Esperienze
Il Programma Nazionale di Riforma nell'esperienza della Regione del Veneto

Il contesto

di **Michele Pelloso, Mery Toniato ***
Regione del Veneto

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR), documento fondamentale di raccordo fra le linee guida della politica economica nazionale con gli orientamenti di *policy* stabiliti dall'Unione Europea e costituente parte del Documento di Economia e Finanza (DEF), delinea le riforme di medio - lungo periodo avviate in risposta alle Raccomandazioni che il Consiglio dell'Unione Europea rivolge agli Stati membri su come promuovere la crescita e l'occupazione, mantenendo finanze pubbliche sane, presentando un'agenda di azioni da intraprendere per la crescita sostenibile e durevole del Paese.

Le Regioni e Province Autonome – in un'ottica di collaborazione istituzionale ed atteso il ruolo di esse nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e di partecipazione alle *policy* nazionali ed europee - collaborano alla predisposizione del Programma Nazionale di Riforma, individuando i provvedimenti adottati a fronte delle *Country-Specific Reccomandations* (CSR) formulate per l'Italia dal Consiglio europeo ed ai target della Strategia Europa 2020.

Per il 2018, le Raccomandazioni si articolano nei seguenti quattro macrotemi **(1)**:

- CSR1: finanze pubbliche;

- CSR2: efficienza della Pubblica Amministrazione e concorrenza;

- CSR3: accesso al credito;

- CSR4: mercato del lavoro e istruzione – occupazione, ricerca innovazione istruzione terziaria professionalizzante, competenze digitali e infrastrutture.

Tenuto conto delle schede definite dal *Regional team per il PNR*, i contributi regionali sono articolati in cinque sezioni descrittive dedicate, rispettivamente, agli interventi di riforma regionali realizzati (parte consuntiva, comprendente tabelle sintetiche), alle azioni non classificabili nelle

Raccomandazioni ma rilevanti per il PNR, alle *best practices* regionali, alle azioni programmatiche, alle attività di coordinamento interno a ciascuna Regione.

I contributi regionali sono, anche per il 2019, raccolti ed organizzati in un documento unitario, sottoposto all'approvazione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, temporalmente coerente con la predisposizione del PNR nazionale.

Nel presente articolo viene illustrata l'esperienza della Regione del Veneto, cercando di fornire qualche spunto di riflessione che si ritiene utile per una discussione condivisa.

***** Michele Pelloso*, Regione del Veneto - Segreteria Generale della Programmazione - Direttore dell'Unità Organizzativa Sistema dei controlli e attività ispettive*

Mery Toniato*, Regione del Veneto - Segreteria Generale della Programmazione - Unità Organizzativa Sistema dei controlli e attività ispettive - Posizione Organizzativa Strumenti di controllo interno*

Note:

(1): Per una valutazione da parte della Commissione Europea sullo stato dell'arte, si rinvia al *Commission Staff Working Docment – Country Report Italy 2019*, pubblicato dalla Commissione Europea il 27 febbraio 2019, SWD (2019) 1011 final.

Esperienze
Il contributo della Regione del Veneto: i contenuti

Il contributo della Regione del Veneto: i contenuti

La Regione del Veneto ha redatto il proprio contributo implementando tutte e cinque le sezioni.

La parte consuntiva è stata curata nell'ottica di fornire una lettura sintetica e ragionata dei processi di riforma regionali, riportando i provvedimenti normativi ed amministrativi regionali attuati in risposta alle Raccomandazioni del Consiglio europeo ed ai target della Strategia Europa 2020. La rilevazione ha riguardato il periodo compreso tra febbraio 2018 e gennaio 2019 ed è articolata in una parte descrittiva e in tabelle sintetiche. Queste ultime, predisposte, come detto, dal *Regional team per il PNR*, rappresentano un interessante approccio di lettura multilivello e di sintesi. Infatti, le quattro Raccomandazioni del Consiglio europeo ed i target della Strategia Europa 2020 sono articolati in misure, a cui sono stati ricondotti, ove possibile, i Risultati Attesi (RA) derivanti dall'Accordo di Partenariato per la Programmazione dei Fondi SIE 2014-2020, gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) dell'Agenda 2030 e i principi del Pilastro Europeo dei Diritti sociali.

Tale lettura facilita sicuramente il compito delle Regioni nella stesura dei propri contributi ed, al contempo, rappresenta una base comune allargabile anche ad una più ampia condivisione con le amministrazioni centrali.

Nella sezione dedicata alle eventuali misure non classificabili nelle Raccomandazioni, ma rilevanti per il PNR, sono stati riportati i bandi attivati nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 e del Programma nazionale di sostegno al settore vitivinicolo, nonché l'approvazione della L.R. n. 34 dell'8/10/2018 "Norme per la tutela lo sviluppo e la promozione dell'artigianato veneto".

La sezione riguardante le *best practices* regionali è stata implementata riportando cinque iniziative incentrate, in particolare, sul sistema produttivo.

Infine, nella parte programmatica è stato tracciato un quadro di sintesi a carattere previsionale e pluriennale degli interventi regionali che verranno messi in atto per contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nelle Raccomandazioni, partendo dagli indirizzi

programmatici regionali definiti con la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale 2019-2021, approvata con Deliberazione del Consiglio regionale n. 163 del 29/11/2018, sulle cui indicazioni di carattere politico e linee strategiche si basa la connessa manovra di bilancio.

In questa sezione è stato riportato l'impegno politico volto a:

- non aumentare la pressione fiscale regionale;

- ottenere il riconoscimento di una maggior autonomia;

- proseguire nell'opera di controllo e razionalizzazione della spesa per garantire il rispetto degli equilibri di finanza pubblica e la canalizzazione delle risorse disponibili a investimenti prioritari;

- utilizzare in modo pieno e prioritario le risorse assegnate dall'Unione Europea.

Sono stati, inoltre, riportati alcuni temi ritenuti prioritari, quali l'attuazione del nuovo Piano socio-sanitario, la riforma delle IPAB, l'attuazione del Piano strategico per il turismo, la definizione della strategia di sviluppo sostenibile regionale, la realizzazione della Superstrada Pedemontana Veneta, lo sviluppo della "Sezione speciale Veneto" del Fondo centrale di garanzia a favore delle imprese, il rafforzamento dei Centri per l'impiego.

Esperienze
Il coordinamento interno per la redazione del PNR

Il coordinamento interno per la redazione del PNR

Il contributo della Regione del Veneto al Programma Nazionale di Riforma si colloca all'interno di un percorso più ampio e consolidato relativo al processo di programmazione e controllo, che viene svolto con cadenza periodica e che trova concretezza, come accennato sopra, nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR), nella relativa Nota di Aggiornamento, nei report di monitoraggio trimestrali (a valenza interna, usati quali strumento di *management*) e nel Rapporto di monitoraggio annuale per il Consiglio regionale; i documenti di monitoraggio sintetizzano le informazioni ricevute dalla piattaforma informatica SFERe, di cui sotto.

I contenuti di programmazione e di monitoraggio definiti in questa cornice rappresentano utile materiale per la predisposizione del PNR.

Da un punto di vista organizzativo, la struttura di coordinamento, costituita dall'Unità Organizzativa Sistema dei controlli e attività ispettive, è collocata nell'ambito della Segreteria Generale della Programmazione – struttura di vertice dell'amministrazione e, quindi, dotata di una visione organica e completa delle attività e funzioni - e si relaziona con le sette strutture di vertice (tipicamente le Aree), che, a loro volta, trasmettono e raccolgono le informazioni alle strutture sottoincardinate.

Il processo di coinvolgimento di tutte le strutture è massimo, secondo un approccio *bottom up*. I Direttori di Area provvedono a coordinare e raccogliere le rilevazione dei contributi a livello di Direzioni e di Unità Organizzative (strutture in cui è articolata l'amministrazione regionale), afferenti l'Area, dove operano dei referenti per i documenti di programmazione e monitoraggio. Si tratta di referenti (circa un centinaio) formalmente individuati e che, tendenzialmente, mantengono una loro stabilità nel tempo. Tali referenti vengono profilati in uno specifico applicativo informatico utilizzato per raccogliere le informazioni.

Tale applicativo, denominato SFERe (Sistema Finanziario Economico Regionale), non viene specificatamente utilizzato per la stesura del contributo regionale al PNR bensì per il DEFR, la relativa Nota di aggiornamento, i report di monitoraggi trimestrali e il Rapporto di monitoraggio annuale. Pur tuttavia è chiaro che la disponibilità dell'applicativo consente da un lato, la raccolta

organica e sistematica delle informazioni che possono utilmente e più facilmente essere recuperate in fase di predisposizione del contributo regionale al PNR (tenuto anche conto che solitamente i tempi a disposizione sono piuttosto stretti) e, dall'altro, favorisce il mantenimento del ruolo di referente, evitando eccessivi *turnover* che inciderebbero negativamente sulla qualità del lavoro, che richiede conoscenze trasversali della materia trattata e un'ottica di ampio respiro.

Va precisato che il ruolo di referente per la programmazione ed il monitoraggio costituisce un elemento organizzativo di primaria importanza per l'efficacia dell'intero sistema. Pertanto, al fine di implementare le conoscenze dei referenti e di rafforzare l'inclusività del processo di programmazione e monitoraggio, si organizzano periodicamente dei seminari. L'ultimo seminario si è svolto il 18 dicembre 2018 con la partecipazione, in qualità di relatori, anche del dirigente rapporti con l'Unione europea e internazionali della Conferenza delle Regioni e della Province Autonome e della dirigente Settore Sviluppo sostenibile di Tecnostruttura delle Regioni per il FSE, rispettivamente coordinatore e responsabile del *Regional Team PNR* – Re.Te.PNR.

Infine, si sottolinea che, nella predisposizione dei contributi, ogni struttura e/o Area si fa carico del confronto con l'Assessorato di riferimento.

Il processo di coordinamento si conclude con la predisposizione di un provvedimento con cui la Giunta regionale prende atto del documento predisposto, assicurando in tal modo la condivisione politica complessiva.

Esperienze
Alcuni spunti di riflessione

Alcuni spunti di riflessione

Alla luce dell'esperienza maturata si propongono di seguito alcuni temi per un possibile confronto e futuro approfondimento.

Si presenta, con sempre maggior forza, l'esigenza di delineare una programmazione regionale che, nel rispecchiare la visione politica del Consiglio e della Giunta regionali, sia anche coerente con la ricca programmazione multivello rappresentata, a mero titolo di esempio, dalla Politica di coesione, dalla Strategia dello Sviluppo sostenibile, dall'Agenda 2030.

Tracciare una visione completa e unitaria, che metta a sistema la programmazione con una chiave di lettura regionale costituisce una sfida interessante. In questo senso, per la Regione del Veneto, il Documento di Economia e Finanza Regionale acquista un ruolo prioritario.

D'altra parte, anche il PNR valorizza la programmazione multilivello, non solo mediante una parte dedicata alla visione prospettica, ma anche nella parte consuntiva avvalendosi, non da ultimo, di griglie costruite per restituire quadri sinottici utili a rappresentare più atti programmatori.

Emerge, pertanto, l'opportunità di confrontarsi ancor più sulla programmazione multilivello e le interrelazioni tra gli strumenti, anche al fine di meglio individuare quale potrebbe essere il ruolo delle Regioni nell'attività programmatoria regionale e comunitaria. È, questo, un tema già all'attenzione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, sul quale vanno mantenuti alti attenzione e impegno.

Peraltro, il confronto tra gli strumenti e l'analisi delle interrelazioni consentirebbero una miglior definizione e comprensione dell'apporto di ciascun documento. È di tutta evidenza, infatti, che la produzione di documenti non può essere fine a se stessa e che un eventuale "eccesso di programmazione" rischierebbe di confondere anziché definire in maniera trasparente il percorso che si intende perseguire. Trattandosi, inoltre, di un percorso che è regionale, e come tale caratterizzato da proprie peculiarità, ma anche nazionale e comunitario, e quindi più ampio, dovrebbe esserci la convergenza verso pochi e chiari obiettivi condivisi, che prospettano il disegno futuro. In questa cornice la misurazione dei risultati conseguiti dovrebbe sempre più avvenire mediante l'utilizzo di indicatori di risultato e di impatto comuni per consentire una valutazione

comparata delle *policy* e quale elemento di *accountability* nei confronti degli *stakeholders* oltre che dei cittadini.

È, infatti, importante sottolineare che gli *stakeholders* possono rivestire un ruolo strategico nella *governance*, se ben definito e opportunamente attivato, secondo un approccio moderno, ma non ancora del tutto consolidato, di pubblica amministrazione in cui cresce l'attenzione per la dimensione strategica delle organizzazioni pubbliche, all'interno della quale si allarga ed amplifica il ruolo di partecipazione, decisione e *partnership* da parte dei cittadini e degli altri soggetti interessati dai processi pubblici.