APPROFONDIMENTI

PNR-PNRR 2023 – Il Contributo delle Regioni e Province autonome. Le priorità di investimento e degli interventi di riforma

Introduzione

di **Mariella Bucciarelli**
Tecnostruttura - Settore Sviluppo Sostenibile E Pnr

Il *Contributo delle Regioni e delle Province autonome* (1) *al Programma nazionale di riforma (PNR-PNRR) 2023* è stato approvato il 19 aprile scorso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e trasmesso successivamente (21 aprile 2023) alle competenti autorità istituzionali del processo di approvazione del Documento di Economia e Finanza (DEF) e della documentazione necessaria a livello europeo.

Il *Contributo* va inquadrato nel nuovo scenario di riorientamento del Semestre europeo, che si è delineato a partire dal 2020, a cui la Commissione europea (CE) ha associato il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), rendendoli intrinsecamente collegati. Infatti ogni Stato membro presenta ogni anno il proprio Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il Programma Nazionale di Riforma (PNR) **(2)** in un unico documento integrato, che assolve alla funzione programmatica e di monitoraggio.

Quest'anno l'Italia ha presentato il 2 maggio 2023 alla Commissione europea con il DEF, il Programma di Stabilità 2023 (Sezione I del DEF) e il PNR 2023 (Sezione III del DEF). La Sezione III del DEF contiene anche la relazione semestrale dell'Italia sui progressi compiuti nella realizzazione del PNRR e il percorso verso l'attuazione dell'Agenda 2030 e il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs).

Dal 2012 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome **(3)** compone l'annuale *Contributo delle Regioni e delle Province autonome al PNR-PNRR*, che restituisce un'analisi degli interventi di riforma a livello di sistema delle Regioni, assicurando altresì una connessione più coerente e stringente tra Semestre europeo, politiche di coesione e PNRR, in cui le Raccomandazioni specifiche per paese (CSR) costituiscono un faro per tutta la programmazione strategica. Il Pacchetto d'autunno del 22 novembre 2022, con cui si è avviato il nuovo ciclo del Semestre europeo, ne ha fatto espressa menzione, in particolare richiamando i moniti contenuti nelle CSR 2022.

Con l'intento di proseguire il percorso già avviato, è stato strutturato il *Contributo delle Regioni al PNR–PNRR 2023*, fondato sull'azione di monitoraggio attivato dalla Conferenza delle Regioni nel febbraio 2023, che ha raccolto oltre seimila provvedimenti (interventi di riforma normativi, regolativi ed attuativi), adottati dalle Regioni e dalle Province autonome nel periodo tra gennaio 2022 e febbraio 2023; ciò a dimostrazione del consolidato programmatorio, normativo ed attuativo delle Regioni, nonché a complemento ed in coerenza col quadro nazionale esplicitato nel PNRR rispetto alle riforme ed agli investimenti attesi a livello europeo.

Note:

(1): D'ora in poi *Contributo delle Regioni* o *Contributo*.

(2): In Italia ricompreso di nuovo nella III Sezione del DEF.

(3): Contributo annuale realizzato con l'apporto delle Regioni e Province autonome, ad opera della sinergia tra Cinsedo e Tecnostruttura delle Regioni per il Fse.

FOCUS
PNR-PNRR 2023 – Il Contributo delle Regioni e Province autonome. Le priorità di investimento e degli interventi di riforma

Contesto normativo europeo di riferimento

Per la costruzione e la composizione del *Contributo* i principali documenti europei di riferimento sono stati le CSR 2022 del 12 luglio 2022, nonché le CSR del 2019 e del 2020.

Tra l'altro l'analisi delle CSR è stata funzionale anche ai fini della programmazione strategica dei finanziamenti delle politiche di coesione 2021-2027 nell'ambito del forte legame col Semestre europeo.

Inoltre si è considerata l'analisi approfondita del Pacchetto d'Autunno, in particolare l'Analisi annuale di crescita sostenibile – ASGS2023, che avvia il ciclo del Semestre europeo, nella quale la CE ha definito orientamenti strategici per l'attuazione del RRF e per lo sviluppo di una competitività sostenibile europea.

L'ASGS 2023 ha delineato un'agenda di politica economica atta ad attenuare gli effetti negativi degli shock energetici a breve termine, a proseguire le iniziative per sostenere una crescita sostenibile e inclusiva ed aumentare la resilienza a medio termine, mantenendo nel contempo la flessibilità per affrontare le nuove sfide.

In piena continuità con la ASGS 2022, le quattro dimensioni della ASGS 2023 (sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica) costituiscono il centro del Semestre europeo e i principi guida per i PNRR rispetto a riforme e investimenti nazionali.

FOCUS
PNR-PNRR 2023 – Il Contributo delle Regioni e Province autonome. Le priorità di investimento e degli interventi di riforma

Composizione del Contributo e strumenti di rilevazione per il monitoraggio degli interventi

In questo contesto, dunque, si è proseguito nel percorso già avviato e impostato in ottemperanza alle indicazioni e ai modelli forniti all'inizio dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) d'intesa con l'allora Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per monitorare le riforme richieste in ambito di Semestre Europeo; nel 2016 il *Contributo delle Regioni* è stato ampliato per monitorare i risultati attesi della politica di coesione della programmazione 2014-2020, in raccordo con gli elementi strategici del Semestre europeo e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (*Sustainable Development Goals*-SDGs).

Successivamente il monitoraggio del Contributo è stato esteso a ulteriori elementi strategici fino a comprendere necessariamente le riforme e gli investimenti del PNRR; quindi il *Contributo* è arrivato a rappresentare anche uno strumento di programmazione integrata di crescita e sviluppo sostenibile, attraverso l'esercizio di raccordo del Semestre europeo (PNR-PNRR) con gli SDGs, la politica di coesione programmazione 2021-2027, i 12 Domini ISTAT del Benessere equo e sostenibile (BES-ISTAT), i Principi del Pilastro europeo dei diritti sociali e con Missioni, componenti e riforme individuati nel PNRR italiano; nonché con le Scelte Strategiche Nazionali (SSN) di ciascuna area (Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership) della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSVS2022), da quest'anno reintrodotta a seguito della sua revisione (Parere della Conferenza Stato-Regioni reso nella seduta del 28 settembre 2022). Pertanto, nell'ottica di fornire uno strumento utile di programmazione integrata strategica e di coerenza delle politiche pubbliche, anche quest'anno è stato aggiornato il *Quadro sinottico di programmazione integrata* (**disponibile in allegato**).

Come di consueto, anche per il *Contributo delle Regioni al PNR–PNRR 2023* si è scelto di adottare l'impianto del Semestre europeo rinnovato; le Regioni e Province autonome hanno

risposto alle priorità indicate nelle Raccomandazioni (CSR) attraverso la compilazione di due strumenti di rilevazione:

1) le quattro Matrici consuntive degli interventi, predisposte sulla base delle quattro dimensioni della competitività sostenibile dell'ASGS 2023 e impostate in continuità con gli anni precedenti, allo scopo di restituire quadri sinottici composti da misure (M) principali e sotto-misure riconducibili alle CSR 2022, nonché alle CSR 2020 e 2019, sotto le quali inserire gli interventi regionali (leggi regionali, delibere, decreti direttoriali, avvisi, bandi…), riportando date e riferimenti normativi precisi, accompagnati da una breve descrizione del provvedimento, e dall'indicazione per ciascun intervento normativo della tipologia di finanziamento:

- sostenibilità ambientale (2022: CSR3, CSR1, CSR2): transizione energetica, mobilità sostenibile, biodiversità, infrastrutture verdi e misure di adattamento al cambiamento climatico, gestione sostenibile delle risorse naturali, in particolare idriche, sviluppo territoriale ed economia circolare.

- produttività (2022: CSR2, CSR 1): competitività e imprese (accesso al credito), competitività territoriale, investimenti in ricerca e innovazione, agenda digitale - connettività rurale, apertura del mercato e concorrenza - appalti pubblici.

- equità (2022: CSR2, CSR1): sistema sanitario, mercato del lavoro (lavoro flessibile, adattabilità strumenti a sostegno del reddito, formazione professionale, politiche attive, occupazione giovani e femminile ecc.), istruzione (diritto allo studio, competenze, competenze digitali, edilizia scolastica, ecc.), contrasto alla povertà e inclusione sociale.

- stabilità macroeconomica (2022: CSR1, CSR2): politiche di bilancio, interventi fiscali, efficienza della giustizia, contrasto alla corruzione e promozione della trasparenza, efficienza della pubblica amministrazione.

2) la Scheda di rilevazione degli interventi di riforma, nella quale vengono riportate indicazioni descrittive - in forma sintetica - inerenti gli interventi legislativi, regolativi, attuativi regionali di riforma e innovativi effettuati nell'anno 2022 e contenuti nelle matrici consuntive; una descrizione sintetica di processi strategici regionali - in continuità o innovativi - intrapresi per contribuire al raggiungimento dei moniti europei; una breve descrizione delle attività di coordinamento interno a ciascuna Regione per la predisposizione del contributo regionale al PNR; una breve descrizione delle modalità di definizione del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR), al fine di evidenziare il raccordo tra i diversi strumenti di programmazione ed attuazione regionale, tenendo conto tra le altre cose degli indicatori BES e degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs); infine una breve descrizione delle azioni e modalità di definizione della Strategia regionale di Sviluppo Sostenibile (SRSvS), per indicare il contributo alla realizzazione degli obiettivi della Strategia nazionale, la coerenza delle politiche, il raccordo con la programmazione unitaria e le politiche di coesione, il coinvolgimento della società civile.

Documenti Allegati

PNR_PNRR2023_Quadro-sinottico-di-programmazione-integrata

FOCUS
PNR-PNRR 2023 – Il Contributo delle Regioni e Province autonome. Le priorità di investimento e degli interventi di riforma

Le principali azioni di riforma regionali

Seguendo la metodologia di lavoro utilizzata nei *Contributi* precedenti, il risultato è frutto del lavoro di analisi in relazione alle principali azioni emerse dalla lettura dei dati di monitoraggio degli interventi normativi, attuativi e di riforma regionali, catalogati secondo le quattro dimensioni della competitività sostenibile, restituita come sintesi ragionata a livello di sistema delle Regioni e corredata da infografiche che evidenziano la distribuzione dei provvedimenti regionali per ciascuna dimensione (**disponibili in allegato**).

Per un maggior dettaglio degli elementi di priorità dell'azione regionale emersi nel 2022 si rimanda alla lettura del documento completo del *Contributo delle Regioni e delle Province autonome al Programma nazionale di riforma (PNR-PNRR) 2023*.

Documenti Allegati

PNR_PNRR2023_Infografiche

FOCUS
PNR-PNRR 2023 – Il Contributo delle Regioni e Province autonome. Le priorità di investimento e degli interventi di riforma

Metodologia di lavoro regionale

La decennale attività di monitoraggio da parte delle singole Regioni ha consolidato, all'interno di ciascuna Regione, la consapevolezza della valenza strategica del *Contributo*, consentendo lo sviluppo di un modello organizzativo ben preciso.

Infatti le Regioni hanno tutte nominato un Referente PNR, generalmente individuato nelle strutture regionali che per loro natura svolgono un ruolo di coordinamento: direzioni generali programmazione, finanze, rapporti istituzionali, direzioni generali della presidenza, dipartimenti/direzioni affari europei e programmazione unitaria, coinvolgono in alcuni casi i nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Pertanto il Referente PNR è stato inteso come facilitatore tra i vari settori dell'amministrazione coinvolti nell'attività di monitoraggio: sia con ruolo informativo e di sensibilizzazione interna, sia come supporto per una corretta ed esaustiva compilazione degli strumenti con eventuali indicazioni sulla scelta degli interventi da segnalare richiamando l'attenzione all'utilizzo di strumenti regionali programmatici (DEFR, PRS, SRSvS, Piano della performance…); sia nella raccolta della documentazione pervenuta dalle diverse direzioni e composizione del documento unitario regionale, che costituisce poi la base dell'analisi e del monitoraggio dell'annuale *Contributo delle Regioni*.

L'evoluzione del *Contributo,* come strumento di monitoraggio interno e di uso amministrativo quotidiano, è riscontrabile anche dall'inserimento del medesimo nei processi informatici di rilevazione finanziaria, di bilancio ecc; inoltre, l'aver reso evidente nella scheda di rilevazione la provenienza degli interventi regionali dai diversi assessorati o dipartimenti ed anche la fonte finanziaria, consente: da un lato di tracciare il processo di origine dell'intervento; dall'altro, di avere contezza degli interventi di riforma che contribuiscono ad una medesima dimensione; altresì, viene fornito un metodo per rilevare le azioni strategiche complesse e trasversali anche per il monitoraggio dell'Agenda 2030.

Per favorire una sempre maggiore condivisione, coinvolgimento e sinergie tra le diverse strutture amministrative interne, in un'ottica sinergica di scambio di informazioni, esperienze, conoscenze e competenze, le Regioni hanno organizzato la loro attività avviando specifiche

procedure organizzative: creazione di reti di referenti interni (taskforce, cabine di regia, gruppi); incontri ad hoc con dipartimenti/direzioni; predisposizione note esplicative; utilizzo di mail dedicata specifica; utilizzo di cartelle condivise, sviluppo di applicativo informatico per inserimento e gestione degli interventi.