



Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 362 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017

{SWD(2013) 362 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017

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,

previa consultazione del Comitato economico e finanziario,

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 la crescita e l'occupazione 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) Sulla base delle proposte della Commissione, il Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, 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 dell'occupazione⁵, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM(2013) 362 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 e P7_TA(2013)0053.

⁵ Decisione 2013/208/UE del Consiglio del 22 aprile 2013.

sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

- (3) Il 29 giugno 2012 i capi di Stato o di governo hanno convenuto un patto per la crescita e l'occupazione che offre un quadro coerente per l'adozione di misure a livello nazionale, dell'UE e della zona euro con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche possibili. Hanno convenuto le misure da adottare a livello degli Stati membri, in particolare affermando l'impegno pieno verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese.
- (4) Il 6 luglio 2012 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia 2011-2015.
- (5) Il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁶, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2013. Sempre il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁷, in cui annoverava l'Italia tra gli Stati membri che sarebbero stati oggetto di un esame approfondito.
- (6) Il 14 marzo 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita, sottolineando la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, di ripristinare le normali condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia, di promuovere la crescita e la competitività, di contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e di modernizzare la pubblica amministrazione.
- (7) Il 10 aprile 2013 la Commissione ha pubblicato i risultati dell'esame approfondito per l'Italia⁸ 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 che richiedono un'azione politica incisiva. In particolare, i principali squilibri macroeconomici continuano a risiedere nella perdita di competitività esterna e nell'elevato debito pubblico in un contesto di protratta debolezza della crescita.
- (8) L'11 aprile 2013 l'Italia ha presentato il suo programma di stabilità 2013 relativo al periodo 2012-2017 e il suo programma nazionale di riforma 2013. A seguito della presentazione di tali documenti, il nuovo governo nominato il 28 aprile ha manifestato l'intenzione di rafforzare l'agenda di riforme strutturali confermando nel contempo gli obiettivi di bilancio indicati nel programma di stabilità. Il 17 maggio è stato adottato un decreto legge che prevede nuove disposizioni in materia di imposizione sui beni immobili e l'estensione della cassa integrazione guadagni per i lavoratori sottoccupati. I due programmi e i nuovi provvedimenti adottati dal governo sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (9) Sulla base della valutazione del programma di stabilità 2013-2017 a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio del programma sia ottimistico per il 2014 rispetto alle previsioni di primavera 2013 della Commissione. Tale scenario è plausibile dal 2015 in poi, ferma restando tuttavia l'attuazione piena delle riforme

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 118 final.

strutturali adottate, che non è scontata. La strategia di bilancio delineata nel programma, che è stata confermata dal nuovo governo e approvata dal Parlamento, mira a mantenere il disavanzo al di sotto del 3% del PIL durante tutto il periodo di riferimento del programma, conseguire l'obiettivo a medio termine nel 2013 e incanalare il rapporto debito/PIL su un percorso discendente a partire dal 2014. Il programma conferma l'obiettivo a medio termine di un pareggio di bilancio in termini strutturali, in linea con il patto di stabilità e crescita. Nel 2012 il disavanzo è stato ricondotto al 3% del PIL e, stando alle previsioni di primavera 2013 della Commissione pubblicate il 3 maggio, resterà al di sotto del valore di riferimento nel 2013-2014. Si ritiene che, se attuati pienamente, i provvedimenti adottati dal governo italiano il 17 maggio non producano un impatto significativo sul disavanzo. Nell'ipotesi di politiche invariate, si prevede che, dopo aver registrato un miglioramento cumulato di 2,7 punti percentuali di PIL dal 2009 al 2012, il saldo strutturale in percentuale del PIL migliori di un ulteriore punto percentuale nel 2013, attestandosi a -0,5%, per poi peggiorare lievemente nel 2014. Nel 2014 il saldo primario strutturale dovrebbe attestarsi a quasi il 5% del PIL. L'aggiustamento strutturale previsto per il 2013 è adeguato, come risulta anche in base a un'analisi della spesa al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, mentre per il 2014 mostra una deviazione dal percorso di aggiustamento teso al conseguimento dell'obiettivo a medio termine. Il programma prevede che il rapporto debito pubblico/PIL raggiunga un picco nel 2013 per poi iniziare a scendere, grazie anche ai previsti proventi da privatizzazioni, pari a 1 punto percentuale di PIL all'anno. Nelle previsioni, tuttavia, il rapporto debito/PIL continua a crescere a causa, tra l'altro, del pagamento dei debiti commerciali, cui è imputabile un aumento di circa 2,5 punti percentuali nel 2013-2014, mentre i proventi da privatizzazioni non sono inclusi poiché non ne sono ancora specificati i dettagli. A partire dal 2013 l'Italia rientra in un triennio di transizione riguardo al soddisfacimento del criterio del debito e la traiettoria del debito indicata nel programma di stabilità assicura la realizzazione di progressi sufficienti a tal fine. Le proiezioni del disavanzo e del debito inserite nel programma sono tuttavia subordinate all'attuazione piena delle misure di bilancio e delle riforme strutturali adottate, che sono essenziali per rinsaldare la fiducia dei mercati e per promuovere la crescita e l'occupazione.

- (10) Nonostante siano state adottate importanti riforme per rafforzare la sostenibilità di bilancio e stimolare la crescita, la loro piena attuazione rimane problematica e vi è spazio per ulteriori interventi. Per varie misure fondamentali proposte mancano ancora l'approvazione o le disposizioni attuative, ed esiste il rischio che i diversi livelli amministrativi non diano seguito uniforme alla loro applicazione concreta. Permangono debolezze considerevoli nell'efficienza della pubblica amministrazione in termini di norme e procedure, qualità della *governance* e capacità amministrativa, con conseguenti ripercussioni sull'attuazione delle riforme e sul contesto in cui operano le imprese.
- (11) Per migliorare il contesto in cui operano le imprese occorre completare la riforma della giustizia civile dando rapidamente attuazione alla riorganizzazione dei tribunali, abbreviando la durata eccessiva dei procedimenti e riducendo il volume dell'arretrato e il livello di contenzioso. A seguito della sentenza della Corte costituzionale dell'ottobre 2012 sulla mediazione, è necessario intervenire per promuovere il ricorso a meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie. La corruzione, i cui costi sono stimati al 4% del PIL, è fonte di grave preoccupazione che inibisce notevolmente le potenzialità di ripresa economica. Occorre dar seguito alla legge anticorruzione del novembre 2012 e vi è margine per migliorare ulteriormente

l'efficacia della repressione della corruzione, in particolare agendo sull'istituto della prescrizione, caratterizzato attualmente da termini brevi.

- (12) Alla strategia ambiziosa di risanamento del bilancio attuata finora si sono affiancate l'introduzione nella Costituzione del principio del pareggio di bilancio, nell'aprile 2012, e l'azione volta a migliorare l'efficienza e la qualità della spesa pubblica. Lacune attuative hanno tuttavia impedito all'azione intrapresa di dispiegarsi in tutta la sua efficacia, per quanto riguarda in particolare l'efficienza del pubblico impiego e la riduzione del numero delle province. Il Piano di Azione Coesione ha permesso di accelerare l'assorbimento dei fondi strutturali per un importo di circa 12,1 miliardi di EUR in tre fasi consecutive. Tuttavia, il fatto che il miglioramento della gestione complessiva dei fondi resti poco ambizioso, soprattutto nel Mezzogiorno, suscita grave preoccupazione in vista del periodo di programmazione 2014-2020. L'efficienza della spesa pubblica presenta quindi ampi margini di miglioramento.
- (13) Tradizionalmente le banche svolgono in Italia un ruolo determinante nel sostegno dell'attività economica, specialmente tramite l'erogazione di prestiti alle piccole imprese, ma la protratta recessione economica ne ha indebolito la capacità in tal senso. L'acuirsi del rischio di credito, con un volume ingente, e in aumento, di prestiti in sofferenza, ha concorso alla contrazione dell'erogazione di prestiti ed aggrava la scarsa redditività delle banche. In risposta a questo stato di cose, la Banca d'Italia ha avviato un programma di ispezioni in loco per valutare l'adeguatezza degli accantonamenti per perdite di valore dei crediti. È possibile che le peculiarità delle banche italiane in termini di governo societario ne limitino l'efficacia nell'intermediazione finanziaria. Sono state adottate misure per incoraggiare il ricorso a canali di finanziamento non bancari, in particolare al finanziamento tramite partecipazione al capitale, e per promuovere la capacità d'innovazione, ma l'ambito d'applicazione resta limitato e l'attuazione non è ancora integrale. Un contributo al miglioramento della liquidità delle imprese giungerà dal recepimento della direttiva dell'UE sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e dal previsto pagamento dei debiti commerciali pregressi.
- (14) Nel giugno 2012 è stata adottata una riforma profonda del mercato del lavoro, volta a superarne rigidità e segmentazioni. La riforma dev'essere completata con l'adozione delle disposizioni attuative *in itinere* e ne dev'essere monitorata attentamente l'applicazione concreta sul campo. Inoltre, per l'attuazione di strategie di attivazione efficaci, manca ancora il sostegno che può offrire l'integrazione dei servizi pubblici per l'impiego con l'amministrazione competente in materia di indennità di disoccupazione. Nel periodo 2011-2013 le parti sociali hanno concordato, in accordi successivi, un nuovo quadro per la determinazione dei salari, sostenuto da incentivi fiscali a promozione di un maggior allineamento dei salari alla produttività e alla situazione locale del mercato del lavoro. Occorre dare effettiva attuazione a tale quadro adattandolo gradualmente in base al monitoraggio dei risultati.
- (15) La disoccupazione giovanile e la percentuale di giovani che non sono inseriti né nel lavoro né nell'istruzione né nella formazione sono continuate ad aumentare, attestandosi a fine 2012, rispettivamente, al 37% e al 21,1%. Sia il conseguimento di un titolo d'istruzione terziaria sia il tasso di occupazione dei giovani che lo posseggono sono i più bassi dell'UE, a dimostrazione della scarsa pertinenza delle competenze dei giovani laureati per il mercato del lavoro. Seppur in lieve calo, la percentuale di abbandono scolastico resta elevata. Sorgono di conseguenza dubbi sulle prestazioni del sistema d'istruzione, di cui gli insegnanti costituiscono uno degli

elementi fondamentali: la professione è attualmente caratterizzata da un percorso di carriera unico e da prospettive limitate di sviluppo professionale. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro resta modesta e l'Italia presenta uno dei maggiori divari di genere nell'occupazione a livello di UE. È in netto aumento il rischio di povertà e di esclusione sociale, in particolare la grave deprivazione materiale, mentre il sistema di previdenza sociale incontra sempre più difficoltà a rispondere ai bisogni sociali, perché è dominato dalla spesa pensionistica e perché i trasferimenti sociali diversi dalle pensioni non sono mirati adeguatamente alla lotta contro la povertà e alla promozione dell'inclusione sociale.

- (16) La struttura del sistema tributario resta complessa e grava pesantemente sul lavoro e sul capitale. Dopo gli sforzi del 2010-2011, le ulteriori misure adottate per trasferire il carico fiscale dai fattori produttivi al consumo, ai beni immobili e all'ambiente hanno avuto portata più limitata. È necessario intervenire ancora per semplificare il sistema fiscale, razionalizzare le agevolazioni fiscali, allineare gli estimi e rendite catastali ai valori di mercato, migliorare il rispetto della normativa e scoraggiare l'evasione. In attesa della revisione degli estimi e delle rendite catastali, obiettivo della prospettata riforma dell'imposizione sui beni immobili sarà una maggiore equità nel rispetto dei vincoli della strategia di bilancio prevista nel programma di stabilità. La riduzione dell'economia sommersa e del lavoro irregolare permette di ottenere benefici per le finanze pubbliche ed effetti positivi in termini di equità. Il riesame delle esenzioni dall'IVA o delle aliquote IVA ridotte e delle agevolazioni fiscali dirette può comportare aggiustamenti dei trasferimenti sociali per minimizzarne l'impatto redistributivo.
- (17) Sono stati compiuti sforzi considerevoli verso la liberalizzazione del settore dei servizi, ma occorre spingere oltre la riforma delle professioni regolamentate per superare le restrizioni sussistenti, così come è necessario salvaguardare i principi fondamentali della riforma difendendoli da eventuali battute d'arresto, risultanti in particolare dalla riforma delle professioni legali. A seguito della sentenza della Corte costituzionale del luglio 2012, altrettanto importante è intervenire per aprire alla concorrenza i servizi pubblici locali.
- (18) Le industrie di rete sono in fase di riforma relativamente all'apertura dell'accesso al mercato e al miglioramento della capacità infrastrutturale, ma le sfide ancora da affrontare sono di rilievo: il completamento della separazione nel settore del gas è fissato per il settembre 2013 e dev'essere data attuazione alla strategia energetica nazionale del marzo 2013; l'apertura delle telecomunicazioni alla concorrenza costituisce un'altra potenziale sfera d'intervento; non è stata ancora costituita la nuova autorità di regolamentazione dei trasporti competente per autostrade, aeroporti, porti e ferrovie, la quale dovrà essere indipendente, dotata delle risorse necessarie al suo funzionamento e abilitata a comminare sanzioni; si pone altresì un problema serio di carenze infrastrutturali sia interne sia transfrontaliere, con disparità tra Nord e Sud, che concorre a determinare prezzi elevati dell'energia, penetrazione bassa della banda larga e strozzature nei trasporti.
- (19) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dell'Italia, ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma e ha presentato un esame approfondito. 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 europea nel suo insieme,

offrendo un contributo a livello dell'UE per le future decisioni nazionali. Le sue raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 6.

- (20) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità dell'Italia e il suo parere⁹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (21) 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 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 a 6.
- (22) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato inoltre un'analisi della politica economica della zona euro nel suo complesso, in base alla quale il Consiglio ha formulato raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri la cui moneta è l'euro. L'Italia dovrebbe assicurare anche l'attuazione piena e tempestiva di tali raccomandazioni,

RACCOMANDA che l'Italia adotti provvedimenti nel periodo 2013-2014 al fine di:

- 1. assicurare che nel 2013 il disavanzo resti al di sotto del 3% del PIL dando attuazione piena alle misure adottate; portare avanti l'aggiustamento strutturale con un ritmo adeguato e mediante un risanamento di bilancio favorevole alla crescita, in modo da conseguire e mantenere l'obiettivo a medio termine a partire dal 2014; realizzare gli avanzi primari strutturali programmati per instradare l'elevatissimo rapporto debito/PIL (secondo le previsioni al 132,2% del PIL nel 2014) su una traiettoria stabilmente in discesa; continuare a perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica dando attuazione piena alle misure adottate nel 2012 e perseverando nello sforzo mediante revisioni periodiche approfondite della spesa (*spending review*) a tutti i livelli amministrativi;
- 2. dare tempestivamente attuazione alle riforme in atto adottando in tempi rapidi le disposizioni attuative necessarie, dandovi seguito con risultati concreti a tutti i livelli amministrativi e con tutti i portatori d'interesse e monitorandone l'impatto; potenziare l'efficienza della pubblica amministrazione e migliorare il coordinamento fra i livelli amministrativi; semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese, abbreviare la durata dei procedimenti civili e ridurre l'alto livello di contenzioso civile, anche promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie; potenziare il quadro giuridico relativo alla repressione della corruzione, anche rivedendo la disciplina dei termini di prescrizione; adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi dell'UE nelle regioni del Mezzogiorno in vista del periodo di programmazione 2014-2020;
- 3. promuovere nel settore bancario pratiche di governo societario che sfocino in una maggiore efficienza e redditività, per sostenere il flusso del credito alle attività produttive; proseguire i lavori di controllo qualitativo delle attività in tutto il settore bancario e agevolare la risoluzione dei prestiti in sofferenza iscritti nel bilancio delle banche; promuovere maggiormente lo sviluppo dei mercati dei capitali al fine di diversificare e migliorare l'accesso delle imprese ai finanziamenti, soprattutto sotto

⁹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

forma di partecipazione al capitale, e promuoverne peraltro la capacità d'innovazione e la crescita;

4. dare attuazione effettiva alle riforme del mercato del lavoro e del quadro per la determinazione dei salari per permettere un migliore allineamento dei salari alla produttività; realizzare ulteriori interventi a promozione della partecipazione al mercato del lavoro, specialmente quella delle donne e dei giovani, ad esempio tramite la Garanzia per i giovani; potenziare l'istruzione professionalizzante e la formazione professionale, rendere più efficienti i servizi pubblici per l'impiego e migliorare i servizi di orientamento e di consulenza per gli studenti del ciclo terziario; ridurre i disincentivi finanziari che scoraggiano dal lavorare le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e migliorare l'offerta di servizi di assistenza alla persona e di doposcuola; intensificare gli sforzi per scongiurare l'abbandono scolastico e migliorare qualità e risultati della scuola, anche tramite una riforma dello sviluppo professionale e della carriera degli insegnanti; assicurare l'efficacia dei trasferimenti sociali, in particolare mirando meglio le prestazioni, specie per le famiglie a basso reddito con figli;
5. trasferire il carico fiscale da lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente assicurando la neutralità di bilancio; a tal fine, rivedere l'ambito di applicazione delle esenzioni e aliquote ridotte dell'IVA e delle agevolazioni fiscali dirette e procedere alla riforma del catasto allineando gli estimi e rendite ai valori di mercato; proseguire la lotta all'evasione fiscale, migliorare il rispetto dell'obbligo tributario e contrastare in modo incisivo l'economia sommersa e il lavoro irregolare;
6. assicurare la corretta attuazione delle misure volte all'apertura del mercato nel settore dei servizi; eliminare le restrizioni che sussistono nei servizi professionali e promuovere l'accesso al mercato, ad esempio, per la prestazione dei servizi pubblici locali, dove il ricorso agli appalti pubblici dovrebbe essere esteso (in sostituzione delle concessioni dirette); portare avanti l'attivazione delle misure adottate per migliorare le condizioni di accesso al mercato nelle industrie di rete, in particolare dando priorità alla costituzione dell'Autorità di regolamentazione dei trasporti; potenziare la capacità infrastrutturale concentrandosi sulle interconnessioni energetiche, sul trasporto intermodale e, nelle telecomunicazioni, sulla banda larga ad alta velocità, tra l'altro al fine di superare le disparità tra Nord e Sud.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*