

FOCUS

Programma Nazionale di Riforma 2019, Semestre europeo e Agenda 2030. La posizione delle Regioni

Programma Nazionale di Riforma 2019, Semestre europeo e Agenda 2030. La posizione delle Regioni

di **Cecilia Cellai, Mariella Bucciarelli**

Tecnostruttura - Settore Sviluppo Sostenibile

Nella seduta del 21 febbraio 2019 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato la posizione sul Programma Nazionale di Riforma (PNR 2019). Le Regioni hanno inteso predisporre un documento politico prima della elaborazione del proprio contributo al documento nazionale, in concomitanza con la loro posizione sul futuro della politica di coesione, per ribadire al Governo e all'Unione europea l'invito ad attuare un'effettiva e più efficace *governance* multilivello, nonché di assumere come obiettivi strategici post 2020 gli obiettivi universali per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 ONU (*Sustainable Development Goals – SDGs*).

Il Semestre europeo rappresenta il contesto entro il quale operare una robusta riforma del coordinamento delle politiche europee e, a cascata, in ambito nazionale. Il Semestre europeo, infatti, influenza la definizione delle politiche delle autorità pubbliche a livello della UE, nazionale, regionale e locale nel corso dell'anno. Ciò in virtù del fatto che impone a ciascuno Stato membro di predisporre le proprie politiche economiche e di bilancio in osservanza delle Raccomandazioni specifiche per Paese (CSR) - emanate dall'Unione europea (UE) nell'ambito del Semestre europeo - e degli obiettivi (Target) della Strategia Europa 2020. Considerato che nel corrente periodo di programmazione dei Fondi europei 2014-2020 l'UE ha annunciato per la tornata futura dei finanziamenti (2021-2027) una connessione più coerente e stringente tra Semestre europeo e politiche di coesione negli Stati membri, interessando profondamente anche il livello territoriale, il Programma nazionale di riforma quest'anno assume ancor più una funzione strategica: nella proposta di regolamento recante disposizioni comuni, la Commissione punta su di un

coordinamento più vincolante tra CSR e i programmi di coesione, mirando ad aumentare l'efficacia degli interventi finanziati dalla politica di coesione e raggiungere risultati più durevoli. Col fine di orientare le decisioni di programmazione per il periodo 2021-2027, il Semestre europeo del 2019 prefigura la necessità di un maggiore impegno sulla valutazione del fabbisogno di investimenti.

A questo proposito viene facile richiamare alla lettura l'*Analisi annuale della Crescita 2019* - contenuta nel *Pacchetto di autunno del Semestre europeo* del 21 novembre 2018 - la quale stabilisce le priorità economiche e sociali generali per l'anno successivo: si è infatti potuto constatare come la Commissione europea esorti gli Stati membri a intraprendere un'azione decisa e concertata per conseguire una crescita inclusiva e sostenibile; tuttavia, sulla scorta di quanto osservato dal Comitato europeo delle Regioni, vi si può contemplare una dimensione regionale della politica di investimento europea piuttosto limitata; altresì, in contrapposizione con quanto riportato nell'*Analisi* dell'anno precedente, non viene richiamato il coinvolgimento delle Regioni come componente stabile del Semestre europeo al fianco dei parlamenti nazionali nonché delle parti sociali. Eppure tale *Analisi* annuale potrebbe essere arricchita dall'analisi delle tendenze territoriali, come pure dell'impatto territoriale delle politiche della UE (lo stesso discorso potrebbe valere rispetto alle CSR e ai PNR, a cui da anni le Regioni rispondono col proprio PNR delle Regioni). Peraltro la *Relazione Paese per l'Italia (Country report Italia 2019)* quest'anno ha focalizzato la necessità di investimenti tenendo conto della dimensione territoriale: ha infatti esplicitamente richiamato tra i fattori per un'efficace attuazione della politica di coesione la necessità di un impiego rafforzato dei fondi europei, in maniera da colmare il divario regionale che si è acuitizzato con gli anni della recente crisi economica.

Il PNR, dunque, si pone come strumento annualmente già previsto anche da parte delle amministrazioni regionali per presentare le specifiche politiche, per conseguire finalità comuni, sostenibilità delle finanze pubbliche e riforme strutturali, nonché impegni per realizzare gli obiettivi di crescita e occupazione. Il *Contributo delle Regioni e delle Province autonome al PNR* consente ogni anno alle Regioni di effettuare una lettura strategica degli interventi di riforma in raccordo con la programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE mediante i Risultati Attesi, previsti dall'Accordo di Partenariato. Il PNR, inoltre, consente di legare gli interventi di riforma agli obiettivi di sviluppo sostenibile - gli SDGs dell'Agenda 2030 - uno degli obiettivi specifici previsti anche nel ciclo delle politiche di coesione 2021-2027.

Le Regioni pertanto nella loro Posizione ribadiscono che, a livello europeo, venga riformato il Semestre europeo affinché costituisca il quadro di riferimento per individuare le priorità delle riforme nazionali e monitorare la loro attuazione, all'interno del quale si realizzi la *governance* multilivello. Considerano quindi essenziale la loro partecipazione all'implementazione del Semestre europeo mediante lo strumento del PNR, anche alla luce delle novità introdotte dai regolamenti comunitari per la programmazione 2021-2027. La necessità di un nuovo quadro strategico, peraltro, successivo ad Europa 2020, ormai in scadenza, costituisce un'occasione per la riforma della *governance* europea, dove il PNR italiano, alla cui composizione le Regioni partecipano, costituisce una buona prassi per gli altri Stati membri. L'occasione di riforma, unica perché attuabile proprio quest'anno, verrebbe offerta anche dalle Raccomandazioni della medesima Commissione europea per una cooperazione efficace a livello UE, nazionale, regionale e locale, richiamando i principi di sussidiarietà e proporzionalità: nella omonima comunicazione, che ha fatto seguito alla *task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità, viene dichiarato che l'importante voce degli enti locali e regionali resta spesso inascoltata nelle prime fasi del processo di definizione delle politiche. Essendo in tutto il territorio europeo gli enti locali e regionali e le

assemblee regionali differenti da altri portatori di interessi, in quanto sono in prima linea nell'attuazione del diritto dell'Unione, occorre uno sforzo maggiore per garantire che la loro esperienza e il loro punto di vista vengano valorizzati meglio nel processo di elaborazione delle politiche. La Commissione intende, inoltre, migliorare le modalità del riferimento alle opinioni degli enti locali e regionali nelle sue valutazioni d'impatto e relazioni. Da parte sua, la Commissione invita gli enti locali e regionali ad utilizzare gli strumenti messi a disposizione, dove tutti i portatori di interessi possono contribuire al processo di definizione delle politiche; altresì la Commissione potrà pubblicizzare anche sui *social media* l'impegno di tali enti dopo aver acquisito la valutazione delle organizzazioni che rappresentano gli enti locali e regionali.

Con pari chiarezza ed in anteprima nazionale le Regioni si sono espresse rispetto alla riforma del Semestre, affinché l'Unione europea lo allinei assumendo una nuova strategia di lungo termine: sulla scorta dei pareri espressi dal Comitato europeo delle Regioni, la UE deve adottare in un quadro strategico gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite in sostituzione della decennale Strategia Europa 2020, ormai in scadenza. A tal proposito le Regioni propongono che le decisioni di finanziamento della UE, basate sul valore aggiunto europeo e sulla misurazione dei risultati conseguiti dai Paesi membri, debbano essere coerenti ed equilibrate, assumendo le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile - come sancito nei Trattati UE - rafforzate dall'effettivo esercizio della dimensione istituzionale; altresì, che il rafforzamento della "logica della competitività europea" all'interno della politica di coesione, che andrà a concentrarsi sul sostegno alle riforme per la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti e alle attività d'impresa, sia tradotta in una competitività sostenibile con uno sviluppo economico che tuteli il capitale umano e il capitale naturale.

Anche a livello nazionale le Regioni ritengono necessario sostenere il recepimento da parte del Governo della richiesta avanzata dalla Conferenza di rafforzare il ruolo costituzionalmente identificato di condivisione e partecipazione delle Regioni alle scelte strategiche nazionali, modificando le procedure di definizione del PNR con particolare riferimento alle modalità di partecipazione diretta delle Regioni nella fase di elaborazione e condivisione istituzionale dello stesso, assicurando in tal modo la definizione ed attuazione di una strategia complessiva di riforme da attuare per lo sviluppo e la crescita del Paese. Infine considerano necessario che venga definito un sistema di monitoraggio integrato che consenta la misurazione, in termini di impatto ambientale, sociale ed economico, degli interventi senza ulteriori oneri a carico della Pubblica amministrazione.