**FOCUS - PNR**
**Il contributo delle Regioni e Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2014**

# Introduzione

di **Cecilia Cellai, Mariella Bucciarelli**
*Settore Sviluppo Sostenibile - Tecnostruttura*

Anche quest'anno dedichiamo un focus al Programma Nazionale di Riforma (PNR), per evidenziare gli interventi adottati a livello nazionale e regionale, i progressi conseguiti rispetto all'anno precedente e gli obiettivi programmatici per conseguire la crescita e lo sviluppo sostenibile e inclusivo dell'Italia.

Riportiamo di seguito un approfondimento sul contributo reso dalle Regioni e Province autonome alla redazione annuale di questo documento strategico – il PNR 2014 – allo scopo di dare conto degli elementi di novità regionali, strutturali e indotti, nell'attuazione dei moniti delle istituzioni europee.

Quest'anno le Regioni hanno elaborato un documento tecnico-programmatico, che ha ricevuto l'approvazione dalla Conferenza delle Regioni il 10 aprile 2014 e che è andato a comporre il PNR 2014 nazionale: nella parte del quadro delle riforme varate dall'Italia in attuazione delle regole stabilite nell'ambito del Semestre europeo (Parte I "La strategia nazionale e le principali iniziative", CAP IV, 4 "Sintesi delle misure intraprese dalle Regioni" ); in un capitolo apposito dedicato all'analisi e allo stato di attuazione degli interventi di riforma intrapresi dalle Regioni e alle Province autonome (Parte II "Gli squilibri nazionali e le riforme in dettaglio, CAP. III "Le Regioni in campo"); nel dettaglio degli interventi di riforma normativi, regolamentari e attuativi realizzati nel periodo gennaio 2013 - gennaio 2014, riportati in appositi quadri sinottici ("Griglia delle misure regionali 2013/2014" in Appendice).

## Voci di glossario collegate

**Programma nazionale di riforma (PNR)**

Dal 2011, con il passaggio dalla strategia di Lisbona a Europa 2020 e l'istituzione del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, il PNR, ai sensi della Legge 7

aprile 2011 n. 39, è confluito nel Documento di Economia e Finanza - DEF e ne costituisce la sezione III. A seguito della confluenza del PNR nel DEF la redazione del PNR è curata dal dipartimento del Tesoro, d'intesa con il dipartimento delle Politiche europee.

Il Programma Nazionale di riforma (PNR) è il documento che definisce annualmente gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla Strategia Europa 2020. Si tratta di un documento che ciascuno Stato membro presenta alla CE con cadenza annuale (nel mese di aprile) nel cui ambito sono indicati: lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti; gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività; le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità; i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

**FOCUS - PNR**
**Il contributo delle Regioni e Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2014**

# Il contesto di riferimento

Il percorso per la composizione del contributo regionale ha avuto inizio il 29 maggio 2013 con la proposizione delle Raccomandazioni specifiche da parte della Commissione (*Country Specific Recommendations* – CSR) adottate il 9 luglio 2013 dal Consiglio dell'Unione europea, e relative agli interventi di riforma economica e strutturale dell'Italia. Questi i temi su cui si sono concentrati i moniti delle istituzioni europee: finanze pubbliche e *spending review*; riforma della pubblica amministrazione e capacità amministrativa; riforma del sistema bancario e del settore finanziario; interventi su mercato del lavoro, istruzione e politiche sociali; revisione del sistema fiscale; riforma dei sistemi di servizi pubblici e privati (apertura del mercato e industrie di rete).

Il 20 settembre 2013 si è tenuta la prima riunione per la redazione annuale del PNR 2014, nell'ambito del comitato tecnico permanente che assiste il Comitato interministeriale per gli Affari europei (CIAE). La riunione, a cui ha partecipato anche la Conferenza delle Regioni, è stata dedicata ad esaminare il processo che ha condotto alla redazione del precedente PNR 2013, a validare l'impianto strutturato e a concordare il percorso per costruire il PNR 2014. Le amministrazioni centrali e regionali sono state invitate a tenere conto, nell'elaborazione delle parti di propria competenza, dell'Analisi annuale della crescita e della Relazione sul meccanismo di allerta. Questi due documenti costituiscono elementi fondanti del Semestre europeo e sono strumenti predisposti dalla Commissione europea nel periodo novembre/dicembre di ogni anno, mediante i quali vengono fornite indicazioni per raggiungere gli obiettivi contenuti nelle Raccomandazioni agli Stati membri.

Tenendo conto dei progressi conseguiti dagli Stati membri con l'attuazione delle Raccomandazioni 2013, con l'Analisi annuale della crescita la Commissione europea ha individuato per il PNR 2014 cinque priorità su cui concentrare le riforme nazionali:

1) perseguire il risanamento di bilancio mediante un mix di misure di spesa e di entrata favorevoli alla crescita, sorvegliando maggiormente la qualità della spesa pubblica e il rinnovamento della macchina amministrativa a tutti i livelli. In presenza di un margine di bilancio maggiore, stimolare consumi e investimenti privati (per esempio abbattimenti fiscali e riduzione dei contributi sociali); tutelare gli investimenti di lungo periodo in materia di istruzione, ricerca, innovazione, energia e ambiente; revisionare il sistema fiscale per favorire la crescita e lo sviluppo

(ad esempio alleggerendo il carico fiscale dal lavoro verso basi imponibili collegate a consumi, beni immobili e inquinamento).

2) Ripristinare l'erogazione dei prestiti all'economia mediante ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, sviluppando alternative al finanziamento bancario e monitorando i livelli di debito privato e i rischi finanziari.

3) Promuovere crescita e competitività dando piena attuazione al pacchetto energia, migliorando il rapporto costo/benefici delle energie rinnovabili e promuovendo l'uso efficiente delle risorse nel trattamento dei rifiuti, nella gestione delle risorse idriche; nonché migliorando l'attuazione della direttiva servizi e modernizzando i sistemi di ricerca nazionali.

4) Combattere la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi intensificando misure attive del lavoro, continuando nelle riforme del mercato del lavoro, modernizzando i sistemi di istruzione e formazione, e favorendo l'inclusione delle fasce sociali più vulnerabili.

5) Modernizzare la pubblica amministrazione diffondendo l'uso di TIC e servizi di *e-government*, nonché ridurre gli oneri burocratici soprattutto per le PMI.

Con la Relazione sul meccanismo di allerta sono stati esaminati gli sviluppi registrati in Italia ed in altri 15 Stati membri, per accertare la presenza o i rischi di squilibri macroeconomici. Il 5 marzo 2014 la Commissione europea ha poi emanato una comunicazione contenente gli esami approfonditi derivanti dalla Relazione sul meccanismo di allerta.

Nella prima quindicina di aprile il governo ha presentato il Documento di economia e finanza (DEF), di cui il PNR ne è parte integrante, al Parlamento italiano per conseguirne l'approvazione; il 22 aprile è stato trasmesso alla Commissione europea, assolvendo così alla procedura prevista nell'ambito del Semestre europeo.

Lo scorso 29 maggio 2014 la Conferenza delle Regioni ha partecipato all'incontro del comitato tecnico permanente che assiste il Comitato Interministeriale per gli Affari europei (CIAE), nell'ambito del quale il Dipartimento del Tesoro e il Dipartimento Politiche europee hanno dato l'avvio del processo di definizione del nuovo Programma nazionale di riforma (PNR 2015), in vista della prima bozza delle Raccomandazioni della Commissione europea di prossima emanazione (giugno-luglio 2014) da parte del Consiglio dell'Unione europea; il MEF ha quindi riportato le valutazioni positive della Commissione europea in merito alla predisposizione del cronoprogramma delle riforme, che ha accompagnato il PNR 2014; inoltre ha confermato la validità della strutturazione del PNR, grazie all'apporto dei molti redattori rappresentanti le amministrazioni centrali e regionali convenute, che hanno tradotto in un unico documento i risultati di un lavoro annuale plurisettoriale.

**FOCUS - PNR**
**Il contributo delle Regioni e Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2014**

# La metodologia di lavoro

Considerata la valutazione positiva della Commissione europea sul PNR 2013, grazie anche al lavoro di sintesi che ha conferito carattere di organicità tra la parte nazionale e la parte regionale, per il PNR 2014 le Regioni hanno confermato l'opportunità di continuare ad operare seguendo il percorso collaudato di *governance* tra amministrazioni nazionali e regionali partecipanti.

Le Regioni hanno convenuto, inoltre, di mantenere la stessa impostazione metodologica dello scorso anno, potenziandone gli strumenti. Pertanto, dato il carattere orizzontale del PNR e la forte interconnessione tra le materie di competenza di diverse Commissioni di cui si compone la Conferenza delle Regioni, è stato considerato necessario mantenere un coordinamento interregionale centrale presso la Conferenza medesima, dotandola di una struttura di assistenza tecnica dedicata, la Re.Te. PNR (Regional Team per il PNR), composta da esperti interni a Tecnostruttura delle Regioni e Cinsedo.

Per la redazione del PNR 2014 la rilevazione ha avuto luogo da ottobre 2013 a marzo/aprile 2014, periodo nel quale le Regioni hanno inviato i loro contributi, anche con aggiornamenti successivi, sulla base delle richieste cadenzate della segreteria della Conferenza delle Regioni, rispetto alle attività comprese nel periodo di riferimento del monitoraggio gennaio 2013 - gennaio 2014, quando riferiti ad atti conclusivi o riferibili al 2013.

La prima fase di lavoro ha riguardato la sistematizzazione dei contributi regionali pervenuti, effettuata sulla base delle indicazioni contenute nelle Raccomandazioni e nei target di riferimento della Strategia Europa 2020. Successivamente, sulla base degli elementi emersi dall'Analisi annuale della crescita, è stata avviata la fase di composizione della sintesi ragionata degli interventi, in cui si è tenuto conto di tutte le iniziative segnalate dalle Regioni. Tutte le informazioni raccolte sono state strutturate in una logica di sistema, per dare evidenza della complessità, della qualità e del volume delle strategie regionali.

Gli elementi di dettaglio di ogni intervento regionale sono stati raccolti e tradotti in quadri sinottici specifici per ciascuna CSR e target di riferimento (Griglie regionali). All'interno le griglie contengono le informazioni classificate secondo fattispecie di misure (Misure). Rispetto allo scorso anno le misure sono più numerose, perché sono stati maggiormente specificati i temi di

riferimento; le griglie riportano un numero maggiore di interventi, a testimonianza dell'affinamento degli strumenti di indagine, per rendere maggiore fedeltà allo spessore quantitativo e qualitativo dell'operato delle Regioni. Quest'anno sono stati anche presi in analisi – ma non riportati nelle griglie di rilevazione - i provvedimenti programmatori già impostati dalle Regioni nel periodo gennaio-febbraio 2014, allo scopo di individuare linee di tendenza rispetto a processi di riforma da attuare nel corso di tutto il 2014.

Un elemento importante e di novità che è intervenuto quest'anno riguarda la partecipazione della Conferenza delle Regioni agli incontri bilaterali con la Commissione europea su alcuni argomenti specifici: trasporti e infrastrutture, occupazione e istruzione. Tali incontri, avvenuti nel mese di febbraio, in piena fase di redazione del contributo regionale, sono stati colti come una preziosa opportunità per rendere più preciso e allineato il lavoro di composizione del contributo regionale al PNR; inoltre tali incontri tematici hanno consentito di consolidare un percorso di confronto utile tra il paese Italia e la CE.

**FOCUS - PNR**
**Il contributo delle Regioni e Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2014**

# Raccomandazioni e target. La risposta delle Regioni e Province autonome

Come già riportato nel capitolo IV, 4 "Sintesi delle misure intraprese dalle Regioni", pur avendo risposto a tutte e sei le raccomandazioni, per il PNR 2014 le Regioni hanno fornito maggiori informazioni sulle CSR 2, 4 e 6 e sui tutti i target. Ciò avviene sia perché si tratta di attività "tradizionalmente" presidiate dalle Regioni (sistemi di formazione, servizi sociali, sviluppo locale, ricerca e innovazione, fonti rinnovabili ed efficientamento energetico del patrimonio immobiliare pubblico), sia perché è maturata una consapevolezza di dare con il proprio apporto un contributo fattivo all'incremento dell'efficienza amministrativa e dell'occupazione e allo sviluppo del Paese.

Nell'ambito della *CSR 1*, in linea con il processo di *spending review* avviato già negli scorsi anni, le Regioni hanno proceduto con interventi di completamento di un processo ormai maturo. In particolare nel 2013 l'attività regionale si è concentrata su azioni che hanno consentito: il miglioramento del disavanzo di gestione e rispetto del Patto di stabilità interno e territoriale, la progressiva riduzione dei costi della politica, nonché la razionalizzazione delle spese di funzionamento e il contenimento della spesa pubblica, anche nei settori come la sanità, i trasporti, l'ambiente e la cultura.

Per quanto riguarda la *CSR 2*, le Regioni hanno dato conto degli interventi realizzati in un'ottica di rafforzamento e miglioramento della pubblica amministrazione, come precondizione necessaria per lo sviluppo del Paese. Nello specifico si sono concentrati su azioni che riguardano il potenziamento dell'efficienza della pubblica amministrazione, la semplificazione del quadro normativo e amministrativo per cittadini e imprese, l'innalzamento dei livelli di trasparenza, legalità e la repressione della corruzione e il miglioramento della gestione dei Fondi Ue.

Rispetto alla *CSR 3*, le Regioni hanno risposto in continuità con le azioni intraprese negli anni scorsi per quanto riguarda l'accesso al credito delle piccole e medie imprese, stanziando ingenti

risorse provenienti sia dalla programmazione europea sia dal bilancio regionale, con la consapevolezza che azioni di questo tipo possano contribuire alla ripresa dello sviluppo economico sia a livello nazionale sia a livello locale.

Con riferimento alla *CSR 4* e alla *CSR 6* è stata operata una distinzione tra interventi di riforma in un'ottica di obiettivi occupazionali e di sviluppo e qualificazione delle risorse umane e interventi connessi ai processi di sviluppo dei sistemi territoriali a servizio dei cittadini e delle imprese. In particolare la *CSR 4* prende in considerazione sia azioni dirette alla persona sia interventi di sistema relativi all'occupazione, all'istruzione e formazione professionale e all'inclusione sociale. In un'ottica di razionalizzazione dei contenuti, da segnalare che quest'anno nella *CSR 4* sono stati ricompresi tutti gli interventi regionali che inizialmente erano stati attribuiti al *Target 1: Tasso di occupazione*.

La *CSR 5*, che si pone in continuità con le priorità individuate negli anni precedenti, afferisce a competenze prevalentemente di carattere nazionale, cui si collega un ruolo territoriale di supporto e promozione. Infatti l'attività regionale si è concentrata prevalentemente su interventi volti, anche indirettamente, alla riduzione del carico fiscale sul lavoro e al suo trasferimento su altra base imponibile, interventi tesi alla razionalizzazione delle agevolazioni fiscali, attività finalizzate al contrasto all'economia irregolare e al lavoro sommerso.

Nella *CSR 6*, che si caratterizza per la presenza di molteplici tematiche, sono stati individuati alcuni temi chiave che devono condurre al macro-obiettivo sviluppo del territorio quali: il rapporto servizi pubblici e privati per cittadini ed imprese, la liberalizzazione delle professioni (attuazione della Direttiva Servizi), lo sviluppo delle industrie di rete e delle PMI, la strutturazione di sistemi di infrastrutture strategiche in molteplici settori economici (trasporti, intermodalità, grandi opere servizi pubblici locali, telecomunicazioni).

Per quanto riguarda la risposta delle Regioni ai target della Strategia Europa 2020 si è tenuto un approccio più operativo volto a evidenziare gli interventi, le realizzazioni e i risultati per il conseguimento degli obiettivi. Nello specifico gli interventi riferiti al *Target 1 Tasso di occupazione* abbiamo già detto che quest'anno sono stati ricollocati nella *CSR 4*.

Per il *Target 2 Ricerca e innovazione* gli interventi indicati dalle Regioni sono stati prevalentemente su attività rivolte al sostegno e allo sviluppo delle attività di ricerca di base e industriale nelle PMI.

Con riferimento ai provvedimenti di riforma nei *Target 3 Emissioni di gas serra, Target 4 Fonti rinnovabili, Target 5 Efficienza energetica*, quest'anno è stato possibile darne un quadro di insieme, grazie a una costante attenzione che è stata data dalle Regioni alle scelte strategiche da porre per conseguire gli obiettivi cosiddetti ambientali. Nello specifico le Regioni hanno impiegato finanziamenti sulla riqualificazione del patrimonio immobiliare, programmando azioni che consentano il rinnovamento degli edifici sia pubblici sia privati, in sintonia con gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra e in previsione del conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica. Continua da alcuni anni l'impegno delle Regioni nell'impiego di fonti energetiche rinnovabili (FER), quale presupposto essenziale per attivare circuiti performanti di energia grazie alle loro particolari caratteristiche di neutralità riguardo al bilancio delle emissioni. Rispetto ai temi dell'ambiente e della sostenibilità in generale, le Regioni hanno provveduto a indicare le priorità di azione in campo ambientale con riferimento agli obiettivi tematici contenuti nell'Accordo di

partenariato.

Con riferimento al *Target 6 Abbandono scolastico*, le Regioni hanno proseguito nell'attività di implementazione e potenziamento di percorsi triennali e quadriennali di IeFP, all'apprendistato per la qualifica e il diploma, non solo stanziando cospicue risorse ma anche attraverso opportune misure di incentivazione contrattuale per il tramite di specifici accordi. Inoltre le Regioni hanno implementato interventi specifici volti all'innalzamento qualitativo dell'offerta formativa.

In merito al *Target 7 Istruzione universitaria* le Regioni hanno operato, anche attraverso l'impiego delle risorse dei PO, su diversi fronti: strutturazione e rafforzamento di differenti canali formativi volti al conseguimento di titoli secondari superiori universitari e non (Percorsi annuali IFTS, Percorsi ITS e Poli Tecnico Professionali, Apprendistato III livello, Progetti innovativi/integrativi tra Atenei e sistema produttivo); strumenti di incentivazione economica volti a facilitare l'accesso ai canali formativi (Voucher, borse di ricerca, assegni di ricerca, diritto allo studio universitario).

Al *Target 8 Contrasto alla povertà* le Regioni hanno pianificato azioni per affrontare il tema della povertà con un approccio multidimensionale. Sono state elaborate strategie di inclusione attiva come sostegno al reddito, misure di lotta alla povertà, accesso a servizi economicamente accessibili e di qualità, strutture per l'infanzia, alloggi; ma anche sul versante dell'inclusione socio lavorativa si sono attivate iniziative di politiche di *workfare* e sostegno ai soggetti particolarmente svantaggiati e ai nuclei familiari che versano in condizione di disagio economico. Sono state anche attivate politiche di welfare abitativo, dirette al potenziamento del patrimonio pubblico e privato esistente, per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie fragili.