



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Maggio 2006 - Maggio 2007



Un anno di Governo.

Rapporto sull'attuazione
del programma di Governo

Attuazione del Programma di Governo

Un anno di Governo.

Rapporto sull'attuazione
del programma di Governo

Maggio 2006 - Maggio 2007



PRESENTAZIONE DEL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

INTRODUZIONE DEL MINISTRO
PER L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA
DI GOVERNO

GUIDA AI DOCUMENTI
CONTENUTI NEL CD ROM

Presentazione del Presidente del Consiglio dei Ministri

Sono passati dodici mesi dall'insediamento del Governo. Un anno di intenso lavoro, di iniziative, di provvedimenti normativi tesi alla realizzazione del programma elettorale presentato alle cittadine e ai cittadini italiani. E proprio al nostro primo anno di lavoro è dedicato questo Rapporto sull'attività di Governo che documenta l'impegno dell'intero Esecutivo.

In questi 365 giorni qualcosa di importante si è mosso nel Paese. La crescita dell'economia si è fatta più intensa, riportandoci su ritmi dimenticati da troppi anni. Le nostre aziende mostrano sempre maggiore capacità di reazione all'accresciuta concorrenza internazionale, adattandosi al nuovo ambiente venutosi a creare con l'ingresso dell'Italia nell'area dell'euro. Le imprese si vanno nuovamente sviluppando, in alcuni casi a velocità sorprendente. Le esportazioni riacquistano peso negli scambi internazionali, grazie a una rinnovata e convinta azione di sostegno del "made in Italy". L'occupazione ha ripreso ad aumentare in modo consistente. E in parte, proprio grazie al cambio di passo dell'economia, il bilancio pubblico si è allontanato in modo netto dalle precedenti condizioni di squilibrio.

Al tempo stesso, il Paese appare sempre più consapevole e convinto della necessità di innovare, di investire in nuovi settori e attività quali quelli legati alle energie pulite e rinnovabili, di aprire i mercati, di estendere le opportunità di lavoro e di intrapresa dando un senso più moderno e dinamico al valore dell'equità, di irrobustire le politiche di coesione sociale e per la famiglia, di riportare la scuola e l'istruzione in generale al centro delle nostre priorità.

A queste tendenze, a questa maturità, ma anche a queste attese del Paese occorre rispondere con atti concreti e visibili. La nostra strada è appena cominciata. E sarebbe troppo facile affermare che i cambiamenti positivi registrati in questi mesi siano solo frutto dell'azione di un

Governo insediatosi nel maggio del 2006. Mi è già capitato di sostenere, anche in sede parlamentare, che i meriti dell'uscita dell'Italia dalle "secche" della prima metà di questo decennio non possono certo essere attribuiti solo all'azione del Governo e che in realtà buona parte delle migliorate condizioni del Paese vada ricondotta all'autonoma capacità di reazione delle imprese, dei lavoratori, della società civile. Abbiamo però la piena convinzione che la strada intrapresa in questi mesi sia quella corretta e che le numerose misure e azioni adottate abbiano contribuito a rafforzare i processi di crescita in atto e che quindi la diagnosi dei problemi del Paese che ponemmo alla base del nostro programma fosse quella giusta.

Ci eravamo ripromessi di far ripartire l'Italia. Ci siamo riusciti e oggi possiamo affermare soddisfatti che l'Italia cresce.

Nell'affrontare le nuove sfide di governo, sapevamo che un'area nella quale era necessaria una visibile discontinuità riguardava il sistema delle nostre relazioni esterne. La politica estera e della sicurezza internazionale è stata così ricondotta sulle linee solide e dalle radici profonde della costruzione europea, dei legami di amicizia e di cooperazione stretti e leali con gli Stati Uniti d'America, dell'adesione ai principi del multilateralismo e della costruzione dei processi di pace all'interno del forum delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali. Una politica coraggiosa ma, al tempo stesso, non velleitaria e coerente con le dimensioni economiche e con la portata politica del ruolo del Paese. Abbiamo fatto fino in fondo il nostro dovere in Iraq, lasciando un ricordo costruito sui fatti. Siamo orgogliosi di aver promosso la moratoria sulla pena di morte all'Onu, di essere stati promotori e di guidare ora la missione di pace in Libano, di aver rilanciato il percorso europeo sul Trattato costituzionale. Di essere attori di pace e di progresso in tutto il mondo.

Sul piano della gestione dell'economia e in particolare del bilancio pubblico, forte era la consapevolezza, a inizio legislatura, della necessità di una visibile correzione di rotta. Oggi è già possibile registrare un miglioramento dei conti pubblici talmente sensibile per dimensioni e rapidità da suggerire che la fase di emergenza della nostra finanza pubblica sia in via di conclusione. Ricordo solo che al netto di una serie di corpose spese una tantum, il disavanzo pubblico ha raggiunto lo scorso anno il 2,4% del Pil, interrompendo la serie negativa di anni in cui il Paese aveva ampiamente sfondato il parametro del 3% rispetto a quanto previsto dal Patto di Stabilità. E i risultati saranno ancora migliori nel 2007.

Il ritorno del disavanzo pubblico “di fondo” sotto il 3% del Pil consente di guardare con fiducia e in tempi ridotti al pieno rientro dell’Italia nell’ambito dei Paesi europei che rispettano le comuni regole di buongoverno della finanza pubblica. Ma consente anche, e soprattutto nella prospettiva dei prossimi anni, di togliere dalle spalle delle generazioni future parte di quel peso enorme rappresentato dal debito pubblico via via accumulatosi, nonché di costruire con minore affanno e concitazione politiche più solide di redistribuzione del reddito, di alleggerimento del carico fiscale per famiglie e imprese, di sostegno alla ricerca e all’innovazione, di promozione delle nuove energie rinnovabili, di rafforzamento delle condizioni di sicurezza del Paese.

L’eccellente risultato sul piano del riequilibrio finanziario ha spiegazioni ben precise che rispecchiano il modo in cui il Governo ha saputo affrontare fin dalle prime settimane di lavoro il tema del risanamento. Tre, in particolare, sono state le iniziative dell’esecutivo che hanno consentito di rimettere in ordine, ben al di là delle aspettative, i risultati di bilancio: una programmazione seria e prudente delle grandezze finanziarie fin dal Dpef dello scorso luglio, provvedimenti normativi e amministrativi di contenimento delle uscite della macchina statale, l’avvio di un concreto e credibile contrasto all’evasione e all’elusione fiscale. Proseguendo su queste direttrici il riequilibrio dei conti pubblici potrà consolidarsi ulteriormente nei prossimi anni fino all’obiettivo del raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2011.

L’altra grande missione, forse la più importante, cui avevamo deciso di dedicarci consisteva nel rimettere in moto il Paese e allargare, dopo anni di sostanziale ristagno, il suo potenziale di crescita. Proprio a tale scopo, l’attività di infrastrutturazione del Paese è ripresa in un contesto di maggiori certezze, di seria programmazione delle risorse e di più attenta selettività delle opere da realizzare. Numerose iniziative sono state prese a favore della maggiore apertura di mercati di beni e servizi e a tutela dei consumatori. Regole arcaiche e di scarsa trasparenza sono state innovate in ambiti quali la vendita dei farmaci “da banco”, le assicurazioni, i telefoni cellulari, le banche, la distribuzione di carburante, la produzione di pane. I risparmi per i cittadini cominciano a mostrarsi in tutta la loro consistenza. E come annunciato durante la campagna elettorale, la tassazione sul lavoro è stata ridotta in misura consistente per le imprese, alle quali, oltretutto, la Legge Finanziaria ha dedicato numerosi interventi di agevolazione.

L'obiettivo del ritorno dell'Italia su sentieri di crescita più elevata si è inserito nel programma di Governo all'interno della vasta area dello sviluppo sostenibile. Particolare oggetto di attenzione sono state le politiche per l'energia, specie quelle relative alle fonti rinnovabili. Sono ambiti nei quali l'urgenza degli interventi viene sempre più percepita come necessaria sia dalle famiglie che dalle imprese, anche grazie al moltiplicarsi delle sollecitazioni a livello internazionale, perché la tutela dell'ambiente è battaglia comune, non di singoli Paesi.

Osservazioni analoghe valgono per l'insieme di politiche riconducibili agli investimenti sul capitale umano. Gli interventi del Governo sono stati particolarmente significativi sia nell'ambito della scuola e della formazione sia in quello dell'università-ricerca. Il Governo si è indirizzato su una strategia di semplificazioni radicale dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini e tra Pubblica Amministrazione e imprese. In questo ambito vanno anche considerati i provvedimenti a favore di uno snellimento e di una maggiore efficienza della giustizia, sia civile che penale.

Il legame tra crescita più intensa e maggiore coesione costituisce una delle altre e principali basi del programma del Governo. Gli interventi a favore delle famiglie sono stati numerosi. In primo luogo, soprattutto tramite la Legge Finanziaria, sono stati rafforzati gli strumenti finanziari esistenti, a partire dal Fondo per le politiche sociali. In secondo luogo, sono state istituite nuove modalità di sostegno quali il Fondo per l'assistenza agli anziani non autosufficienti. In terzo luogo, le azioni volte alla tutela della salute, in un clima di maggiore collaborazione tra Stato e Regioni anche grazie alla firma del Patto per la Salute, si sono indirizzate verso la ripresa di investimenti per la qualità dei servizi e per l'ammodernamento delle strutture sanitarie. Ugualmente innovative, forse anche al di là di quanto lo stesso programma di Governo prevedesse, le misure prese a favore dei giovani e delle donne. Sono stati razionalizzati e concentrati numerosi interventi a favore delle fasce giovanili e delle giovani coppie. Il miglioramento della condizione degli immigrati è stato oggetto di uno specifico disegno di legge. L'obiettivo è quello, da un lato, di garantire che la forte domanda proveniente dalle famiglie e dalle imprese di lavoratori stranieri possa essere soddisfatta e, dall'altro, di creare le condizioni più appropriate ai fini di un ingresso certificato e "alla luce del sole" delle persone desiderose di trasferirsi in Italia.

Una parte consistente del programma elettorale si concentrava sulla lotta alla precarietà nel mercato del lavoro. Il Governo ha avviato, in questo primo anno della legislatura, un processo di irrobustimento delle tutele dei lavoratori – soprattutto giovani – con carriere caratterizzate da frequenti interruzioni. Sono stati allargati ai lavoratori precari alcuni diritti da lungo tempo attribuiti alle altre categorie di lavoratori (indennità di maternità, ad esempio) e, a seguito di un lungo approfondimento all'interno dell'Esecutivo, è ormai vicino il momento in cui verranno introdotti significativi elementi di miglioramento di un regime previdenziale che attualmente non tutela in modo adeguato i lavoratori precari dal "rischio vecchiaia".

Come si può evincere da questa sintesi, il lavoro portato a termine in questi dodici mesi corrisponde a una parte significativa degli impegni presi di fronte ai cittadini italiani, mentre molti altri provvedimenti stanno affrontando il doveroso iter parlamentare.

Sono leggi destinate a cambiare finalmente volto al Paese sulle regole, la concorrenza, le opportunità, la sicurezza, le comunicazioni, i diritti.

I risultati già nel cassetto – dal riequilibrio delle finanze pubbliche all'aumento di opportunità in tanti settori dell'economia, dalla riconquista di un ruolo attivo in ambito europeo alla costruzione di un reale sistema di welfare – appaiono confortanti. E' importante, pertanto, proseguire nel perseguimento degli obiettivi del programma di Governo dedicando un'attenzione continua alle modalità di implementazione delle tante iniziative legislative adottate o in via di approvazione definitiva. Il monitoraggio costante da parte delle amministrazioni e, per la sua parte, dalle strutture di coordinamento della Presidenza del Consiglio, servirà da stimolo e da impulso anche ai fini di una migliore organizzazione del monitoraggio stesso e dell'avvio di vere pratiche di valutazione di impatto delle scelte effettuate.

Proseguiamo nel nostro cammino sapendo che numerose sono le sfide più immediate e importanti che ci attendono. L'ambiente, innanzitutto, oramai anche in virtù delle sollecitazioni che arrivano da decisioni comuni prese in ambito europeo. E' un ambito nel quale va promossa l'accelerazione di modalità produttive più rispettose della natura, la maggiore concretezza con cui raggiungere maggiori risparmi di energia, la creazione delle condizioni migliori affinché il grande salto verso le tecnologie pulite rappresenti un'opportunità per la ricerca e l'industria italiane.

Maggio 2006 • Maggio 2007 Un anno di Governo.

Uno sforzo ulteriore va poi realizzato sia sul piano della dotazione infrastrutturale del Paese, sia su quello degli investimenti nella economia della conoscenza, dalla attività di ricerca e sviluppo a una maggiore diffusione delle tecnologie della comunicazione.

I mesi che vengono saranno anche quelli della distribuzione alle famiglie e all'economia dei frutti del risanamento finanziario e della lotta all'evasione fiscale, ai quali dovranno essere affiancati i risparmi derivanti dalla necessità di contenere i crescenti costi della politica. I sostegni alle famiglie e alle condizioni di particolare bisogno andranno rafforzati ed estesi sia sul piano delle agevolazioni fiscali e dei trasferimenti monetari, sia ponendo al centro dell'azione del Governo le politiche troppo spesso dimenticate della casa.

In tutto questo percorso progettuale e amministrativo, sarà nostro impegno continuare a monitorare con regolarità l'attuazione e il perseguimento degli obiettivi del programma. Un esercizio che dovrà rendere sempre più trasparente agli occhi dei cittadini il concreto operare del Governo.

Romano Prodi

Introduzione del Ministro per l'attuazione del Programma di Governo

Questo Rapporto di monitoraggio sull'attività dell'Esecutivo presieduto da Romano Prodi intende offrire all'attenzione dell'opinione pubblica e dei media un resoconto dettagliato su quanto realizzato dal Governo in un anno di lavoro.

Mi corre, innanzitutto, l'obbligo di ringraziare le Amministrazioni e i Ministeri per la concreta collaborazione mostrata nell'elaborazione dei dati e delle informazioni relative all'attuazione del programma e nella costruzione del Rapporto. L'auspicio è che la cooperazione tra le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri dedicate all'attività di monitoraggio e di valutazione e le Amministrazioni direttamente impegnate nell'opera di implementazione del programma possa ulteriormente rafforzarsi nei mesi a venire e costituire un punto di riferimento costante e acquisito sia ai fini di una migliore qualità dell'informazione nelle relazioni tra il Governo e i cittadini sia nella capacità dello stesso Governo di osservare tempestivamente e, se del caso, in modo critico, il prodotto della sua azione quotidiana.

Ciò che viene qui proposto è quindi, in primo luogo, un esercizio di trasparenza e, al tempo stesso, di controllo dell'attività di Governo rispetto agli obiettivi stabiliti dal programma presentato dalla coalizione dell'Unione per le elezioni dell'aprile 2006.

Quel programma - frutto di un ampio dibattito e di un appassionato confronto tra cittadini, forse prima ancora che tra forze politiche – continua a rimanere, pur con gli inevitabili aggiornamenti e aggiustamenti, il punto di riferimento principale dell'operato dell'Esecutivo.

Non solo per l'evidente equilibrio tra esigenze e sensibilità politiche diverse che il programma stesso consentì di raggiungere, quanto anche per la sua perdurante attualità e utilità nel disegnare le azioni da intraprendere in campi quali il governo del bilancio pubblico, il sostegno alla famiglia, il contrasto all'evasione fiscale, la lotta alla precarietà, il perseguimento di un ordine multilaterale internazionale, l'adozione di politiche comunque rispettose dell'ambiente e delle risorse della terra.

Tale Rapporto, pertanto, ordina e "incasella" la vasta e inevitabilmente variegata attività del Governo all'interno degli obiettivi fissati dal programma e illustrati alcuni mesi orsono tramite una struttura ad "albero" sicuramente più leggibile e, soprattutto, più utilizzabile ai fini del controllo dell'azione governativa.

La migliore esplicitazione degli obiettivi da perseguire ottenuta con l'"albero del programma" costituisce, infatti, la premessa indispensabile per monitorare e cominciare a valutare con rigore l'operato del Governo. Al monitoraggio di carattere parlamentare e amministrativo – che costituisce buona parte di questo Rapporto – andrà sempre più affiancato un "monitoraggio della misurazione" affidato alle informazioni sia di tipo strettamente finanziario e di bilancio (stanziamenti disponibili, impegni, erogazioni), sia, laddove possibile, a una quantificazione dei risultati.

La predisposizione di una struttura di obiettivi da perseguire associata a specifici indicatori di misurazione e di risultato costituirà nei prossimi mesi un primo passo per avviare una riflessione più sistematica e strutturata sulle conseguenze dell'operato del Governo e, più in generale, sulla valutazione delle politiche pubbliche e dei programmi di spesa.

Si tratta di un percorso di innovazione nelle modalità di gestione dell'apparato amministrativo che ha trovato alimento nel lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. La Direttiva del Presidente del Consiglio dello scorso 12 marzo, oltre a indirizzare le amministrazioni verso il perseguimento di specifici obiettivi programmatici, traccia le linee portanti di una organizzazione delle attività di controllo strategico e di monitoraggio, basata in primo luogo sulla valorizzazione dei Servizi di controllo interno, dalle quali è lecito attendersi nei prossimi anni un salto di qualità nell'attività di attuazione del programma di Governo.

Le informazioni che vengono presentate nel cd-rom qui allegato, divise, appunto, per obiettivi strategici, riguardano più in particolare:

- *la produzione normativa delle strutture di Governo in termini di disegni di legge e di decreti-legge approvati in Consiglio dei Ministri e posti all'attenzione del Parlamento;*
- *le leggi definitivamente approvate dalle Camere;*
- *gli atti, assai numerosi, di carattere non normativo curati dai Ministri e dalle loro amministrazioni;*
- *i primi elementi, laddove disponibili, di "impatto" dei provvedimenti adottati e delle azioni intraprese.*

E' fin troppo chiaro che dato il poco tempo trascorso dall'approvazione di buona parte dei provvedimenti, le informazioni, soprattutto quelle di carattere quantitativo, sull'effettiva capacità delle decisioni assunte di muoversi nella direzione auspicata risultano ancora essere assai limitate. Nei prossimi appuntamenti del monitoraggio, che intendono avere una cadenza quadrimestrale, l'attenzione a tali elementi di carattere più sostanziale delle azioni intraprese dovrà essere massima.

L'obiettivo operativo di una rete di monitoratori dedicati con costanza alla verifica dell'azione di Governo è, in questo senso, fondamentale. I risultati della più stretta collaborazione tra i Servizi di controllo interno delle Amministrazioni e le strutture del programma di Governo appaiono, peraltro, positivi e incoraggianti e ho la certezza che con il passare dei mesi sia le procedure di monitoraggio dell'attività legislativa del Governo sia l'avvio dei progetti di misurazione finanziaria e dei risultati troveranno un contesto istituzionale più maturo e più consapevole delle proprie responsabilità.

Giulio Santagata

Attuazione del Programma di Governo



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Largo Chigi, 19 - 00187 ROMA

Tel. 06.67794670

www.governo.it

programma@governo.it