

FOCUS PNR-PNRR

Riforme ed investimenti nelle sfide europee e negli interventi regionali del PNR-PNRR 2021

Riforme ed investimenti nelle sfide europee e negli interventi regionali del PNR-PNRR 2021

di Cecilia Cellai

Tecnostruttura - Dirigente Settore Sviluppo sostenibile e PNR

I temi chiave delle riforme e degli investimenti funzionali alla loro realizzazione hanno costituito l'oggetto dell'analisi realizzata dalle Regioni e dalla Province autonome per l'annuale Contributo al Programma nazionale di Riforma 2021 (PNR 2021). Quest'anno tale documento va inquadrato nell'ambito del percorso di riorientamento del Semestre europeo, collegato ed adeguato nei termini al nuovo Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), predisposto dall'Unione europea (UE) per finanziare i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) post pandemia. Il PNR, dunque, è andato a comporre nel PNRR quella fondamentale parte relativa al monitoraggio ed alla programmazione strategica delle riforme strutturali, raccomandate a livello europeo; il *Contributo delle Regioni* è stato quindi strutturato a complemento ed in coerenza col quadro nazionale esplicitato nel PNRR, per dimostrare il consolidato programmatico, normativo ed attuativo delle Regioni rispetto alle sfidanti riforme ed investimenti attesi a livello europeo.

Le sfide a cui deve rispondere ogni Stato membro dell'Unione sono state enunciate nelle quattro Raccomandazioni specifiche per paese (CSR) del 2020 **(1)**, inclusive delle risposte alla pandemia (compresa la mitigazione delle conseguenze socioeconomiche) e mirate a supportare le transizioni gemelle verso le tecnologie verdi e digitali; sia le cinque CSR 2019 **(2)**, che sono state opportunamente richiamate nei moniti dell'anno successivo, considerate pertinenti al processo del 2020-2021, altresì da monitorare per tutto il ciclo annuale del Semestre europeo ed oltre. Riguardando, quindi, anche le riforme essenziali per affrontare le sfide strutturali a medio-lungo termine, le CSR hanno incoraggiato l'Italia ad intraprendere azioni o processi per apportare modifiche e miglioramenti con un impatto significativo e effetti a lungo termine, andando a modificare i parametri, sostenere i *driver* fondamentali o rimuovere gli ostacoli al corretto

svolgimento di una crescita equa e sostenibile. Chiaramente l'apporto degli investimenti è considerato essenziale per il raggiungimento degli obiettivi delle riforme. In alcuni casi, essenziali saranno quelle riforme che dovranno garantire un'attuazione efficiente ed efficace degli investimenti, fornendo un ambiente commerciale e amministrativo favorevole; altresì per sostenere le politiche volte a prevenire l'uso improprio dei finanziamenti della UE.

Quanto sopra costituisce la traccia introduttiva dell'analisi che compone il *Contributo delle Regioni al PNR 2021*: in esso si dà conto degli interventi di riforma normativi, regolativi ed attuativi (che ammontano a circa 8.000) realizzati a livello di Regioni, nell'anno gennaio 2020 - gennaio 2021; classificati secondo misure principali e relative sotto-misure - individuate dalla lettura sinergica delle CSR 2019 e delle CSR 2020 -, restituiti poi in quadri sinottici di lettura integrata (matrici), gli interventi hanno costituito l'oggetto di una approfondita analisi, che quest'anno ha tenuto necessariamente conto anche delle indicazioni europee per le misure emergenziali Covid-19, contenute nelle CSR 2020, con conseguente evidenza delle risposte regionali. Nel contempo è stata effettuata una disamina anche secondo i *Target* della Strategia Europa 2020 alla luce della conclusione del suo decennale processo.

Di seguito si riporta una sintesi dei principali punti di attenzione per ciascuna CSR 2020. Nella CSR 1, oltre alle consuete misure relative alle politiche di bilancio e agli interventi fiscali, quest'anno sono state inserite misure specifiche sul sistema sanitario (Misura 2, 3, 4), come richiesto nella CSR "Rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture". Per la CSR 2 è stata mantenuta la suddivisione dei tre macro temi (mercato del lavoro, istruzione e inclusione) ed è stato introdotto il tema del lavoro flessibile, inserendo il riferimento allo *smart working* ed al sostegno al lavoro flessibile nella Misura 3 *Adattabilità*, poiché rispondente ai nuovi orientamenti e avente una funzione finalizzata al mantenimento occupazionale in chiave anti Covid.

Sempre nella CSR 2 è stato esplicitato, in questa logica, il riferimento agli strumenti a sostegno del reddito di lavoratori ed alle attività economiche, che molto hanno contrassegnato l'attività regionale nel 2020. Anche la CSR 3, sulla base di quanto riportato nel testo della raccomandazione e dei relativi *consideranda*, è multi composita e strutturata nei seguenti macro temi: Imprese, Competitività e Accesso al credito, Investimenti in infrastrutture per R&I e per le transizioni gemelle verde e digitale. Pertanto è stata suddivisa in: *Competitività e imprese*, dove sono state ricomprese le misure relative all'accesso al credito (Misure 1, 2 ex CSR5 PNR 2020) e alla Competitività territoriale (Misura 3); *Investimenti in ricerca e innovazione* (Misure 4, 5, 6); Agenda digitale - connettività rurale (Misura 7); *Transizione verde* (Misure 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15); *Sviluppo Territoriale* (Misura 12). La CSR 4 ricomprende i macro temi corrispondenti alle riforme orizzontali ed abilitanti annunciate nel PNRR italiano ed attese a livello europeo: Efficienza della Giustizia, Contrasto alla corruzione e promozione della trasparenza, Efficienza della Pubblica amministrazione, Apertura del mercato e concorrenza - appalti pubblici.

Il medesimo Contributo costituisce anche uno strumento per le Regioni con cui effettuare una **programmazione integrata di crescita e sviluppo**: essa si esplicita attraverso l'esercizio di raccordo degli interventi di riforma e di investimento regionali, afferenti al citato *Semestre europeo* (PNR-PNRR), con gli *obiettivi di sviluppo sostenibile* (SDGs), con la *politica di coesione* (programmazione 2014-2020 e 2021-2027), con i *12 Domini del Benessere equo e sostenibile* (BES-ISTAT), con i *Principi del Pilastro europeo dei diritti sociali*. Le molteplici variabili sono state quindi messe in stretta relazione con le 6 Missioni individuate nel PNRR italiano, le relative componenti nonché

con le riforme (orizzontali, settoriali, abilitanti, di accompagnamento).

Si sottolinea, inoltre, come nel *Contributo* siano stati rilevati anche gli interventi di riforma regionali finanziati coi fondi europei: ciò consente tra l'altro di monitorare l'impiego delle risorse europee a supporto delle politiche di coesione, riguardanti interventi a lungo termine validi per l'intero periodo finanziario 2021-2027 e successivo; inoltre, come strumento di programmazione integrata, offre le basi per analisi storiche delle risorse europee e per effettuare una lettura combinata con le missioni, le componenti e le riforme attese del PNRR, comprovando la governance e l'operato delle Regioni nel quadro della collaborazione a livello istituzionale.

Le Regioni hanno validato l'articolazione del *Contributo* anticipando l'esercizio di **combinazione delle politiche di coesione con le Missioni del PNRR**, nella consapevolezza che le risorse delle prime devono essere programmate in sinergia e complementarietà con quelle del Piano, tenendo conto di tre condizioni e di alcuni temi cardine, costitutivi della narrativa del *Contributo* medesimo: 1) alcune riforme (come quelle della Giustizia e della riforma della Pubblica amministrazione) avranno un impatto diretto sulla programmazione e sulla capacità di spesa dei fondi strutturali e sarà fondamentale attuare una tempistica adeguata beneficiando delle deroghe predisposte dall'Unione europea nella gestione dei Fondi, in considerazione della situazione di emergenza; 2) sarà importante che le programmazioni delle transizioni gemelle (*green* e digitale) si accompagnino e rafforzino a vicenda, evitando sovrapposizioni; 3) le diverse programmazioni potranno avvalersi di obiettivi comuni, per potenziare l'efficacia di alcune politiche (come quelle per l'occupazione e la competitività, di cui il *Contributo* dà ampia lettura dell'operato regionale).

Questo quadro dovrà essere costantemente monitorato anche a livello regionale perché, come affermato anche nel PNRR italiano, l'uso di vari fondi UE disponibili da parte degli Stati membri dovrà tener conto della situazione specifica dello Stato membro, comprese le specificità regionali e locali e l'equilibrio tra gli stanziamenti della RRF e la politica nazionale di coesione. Anche in funzione di ciò il *Contributo* delle Regioni testimonia un apporto fondamentale della programmazione e della gestione dei fondi europei, fornendo chiavi di lettura del ruolo consolidato regionale nell'ambito delle politiche di prevenzione, preparazione, protezione, promozione e trasformazione sostenibili per la coesione territoriale del Sistema delle Regioni e delle Province autonome entro il Sistema nazionale.

Note:

(1): Raccomandazione del Consiglio del 20/7/2020 sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia (2020/C 282/12) GU C 282/74 del 26/8/2020.

(2): Raccomandazione del consiglio del 9/7/2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia (2019/C 301/12) GU C 301/69 del 5/9/2019.