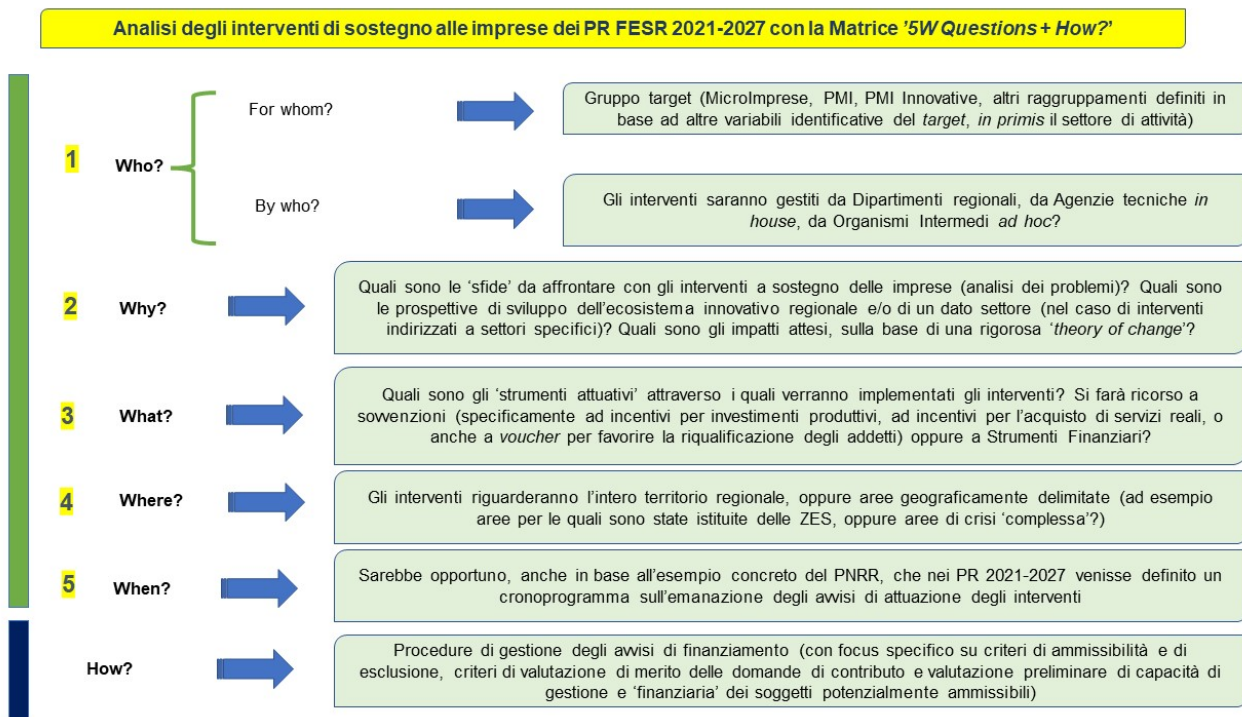
Per definire in modo pertinente gli interventi di sostegno alle imprese – e, in generale, anche altri interventi cofinanziati dai **Fondi Strutturali** – si possono utilizzare due

strumenti ben noti a coloro che si occupano di formulazione di progetti di sviluppo socio-economico e/o programmi complessi:

- l'**Approccio di Quadro Logico (AQL)**, i cui risultati sono sintetizzabili con la c.d. **Matrice di Quadro Logico**; [2]
- la **Matrice "5W Questions + How?"** – una matrice davvero intuitiva e semplicissima da applicare – che riporta i risultati di indagini conoscitive definite sulla base di cinque quesiti che in Inglese iniziano con W (**Who?**; **Why?**; **What?**; **Where?** e **When?**), completati con il quesito **How?**). La Matrice "**5W Questions + How?**" è uno strumento di indagine molto flessibili e facilmente adattabile a più fini conoscitivi (si usa nel marketing, si usa come strumento di analisi preliminare prima del lancio di un nuovo prodotto e si può anche usare per formulare un progetto, oppure per capire meglio portata ed elementi costitutivi di strategie di politica economica). Va aggiunto a titolo di completezza che tale strumento è più facilmente applicabile per la formulazione di progetti di sviluppo e di interventi di politica economica per i quali siano ben identificabili i gruppi target, che non per progetti o politiche pubbliche con gruppi target trasversali (quali progetti o interventi di *policy* in campo ambientale o nel settore della mobilità sostenibile).

Dal momento che la **Matrice di Quadro Logico (MQL)** è sia leggermente più complessa, sia più conosciuta, mi è sembrato opportuno in questo post fornire un esempio concreto su come si possa usare la Matrice "**5W Questions + How?**" per migliorare la definizione di interventi a sostegno della competitività delle PMI (si veda la Figura 2).

Fig. 2 – Applicazione della Matrice "5W Questions + How?" per la formulazione di interventi di sostegno alle imprese



Vorrei brevemente soffermarmi su tre aspetti specifici illustrati nella Figura 2:

- la matrice in questione declina il quesito **Who?** in due sub-quesiti, ossia **"for whom?"** (identificazione molto puntuale di destinatari finali diretti e indiretti) e **"by who?"** (soggetti attuatori degli interventi). Questo è un aspetto molto importante, in quanto sovente i decisori politici trascurano l'importanza della distinzione – fondamentale sia per la formulazione dei progetti, sia per la corretta definizione di interventi di policy cofinanziati dai Fondi Strutturali – della distinzione fra **"destinatari"** (soggetti – persone giuridiche o persone fisiche – che trarranno diretto giovamento dagli interventi) e **"beneficiari"** (i soggetti che gestiranno concretamente le risorse comunitarie, che, come indica la Figura 2, possono essere Dipartimenti regionali, degli Enti *in house* delle Amministrazioni regionali, o anche degli Organismi Intermedi *ad hoc*). Nel momento in cui si ragiona sul gruppo target "imprese" si dovrà prestare attenzione anche alla circostanza che questo target potrà essere ulteriormente classificato in base a più variabili, a seconda degli obiettivi specifici degli interventi; [3]
- il quesito **Why?**, una volta che si sono identificati in modo

pertinente i destinatari finali, vincola il decisore politico a ragionare sui fabbisogni dei destinatari (domande di intervento) e, nel caso degli interventi di sostegno delle imprese, a ragionare sui fabbisogni dell'ecosistema innovativo e, più in generale, sui nodi strutturali allo sviluppo di una data regione. Inoltre, lo vincola a definire, con riferimento a ciascun intervento inserito nei Programmi Regionali (PR), una "catena logica" che associa ai fabbisogni dei destinatari degli obiettivi raggiungibili al termine del periodo di programmazione (e degli obiettivi logicamente e temporalmente intermedi) e delle azioni di *policy* congruenti; [4]

- il quesito *What?* vincola i decisori politici a definire puntualmente anche gli "**strumenti attuativi**" di un dato intervento di *policy*. Con riferimento al sostegno alla competitività delle imprese, questo implica che sarà strettamente necessario capire se intervenire con degli Strumenti Finanziari – e in seconda battuta, quali fra i vari possibili Strumenti Finanziari attivare – oppure se intervenire con varie possibili forme di sovvenzioni (a seconda degli obiettivi puntuali degli interventi di sostegno si potrà intervenire con incentivi per facilitare l'acquisto di strumenti e macchinari innovativi, o anche a un completo rinnovamento dei cicli tecnico-produttivi informati al paradigma emergente della "*green factory*", oppure incentivi per l'accesso a servizi reali o, anche, *voucher* affinché i titolari delle imprese o i loro addetti possano seguire corsi di aggiornamento delle loro competenze). A tale proposito va sottolineato che solo individuando sin dall'inizio gli "strumenti attuativi" sarà possibile collegare a ciascuna azione di *policy* i pertinenti indicatori di realizzazione e di risultato e quantificarli. [5]



Immagine ex Pixabay

[1] Coerentemente con le indicazioni dell'art. 3 del Reg. (UE) 2021/241 sul **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** che finanzia i "*Recovery Plan*" per la ripresa post-pandemica, il PNRR italiano è strutturato intorno a sei "ambiti di intervento" denominate "Missioni". La struttura complessiva del PNRR è così articolata:

- 6 Missioni (per 6 "priorità");
- 16 Componenti;
- 63 Riforme;
- 134 Investimenti.

La **Componente M4C2 "Dalla ricerca all'impresa"** del PNRR abbraccia Investimenti di sostegno alla ricerca e all'innovazione; per sostenere i processi di trasferimento tecnologico ed anche di supporto diretto alla competitività delle imprese.

In totale sono previsti 11 Investimenti, funzionali al raggiungimento di tre grandi obiettivi di *policy*:

- migliorare la base scientifica;
- rafforzare i legami fra le imprese e la scienza;
- potenziare l'orientamento all'innovazione delle imprese (con particolare attenzione a *start-up* e PMI innovative).

[2] La Figura che segue riporta due tavole sinottiche che illustrano la **Matrice di Quadro Logico (MQL)** e la c.d. **“logica di intervento”** di un progetto (che altro non è che la II colonna della MQL).

La letteratura internazionale sull’Approccio di Quadro Logico è sconfinata. Per una introduzione si suggeriscono i due Manuali che seguono (davvero pregevoli): **ROSSI M.** (2004), *I progetti di sviluppo. Metodologie ed esperienze di progettazione partecipativa per obiettivi*, F. Angeli, Milano; **STROPPIANA A.** (2009), *Progettare in contesti difficili. Una nuova lettura del Quadro Logico*, F. Angeli, Milano.

Fig. 3 – Matrice di Quadro Logico e inquadramento della “logica di intervento” di un progetto di sviluppo

Tabella 1 - Matrice di Quadro Logico

	Descrizione di obiettivi e azioni (*)	Indicatori quantificabili	Fonti di verifica degli indicatori	Condizioni esterne (rischi)
Obiettivi generali (overall objectives)				
Obiettivo specifico (strategic goal)				
Obiettivi operativi (expected results)				
Attività (actions)		Mezzi tecnici/Input	Risorse finanziarie	
				Pre-condizioni

(*) Questa colonna definisce la c.d. **“logica di intervento”** (la ‘catena logica’ di un dato progetto)

Tabella 2 – Logica di intervento di un progetto

Logica di intervento	Definizione (cos’è?)	Significato (a che domanda risponde?)
Obiettivi generali	I benefici sociali ed economici di medio e lungo termine al raggiungimento dei quali il progetto contribuirà	Perché il progetto è importante per la società?
Obiettivo specifico	Il beneficio “tangibile” per i beneficiari (il miglioramento di una condizione dei beneficiari o di un aspetto importante di una organizzazione)	Perché i beneficiari ne hanno bisogno?
Risultati	I servizi che i beneficiari riceveranno dal progetto	Cosa i beneficiari saranno in grado di fare, di sapere o di saper fare grazie alle attività del progetto.
Attività	Ciò che sarà fatto durante il progetto per garantire la fornitura dei servizi	Ciò che sarà fatto per fornire i servizi

Fonte: BUSSI F. (2001), *Progettare in partenariato. Guida alla conduzione di gruppi di lavoro con il metodo GOPP*, F. Angeli, Milano, p. 42

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

[3] La principale classificazione da prendere in considerazione è quella che distingue fra **MicroImprese, Piccole e Medie Imprese (PMI)** e **Grandi Imprese**, in quanto è quella rilevante per la verifica del rispetto della stringente normativa comunitaria sugli Aiuti di Stato.

I parametri da prendere in considerazione per distinguere in termini dimensionali le imprese sono:

- **numero di dipendenti effettivi**, che va calcolato in termini di Unità di Lavoro Anno (ULA);
- **fatturato** (da intendersi puntualmente come voce A1 del Conto Economico, come definito dal Codice Civile);
- **totale di bilancio** (da intendersi come totale dell'Attivo dello Stato Patrimoniale, come rilevabile dall'ultimo bilancio depositato).

Le MicroImprese, in base alla Raccomandazione della Commissione Europea 2003/361/CE – recepita in Italia con il Decreto Ministeriale n. 18/2005 – sono quelle con un numero di dipendenti effettivi inferiore a 10 e con un fatturato annuo inferiore a 2 MEuro (oppure con un totale di bilancio annuo inferiore a 2 MEuro).

Le PMI sono quelle con un numero di dipendenti effettivi inferiore a 50 e con un fatturato annuo inferiore a 10 MEuro (oppure con un totale di bilancio annuo inferiore a 10 MEuro).

Va ricordato che in base **all'art. 5 par. 2 del Reg. (UE) 2021/1058 su FESR e Fondo di Coesione** gli investimenti produttivi in Grandi Imprese possono essere finanziati se e solo se:

- “prevedono la cooperazione con PMI in attività di ricerca e innovazione sostenute a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettera a), punto i);
- sostengono principalmente le misure di efficienza energetica e le energie rinnovabili a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettera b), punti i) e ii);
- sono compiuti nelle piccole imprese a media capitalizzazione e nelle imprese a media capitalizzazione; o
- sono compiuti nelle piccole imprese a media capitalizzazione nell'ambito delle attività di ricerca e innovazione sostenute a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettera a), punto i)”.

Un'altra variabile rilevante per classificare ulteriormente le imprese è certamente quella inerente al settore di attività economica o alla filiera produttiva (quella agro-alimentare,

quella della componentistica per *automotive*, o altre) in cui operano.

Si possono poi considerare ulteriori classificazioni che possono prendere in considerazione:

- la loro collocazione o meno in aree di crisi;
- la loro genesi quali *start-up* innovative (ex D.L. 179/2012) da non oltre 36 o 48 mesi;
- la loro appartenenza al raggruppamento delle PMI innovative, come definite del D.L. 3/2015.

[4] In sede di formulazione del “quadro logico” degli **Obiettivi di Policy** dei **PR FESR** e di quello dei singoli interventi (e, quindi, ragionando sul quesito *Why?*) sarebbe opportuno continuare a usare l'**Analisi SWOT**. Questa Analisi è stata una volta di più ampiamente usata dagli esperti della Rete Rurale Nazionale per definire il “quadro logico” del nuovo **Piano Strategico Nazionale** che verrà finanziato dalla **PAC 2023-2027**. Invece, sembra quasi che sia stata un po' dimenticata sia da decisori politici e dirigenti delle Amministrazioni impegnati nella formulazione dei PR del periodo 2021-2027, sia dai vari esperti che si occupano di Fondi Strutturali.

Nonostante i limiti di questo tipo di analisi, il mio parere è che per ciascun Obiettivo di *Policy* si dovrebbe elaborare un'Analisi SWOT sulla base delle risultanze dell'analisi del contesto socio-economico, delle indicazioni sulle problematiche più pressanti della regione di decisori politici e dirigenti/funzionari regionali e, non ultimo, di quelle dei vari portatori di interesse.

Inoltre, prendendo spunto dalla bellissima canzone “**Walter il mago**” del Liga, vorrei ricordare che “se il mondo cambia, qualche mondo non cambia mai”. Nel mondo della Commissione Europea l'Analisi SWOT è sempre piaciuta. Il mondo cambia, ma alla Commissione Europea tale strumento di analisi continua a piacere molto. Anche per questo aspetto non marginale, quindi, sarei dell'avviso che, sebbene non vi è spazio per inserirla nella versione definitiva dei PR 2021-2027, andrebbe elaborata

una **Matrice SWOT** per ciascuno degli Obiettivi di *Policy*. Aggiungo in merito che, *inter alia*, una Matrice SWOT ben fatta, per ciascun OP, si può riportare in una pagina. Questo significa che anche i decisori politici – che per vari motivi non hanno il tempo di leggere documenti tecnici molto lunghi – gradiranno molto avere uno strumento di supporto alle decisioni così sintetico.

[5] Quando si ragiona sugli “strumenti attuativi” il principale termine di riferimento non può che essere la **tabella 2 dell’Allegato I al Reg. (UE) 2021/1060** che riporta i “codici” relativi alla dimensione “**forma di finanziamento**”:

01 – Sovvenzione.

02 – Sostegno mediante Strumenti Finanziari: azionario o quasi-azionario.

03 – Sostegno mediante Strumenti Finanziari: prestito.

04 – Sostegno mediante Strumenti Finanziari: garanzia.

05 – Sostegno mediante Strumenti Finanziari: sostegno ausiliario.

06 – Premio.