



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 262 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Italia

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Italia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea³,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo⁴,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.
- (2) Il 13 luglio 2010 il Consiglio ha adottato, sulla base delle proposte della Commissione, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM(2015) 262.

⁴ P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

dell'occupazione che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tenerne conto nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

- (3) L'8 luglio 2014 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato 2014 dell'Italia. Il 28 novembre 2014, in linea con il regolamento (UE) n. 473/2013⁵, la Commissione ha presentato il suo parere sul documento programmatico di bilancio 2015 dell'Italia⁶.
- (4) Il 28 novembre 2014 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁷, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2015. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁸, in cui l'Italia è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.
- (5) Il 18 dicembre 2014 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il rilancio degli investimenti, l'accelerazione delle riforme strutturali e il proseguimento di un risanamento di bilancio responsabile e propizio alla crescita.
- (6) Il 26 febbraio 2015 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese relativa all'Italia 2015⁹, nella quale valuta i progressi compiuti dall'Italia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate l'8 luglio 2014. La relazione per paese comprende i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che l'Italia presenta squilibri macroeconomici eccessivi che richiedono un'azione politica decisa e un monitoraggio specifico. In particolare, è essenziale affrontare le cause all'origine del persistere di bassi livelli di produttività del lavoro e della debolezza della competitività, nonché riportare il debito nazionale su un percorso discendente. È oltremodo importante intervenire per ridurre il rischio di effetti negativi sull'economia italiana e, date le sue dimensioni, sull'Unione economica e monetaria in generale.
- (7) Il 28 aprile 2015 l'Italia ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2015 e il suo programma di stabilità 2015. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (8) L'Italia è attualmente sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito transitoria nel periodo 2013-2015. Il 27 febbraio 2015 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, poiché non si prevedeva che l'Italia avrebbe compiuto progressi sufficienti verso l'osservanza della regola del debito nel periodo 2014-2015. Dalle conclusioni dell'analisi è emerso che in quel momento era opportuno considerare il criterio del debito rispettato.
- (9) Il 30 aprile 2015, dopo la data limite per le previsioni economiche di primavera, la Corte costituzionale italiana ha giudicato incostituzionale la non indicizzazione temporanea delle pensioni più elevate nel 2012-2013. L'esatto impatto di questa

⁵ GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11.

⁶ C(2014) 8806 final.

⁷ COM(2014) 902 final.

⁸ COM(2014) 904 final.

⁹ SWD(2015) 31 final.

sentenza sul bilancio dipenderà dalle modalità della sua esecuzione da parte del governo italiano, che debbono ancora essere definite. Alla luce delle nuove informazioni, potrebbe essere giustificata in una fase successiva l'emanazione di una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE. In assenza di questo nuovo elemento e in attesa del suo ulteriore chiarimento, in questa fase le conclusioni della relazione di febbraio possono essere considerate ancora in larga misura valide.

- (10) Nel programma di stabilità 2015 l'Italia ha chiesto una deviazione temporanea pari a 0,4 punti percentuali di PIL dal percorso di avvicinamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nel 2016, in vista della prevista attuazione di grandi riforme strutturali con ricadute positive sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. I dettagli alla base di queste riforme sono stati definiti nel programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia. Gli ambiti della riforma che il programma presenta come sfere di intervento aventi un impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche comprendono: i) la pubblica amministrazione e la semplificazione; ii) i mercati dei prodotti e dei servizi; iii) il mercato del lavoro; iv) la giustizia civile; v) l'istruzione; vi) uno spostamento del carico fiscale e vii) la revisione della spesa come misura di finanziamento. Secondo le stime delle autorità, che appaiono plausibili, l'impatto delle riforme sul PIL reale è pari a 1,8 punti percentuali entro il 2020. Se attuate puntualmente, integralmente e in tempo utile, queste riforme avranno effetti positivi sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. A condizione che il governo italiano prenda nel 2015 le misure necessarie per compensare adeguatamente l'impatto permanente della suddetta sentenza della Corte costituzionale in modo da garantire che: i) l'Italia rimanga nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita; ii) sia preservato un margine di sicurezza adeguato rispetto al valore di riferimento stabilito dal trattato e iii) sia conseguito l'obiettivo a medio termine nell'arco dei quattro anni del programma di stabilità, si può attualmente ritenere che l'Italia possa beneficiare della deviazione temporanea richiesta nel 2016, a condizione che dia adeguata attuazione alle riforme concordate, aspetto che sarà monitorato nell'ambito del semestre europeo.
- (11) Il programma di stabilità 2015 prevede un graduale miglioramento del disavanzo nominale fino al 2,6% del PIL nel 2015 e all'1,8% del PIL nel 2018. Nel programma di stabilità 2015, il governo intende raggiungere l'obiettivo a medio termine, ossia una posizione di bilancio in pareggio in termini strutturali, entro il 2017, anche se il saldo strutturale ricalcolato¹⁰ raggiunge l'obiettivo a medio termine nel 2018. Appare adeguato il conseguimento dell'obiettivo a medio termine entro il 2017, tenuto conto dell'applicazione della clausola relativa alle riforme strutturali e del rispetto degli impegni contemplati dal programma di stabilità 2015.
- (12) Si prevede che il rapporto debito pubblico/PIL raggiunga un picco nel 2015, attestandosi al 132,5%, e diminuisca gradualmente fino al 120,0% nel 2019. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio è plausibile. Il governo deve ancora precisare gli ulteriori tagli di spesa che consentiranno al paese di evitare l'entrata in vigore nel 2016 dell'incremento dell'IVA previsto dalla legge.
- (13) Nel 2015 l'Italia dovrebbe migliorare il saldo strutturale dello 0,25% del PIL. Sulla base delle previsioni di primavera 2015 della Commissione, il previsto aggiustamento strutturale verso l'obiettivo a medio termine pari allo 0,3% del PIL

¹⁰

Saldo strutturale ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma di stabilità, applicando la metodologia concordata.

nel 2015 è in linea con gli obblighi dell'Italia nell'ambito del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel 2016 il paese dovrebbe migliorare il saldo strutturale almeno dello 0,1% del PIL, tenuto conto dello scostamento consentito in base alla clausola relativa alle riforme strutturali. Tuttavia, nell'ipotesi di politiche invariate, le previsioni della Commissione evidenziano una riduzione del PIL dello 0,2% che comporta il rischio di una qualche deviazione. Saranno pertanto necessarie ulteriori misure. In base alla valutazione del programma di stabilità e tenuto conto delle previsioni di primavera 2015 della Commissione, il Consiglio è del parere che vi sia il rischio che l'Italia non ottemperi alle disposizioni del patto di stabilità e crescita.

- (14) Nonostante il previsto contributo allo sforzo di riduzione del debito, che è cruciale per l'Italia, l'attuazione dell'ambizioso programma di privatizzazioni presentato dalle autorità italiane ha subito un certo ritardo nel 2014; di conseguenza, i proventi delle privatizzazioni nel 2014 sono stati pari allo 0,2% del PIL, al di sotto dell'obiettivo dello 0,7% all'anno.
- (15) Nel corso dell'ultimo anno l'Italia ha compiuto passi in avanti significativi per alleggerire l'onere fiscale sul lavoro, che resta però alto. Sono ancora eccessivamente elevati il numero e la portata delle agevolazioni fiscali, in particolare le aliquote ridotte dell'IVA. Quanto alla tassazione dei beni immobili, ci sono stati soltanto lenti progressi della riforma del catasto, nell'ambito della quale si rende particolarmente necessaria una revisione dei valori catastali obsoleti. Inoltre, rimangono lettera morta la revisione dell'imposizione ambientale e l'eliminazione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente. L'Italia ha istituito un comitato per la fiscalità ambientale. Questi diversi aspetti sono contemplati dalla legge delega di riforma fiscale, la cui attuazione è stata tuttavia rimandata per l'assenza di decreti legislativi attuativi. Nonostante alcuni interventi in questo settore, in Italia l'efficienza del sistema fiscale è anche compromessa da livelli ancora bassi e costosi di adempimento degli obblighi fiscali e dall'elevata evasione fiscale (secondo le stime del governo, pari a 91 miliardi di EUR all'anno o al 5,6% del PIL). Il governo ha presentato provvedimenti intesi a garantire l'accuratezza delle dichiarazioni dei redditi, dei quali è necessario garantire ora la piena operatività.
- (16) Limitati sono stati i progressi verso un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica a tutti i livelli dell'amministrazione. I risparmi di bilancio approvati per legge, anche a livello regionale e locale, sono inferiori a quanto previsto dal programma nazionale di riforma 2014. Il fatto che la revisione della spesa non costituisca ancora parte integrante del processo di bilancio incide negativamente sulla generale efficienza a lungo termine dell'esercizio. In materia di gestione dei fondi dell'UE persistono gravi carenze, in particolare nelle regioni meridionali. È in fase di preparazione un piano strategico nazionale della portualità e della logistica, ma parziali sono stati i passi in avanti per il miglioramento dei porti e dei loro collegamenti con l'entroterra.
- (17) La pubblica amministrazione italiana è ancora caratterizzata da significative inefficienze che gravano sul contesto imprenditoriale e sulla capacità del paese di attuare efficacemente le riforme. Sono stati compiuti e continuano a essere profusi sforzi intesi a migliorare il quadro istituzionale e la qualità complessiva della pubblica amministrazione. Per la fine del 2015 è prevista un'ambiziosa riforma della Costituzione, particolarmente volta a chiarire la ripartizione delle competenze tra i vari livelli dell'amministrazione. Non è ancora stata completata una riforma complessiva della pubblica amministrazione in materia di ricambio del personale, mobilità e retribuzioni. Benché siano stati compiuti passi in avanti per incrementare

la trasparenza e rafforzare i poteri dell'autorità nazionale anticorruzione, non è stata ancora effettuata la riforma dei termini di prescrizione, ritenuta anche da altre organizzazioni internazionali un caposaldo della lotta contro la corruzione in Italia. Negli ultimi anni sono state prese misure importanti sia per migliorare l'amministrazione della giustizia, mediante la revisione della geografia giudiziaria e la creazione di tribunali specializzati, sia per ridurre il numero di ricorsi, promuovendo la risoluzione extragiudiziale delle controversie. La lunghezza dei procedimenti rimane un grave problema e la riforma intrapresa deve ancora portare i primi frutti.

- (18) Dalla fine del 2008 la quota dei crediti deteriorati del settore bancario italiano è aumentata vertiginosamente, principalmente in relazione alle esposizioni delle banche verso le imprese. Il tasso di riassorbimento delle attività deteriorate è stato finora troppo basso e limitata ne resta la liquidazione, in parte a causa del sottosviluppo del mercato italiano dei crediti deteriorati. Una recente normativa affronta le debolezze del governo societario delle maggiori banche cooperative (le banche popolari), ma il ruolo delle fondazioni e quello delle piccole banche di credito cooperativo sono definiti mediante accordi di autoregolamentazione di natura non vincolante. Sono necessarie ulteriori misure di ristrutturazione e consolidamento del settore bancario italiano per migliorare l'efficacia dell'intermediazione finanziaria e sostenere la ripresa dell'economia.
- (19) Adottata nel dicembre 2014 mantenendo l'indirizzo di riforme precedenti, una legge delega di ampia portata per la riforma del mercato del lavoro, il cosiddetto "Jobs Act", ha introdotto, in particolare, modifiche della normativa sulla tutela dell'occupazione, del sistema dell'indennità di disoccupazione, oltre che della governance e del funzionamento delle politiche attive e passive del mercato del lavoro e della conciliazione tra famiglia e lavoro. L'effettiva attuazione di questa legge sarà strettamente legata all'adozione dei necessari decreti legislativi attuativi riguardanti il ricorso alla cassa integrazione guadagni, la revisione degli strumenti contrattuali, l'equilibrio tra attività professionale e vita privata e il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro. La contrattazione di secondo livello, che potrebbe contribuire a un miglior allineamento dei salari alla produttività e incentivare l'adozione di soluzioni innovative nelle aziende, è ancora appannaggio soltanto di una minoranza di imprese. L'accordo di gennaio 2014, che fissa le procedure per la misurazione della rappresentanza sindacale nel settore manifatturiero, potrebbe contribuire a promuovere la contrattazione di secondo livello, ma non è ancora operativo. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro, sebbene in crescita, rimane tra le più basse dell'UE. La disoccupazione giovanile, inoltre, ha quasi raggiunto il 43% nel terzo trimestre del 2014, e la percentuale di giovani tra i 15 e i 24 anni che non lavorano né sono impegnati in corsi di studio o di formazione è la più elevata dell'UE. Alcune delle cause sono da ricercare nel sistema dell'istruzione, ancora caratterizzato da risultati scolastici inferiori alla media dell'UE e da tassi di abbandono scolastico relativamente elevati. A fronte di una media UE del 78,6%, risultava occupato soltanto il 54,6% delle persone di età compresa tra 15 e 34 anni che hanno concluso la prima e la seconda fase dell'istruzione terziaria nei tre anni precedenti. L'Italia ha registrato uno degli aumenti più elevati dei tassi di povertà e di esclusione sociale nell'UE, con ripercussioni soprattutto sui minori. I regimi di assistenza sociale continuano ad essere frammentati e inefficaci nell'affrontare questo problema, con conseguenti inefficienze sostanziali sotto il profilo dei costi.

- (20) Il corretto funzionamento dei mercati dei prodotti e dei servizi è ancora ostacolato da una serie di restrizioni alla concorrenza. È all'esame del parlamento nazionale una legge intesa a rimuovere alcuni ostacoli in diversi settori, tra cui le assicurazioni, le telecomunicazioni e la distribuzione dei carburanti. Permangono ostacoli rilevanti in altri settori importanti, tra cui i servizi pubblici locali, i porti e gli aeroporti, i servizi giuridici, le banche, le farmacie e la sanità. Il settore degli appalti pubblici resta caratterizzato da debolezze significative, nonostante un ricorso più ampio a procedure d'appalto centralizzate. I servizi pubblici locali, che mostrano segni evidenti di inefficienza, restano al riparo dalla concorrenza, con ricadute negative anche sulle finanze pubbliche. La gara aperta è utilizzata per una piccola parte di contratti, mentre la stragrande maggioranza dei contratti è assegnata "in-house" o con procedure analoghe.
- (21) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dell'Italia che ha pubblicato nella relazione per paese 2015. Ha altresì valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte all'Italia negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica dell'Italia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 6.
- (22) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità dell'Italia e il suo parere¹¹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (23) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 6.
- (24) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato inoltre un'analisi della politica economica della zona euro nel suo complesso. Sulla base di tale analisi il Consiglio ha formulato raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri la cui moneta è l'euro. L'Italia dovrebbe altresì assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tali raccomandazioni,

RACCOMANDA che l'Italia adotti provvedimenti nel 2015 e nel 2016 al fine di:

1. conseguire un aggiustamento di bilancio verso l'obiettivo a medio termine pari ad almeno lo 0,25% del PIL nel 2015 e allo 0,1% del PIL nel 2016, adottando le necessarie misure strutturali sia nel 2015 che nel 2016, tenuto conto dello scostamento consentito per l'attuazione di importanti riforme strutturali; attuare in modo rapido e accurato il programma di privatizzazioni e ricorrere alle entrate straordinarie per compiere ulteriori progressi al fine di assicurare un percorso adeguato di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; attuare la legge delega di riforma fiscale entro settembre 2015, con particolare riguardo alla revisione delle

¹¹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

agevolazioni fiscali e dei valori catastali e alle misure per migliorare il rispetto della normativa tributaria;

2. adottare il piano strategico nazionale della portualità e della logistica previsto, in particolare per contribuire alla promozione del trasporto intermodale mediante migliori collegamenti; assicurare la piena operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale in modo da determinare un sensibile miglioramento della gestione dei fondi dell'UE;
3. adottare e attuare le leggi in discussione intese a migliorare il quadro istituzionale e a modernizzare la pubblica amministrazione; riformare l'istituto della prescrizione entro la metà del 2015; fare in modo che le riforme adottate per migliorare l'efficienza della giustizia civile contribuiscano a ridurre la durata dei procedimenti;
4. introdurre misure vincolanti entro la fine del 2015 per risolvere le debolezze che permangono nel governo societario delle banche, con particolare riguardo al ruolo delle fondazioni, e adottare provvedimenti per accelerare la riduzione generalizzata dei crediti deteriorati;
5. adottare i decreti legislativi riguardanti il ricorso alla cassa integrazione guadagni, la revisione degli strumenti contrattuali, l'equilibrio tra attività professionale e vita privata e il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro; istituire, di concerto con le parti sociali e in conformità alle pratiche nazionali, un quadro efficace per la contrattazione di secondo livello; nell'ambito degli sforzi per ovviare alla disoccupazione giovanile, adottare e attuare la prevista riforma della scuola e ampliare l'istruzione terziaria professionalizzante;
6. attuare l'"Agenda per la semplificazione 2015-2017" al fine di snellire gli oneri amministrativi e normativi; adottare misure finalizzate a favorire la concorrenza in tutti i settori contemplati dal diritto della concorrenza e intervenire in modo deciso sulla rimozione degli ostacoli che ancora permangono; garantire la rettifica dei contratti di servizi pubblici locali che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti "in-house" entro la fine del 2015.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*