COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.5.2015
COM(2015) 262 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Italia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de Italia

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Italia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de Italia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas[1], y, en particular, su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[2], y, en particular, su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea[3],

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo[4],

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de poner en marcha una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centra en los ámbitos fundamentales en los que es necesario actuar para reforzar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.

(2) El 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo adoptó una Recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 262.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

21 de octubre de 2010, una Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, que juntas forman las «directrices integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las directrices integradas en sus políticas económicas y de empleo nacionales.

(3) El 8 de julio de 2014, el Consejo adoptó una Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Italia y emitió su dictamen sobre el Programa de Estabilidad actualizado de 2014 de Italia. El 28 de noviembre de 2014, en consonancia con el Reglamento (UE) nº 473/2013[5], la Comisión presentó su dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de 2015 de Italia[6].

(4) El 28 de noviembre de 2014, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento[7], marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2015 para la coordinación de las políticas económicas. Ese mismo día, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) nº 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta[8], en el que se señalaba a Italia como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.

(5) El 18 de diciembre de 2014, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para fomentar la inversión, acelerar las reformas estructurales y proseguir un saneamiento presupuestario responsable que propicie el crecimiento.

(6) El 26 de febrero de 2015, la Comisión publicó su informe específico de 2015 sobre Italia[9]. En él se evaluaron los avances realizados por Italia de cara a poner en práctica las recomendaciones específicas por país adoptadas el 8 de julio de 2014. El informe específico también incluye los resultados de un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1176/2011. En su análisis, la Comisión concluye que Italia está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos que requieren medidas decisivas y un seguimiento específico. En particular, es fundamental atajar la causa subyacente de la persistente baja productividad laboral y el reducido nivel de competitividad, así como situar la deuda pública en una trayectoria descendente. En particular, es muy necesario adoptar medidas para reducir el riesgo de efectos adversos sobre la economía italiana y, dado su tamaño, sobre la Unión Económica y Monetaria en general.

(7) El 28 de abril de 2015, Italia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2015 y su Programa de Estabilidad de 2015. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(8) Italia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como sujeta a la norma transitoria en materia de deuda para 2013-2015. El 27 de febrero de 2015, la Comisión publicó un informe de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del TFUE, indicando que no se esperaba que Italia progresara lo suficiente hacia el cumplimiento de la norma en materia de deuda en 2014-2015. El análisis llegaba a la conclusión de que el criterio de deuda debía considerarse cumplido en ese momento.

---

5 DO L 140 de 27.5.2013, p. 11.
6 C(2014) 8806 final.
7 C(2014) 902 final.
8 C(2014) 904 final.
9 SWD(2015) 31 final.

(9) El 30 de abril de 2015, pasada la fecha límite de las previsiones económicas de primavera, el Tribunal Constitucional italiano declaró inconstitucional la no indexación temporal de las pensiones más altas en 2012-2013. La incidencia presupuestaria exacta de dicha resolución dependerá de su aplicación por parte del Gobierno italiano, que está todavía por aclarar. Habida cuenta de la nueva información, puede estar justificado emitir un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE. A falta de este nuevo elemento y en espera de una mayor clarificación, en líneas generales pueden considerarse válidas, por ahora, las conclusiones del informe de febrero.

(10) En su Programa de Estabilidad de 2015, Italia ha solicitado una desviación temporal de 0,4 puntos porcentuales del PIB de la trayectoria de ajuste requerida hacia el objetivo a medio plazo en 2016, a fin de tener en cuenta importantes reformas estructurales con efectos positivos sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. La información detallada en que se basan estas reformas se ha fijado en el Programa Nacional de Reformas de 2015 de Italia. Los ámbitos de reforma anunciados en el programa que tienen un impacto sobre la sostenibilidad de la hacienda pública son los siguientes: i) Administración Pública y simplificación; ii) mercados de productos y servicios; iii) mercado laboral; iv) justicia civil; v) educación; vi) desplazamiento de la presión fiscal; y vii) análisis de los gastos como medida de financiación. Las autoridades estiman que el impacto de las reformas sobre el PIB real será de 1,8 puntos porcentuales de aquí a 2020, lo cual parece verosímil. Si se aplican en su totalidad, de forma oportuna y en los plazos previstos, estas reformas tendrán un efecto positivo sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. A condición de que el Gobierno italiano adopte en 2015 las medidas necesarias para compensar adecuadamente la incidencia permanente de la citada resolución del Tribunal Constitucional, a fin de garantizar que: i) Italia siga en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, ii) se conserve un margen de seguridad adecuado con respecto a la referencia de déficit, y iii) se alcance el objetivo a medio plazo en el período de cuatro años del Programa de Estabilidad, puede considerarse que la desviación temporal solicitada por Italia es admisible en 2016, si dicho país implementa adecuadamente las reformas acordadas, lo cual será objeto de seguimiento en el Semestre Europeo.

(11) El Programa de Estabilidad de 2015 prevé que el déficit global experimente una mejora gradual hasta llegar al 2,6 % del PIB en 2015 y al 1,8 % del PIB en 2018. En su Programa de Estabilidad de 2015, el Gobierno prevé alcanzar a más tardar en 2017 el objetivo a medio plazo de equilibrio presupuestario en términos estructurales. Sin embargo, el saldo estructural recalculado[10] alcanzará el objetivo a medio plazo en 2018. Parece adecuado situar a más tardar en 2017 la consecución del objetivo a medio plazo, teniendo en cuenta la aplicación de la cláusula de reforma estructural y los compromisos recogidos en el Programa de Estabilidad de 2015.

(12) Se prevé que la ratio de deuda pública sobre el PIB alcance un máximo del 132,5 % en 2015 y disminuya paulatinamente hasta situarse en torno al 120,0 % en 2019. El escenario macroeconómico en que se basan las previsiones presupuestarias es verosímil. El Gobierno tiene pendiente especificar las nuevos recortes de gastos que le permitan evitar la aplicación del aumento legislado del IVA en 2016.

[10] El saldo estructural recalculado por la Comisión sobre la base de la información que figura en el Programa de Estabilidad y aplicando la metodología consensuada.

(13) Italia debe mejorar su saldo estructural en un 0,25 % del PIB en 2015. Sobre la base de las previsiones de la Comisión correspondientes a la primavera de 2015, el ajuste estructural previsto hacia el objetivo a medio plazo del 0,3 % del PIB es compatible con las obligaciones que incumben a Italia en virtud del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En 2016, Italia debe mejorar su saldo estructural como mínimo en un 0,1 % del PIB, teniendo en cuenta la desviación permitida sobre la base de la cláusula de reforma estructural. No obstante, según la hipótesis de mantenimiento de la política económica, las previsiones de la Comisión muestran un deterioro del PIB del 0,2 %, como consecuencia del cual existe el riesgo de que se produzca alguna desviación. Por tanto, será preciso adoptar nuevas medidas. Sobre la base de su evaluación del Programa de Estabilidad y teniendo en cuenta las previsiones de la Comisión correspondientes a la primavera de 2015, el Consejo considera que existe el riesgo de que Italia no cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(14) Pese a su contribución prevista a los esfuerzos de reducción de la deuda, que constituye un desafío de primer orden para Italia, la ejecución del ambicioso programa de privatizaciones presentado por las autoridades italianas ha sufrido retrasos en 2014; como consecuencia de ello, los ingresos procedentes de privatizaciones representaron en 2014 un 0,2 % del PIB, una cifra inferior al objetivo del 0,7 % anual.

(15) A lo largo del pasado año, Italia ha tomado medidas significativas para aliviar la presión impositiva sobre el trabajo, que, no obstante, sigue siendo elevada. El número y el alcance de los gastos fiscales, en particular los tipos reducidos del IVA, siguen siendo excesivamente elevados. En cuanto a la fiscalidad de la propiedad, solo se ha conseguido avanzar lentamente en la reforma catastral, en la que es particularmente necesario revisar los valores catastrales obsoletos. Por otra parte, no se ha abordado la revisión de la fiscalidad medioambiental ni la supresión de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. Italia ha creado un Comité de fiscalidad medioambiental. Estos aspectos están cubiertos por la Ley de habilitación para la reforma fiscal, cuya aplicación, sin embargo, se ha retrasado por falta de decretos legislativos. Pese a algunas medidas en este ámbito, la eficiencia del sistema fiscal italiano también se ve socavada por los niveles persistentemente bajos y costosos de cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como por la elevada evasión fiscal (estimada por el Gobierno en 91 000 millones EUR anuales, es decir, el 5,6 % del PIB). El Gobierno ha presentado medidas para garantizar la exactitud de las declaraciones fiscales, que ahora es necesario aplicar plenamente.

(16) Solo se han dado pasos limitados para mejorar de forma duradera la eficiencia y la calidad del gasto público a todos los niveles de las administraciones públicas. El ahorro presupuestario establecido por vía legislativa, incluso a nivel regional y local, no está a la altura de lo que se preveía en el Programa Nacional de Reforma de 2014. El hecho de que la revisión del gasto aún no esté integrada en el procedimiento presupuestario supone un lastre para la eficacia global a largo plazo del ejercicio. La gestión de los fondos de la UE sigue presentando graves deficiencias, en particular en las regiones del sur. Se está elaborando un plan estratégico nacional para los puertos y la logística, pero solo se han tomado medidas parciales para mejorar la gestión de los puertos y sus conexiones con el interior.

(17) La Administración Pública italiana sigue caracterizada por importantes ineficiencias que afectan al entorno empresarial y a la capacidad del país para aplicar reformas de manera efectiva. Se han hecho y siguen haciéndose esfuerzos para mejorar el marco

institucional y la calidad global de la Administración Pública. A más tardar a finales de 2015 está prevista una ambiciosa reforma de la Constitución, destinada, en particular, a clarificar el reparto de responsabilidades entre los distintos niveles de la Administración. Está pendiente una reforma global de la Administración Pública que aborde la rotación del personal, la movilidad y la compensación. Aunque se han adoptado medidas para fomentar la transparencia y otorgar competencias a la autoridad nacional de lucha contra la corrupción, todavía no se ha llevado a cabo la revisión de las normas de prescripción, considerada también por otras organizaciones internacionales como un pilar de la lucha contra la corrupción en Italia. En los últimos años se han adoptado importantes medidas para mejorar los servicios de Justicia mediante la revisión de la jurisdicción geográfica, la creación de tribunales especializados y la reducción de la demanda de dichos servicios fomentando la solución extrajudicial de los litigios. La duración de los procedimientos judiciales sigue siendo un grave problema, y las reformas emprendidas todavía tienen que dar sus frutos.

(18) Desde finales de 2008, ha aumentado considerablemente la tasa de préstamos fallidos del sector bancario italiano, sobre todo en relación con las exposiciones bancarias frente a empresas. Hasta la fecha, el saneamiento de los activos deteriorados ha sido demasiado reducido y su eliminación ha sido limitada, debido en parte al escaso desarrollo del mercado privado de deuda morosa en Italia. Recientemente se ha adoptado legislación para abordar las deficiencias en la gobernanza empresarial de las mayores cooperativas de crédito (*banche popolari*), pero el papel de las fundaciones y de las pequeñas cooperativas de crédito (*banche di credito cooperativo*) se están abordando mediante acuerdos no vinculantes y de autorregulación. Está justificada una mayor reestructuración y consolidación del sector bancario italiano, a fin de mejorar la eficacia de la mediación financiera y favorecer la recuperación económica.

(19) En diciembre de 2014 se adoptó una extensa Ley de habilitación para la reforma del mercado laboral, la «Ley de empleo», en la línea de reformas anteriores. Dicha Ley incluye, en particular, modificaciones de la legislación de protección del empleo, el régimen de prestaciones por desempleo, la gobernanza y el funcionamiento de las políticas activas y pasivas del mercado laboral, así como la conciliación entre la vida familiar y profesional. La aplicación efectiva de dicha legislación depende esencialmente de la adopción de los necesarios decretos de aplicación, que abordan la utilización de los sistemas de complemento salarial, la revisión de los acuerdos contractuales, la conciliación entre la vida familiar y profesional, y el refuerzo de las políticas activas del mercado laboral. La negociación de segundo nivel, que puede contribuir a una mejor adecuación de los salarios a la productividad y fomentar la adopción de soluciones innovadoras dentro de las empresas, solo se practica de momento en una minoría de empresas. El acuerdo de enero de 2014 que establece procedimientos para medir la representatividad sindical en el sector industrial puede contribuir a fomentar la negociación de segundo nivel, pero aún no está operativo. La participación de las mujeres en el mercado laboral aumenta, pero sigue siendo una de las más bajas de la UE. Además, el desempleo juvenil alcanzó casi el 43 % en el tercer trimestre de 2014, y el porcentaje de jóvenes de entre 15 y 24 años que ni trabajan, ni siguen estudios ni formación es el más elevado de la UE. Algunas de las causas se encuentran en el sistema educativo, que todavía presenta resultados escolares por debajo de la media de la UE e índices relativamente elevados de abandono escolar prematuro. Transcurridos tres años desde la finalización de la primera y la segunda fase de la educación terciaria, solo tiene un empleo el 54,6 %

de las personas de entre 15 y 34 años, frente a una media del 78,6 % en la UE. Italia es uno de los países de la UE que ha sufrido uno de los mayores aumentos de la pobreza y la exclusión social, con especial incidencia en los niños. Los regímenes de asistencia social siguen fragmentados y no abordan este reto con eficacia, lo que produce importantes ineficiencias de costes.

(20) El correcto funcionamiento de los mercados de productos y servicios todavía se ve obstaculizado por diversas restricciones de la competencia. Se encuentra pendiente en el Parlamento una Ley que aborda determinados obstáculos en diversos sectores, en particular los de seguros, telecomunicaciones y distribución de combustible. Siguen existiendo obstáculos significativos en otros sectores importantes, incluidos los de servicios públicos locales, aeropuertos y puertos, servicios jurídicos, bancos, farmacias y asistencia sanitaria. La contratación pública sigue presentando carencias significativas, pese a que se utiliza más ampliamente la contratación centralizada. Los servicios públicos locales, que muestran claros indicios de ineficiencia, siguen estando protegidos de la competencia, lo que también incide negativamente sobre las finanzas públicas. Aunque un pequeño porcentaje de contratos se adjudica mediante licitaciones abiertas, para la gran mayoría de contratos se utilizan adjudicaciones internas o procedimientos similares.

(21) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Italia y lo ha publicado en el informe específico de 2015. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Italia en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Italia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión Europea incluyendo aportaciones al nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran a continuación.

(22) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de Italia, y su dictamen[11] se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

(23) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) nº 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran a continuación.

(24) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión también ha efectuado un análisis global de la política económica de la zona del euro, sobre cuya base el Consejo ha emitido recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros cuya moneda es el euro. Italia debe asimismo asegurar la plena aplicación de estas recomendaciones dentro de los plazos previstos.

RECOMIENDA que Italia tome medidas en 2015 y 2016 a fin de:

1. Conseguir un ajuste presupuestario hacia el objetivo a medio plazo de al menos el 0,25 % del PIB en 2015 y del 0,1 % del PIB en 2016, mediante la adopción de las

[11] Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

medidas estructurales necesarias tanto en 2015 como en 2016, teniendo en cuenta la desviación permitida para la aplicación de reformas estructurales de gran calado. Aplicar de forma rápida y completa el programa de privatizaciones, y utilizar los beneficios extraordinarios para seguir tratando de situar la ratio de deuda pública en la adecuada trayectoria descendente. Aplicar la Ley de habilitación para la reforma fiscal antes de septiembre de 2015, en particular la revisión de los gastos fiscales y de los valores catastrales, así como las medidas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

2. Adoptar el plan estratégico nacional previsto en materia de puertos y logística, en particular para ayudar a promover el transporte intermodal mediante mejores conexiones. Garantizar que la Agencia de Cohesión Territorial sea plenamente operativa para mejorar sensiblemente la gestión de los fondos de la UE.

3. Adoptar y aplicar la legislación pendiente destinada a mejorar el marco institucional y a modernizar la Administración Pública. Revisar las normas de prescripción antes de mediados de 2015. Garantizar que las reformas adoptadas para mejorar la eficacia de la Justicia civil contribuyan a reducir la duración de los procedimientos.

4. Introducir medidas vinculantes antes de finales de 2015 para hacer frente a las debilidades que siguen existiendo en la gobernanza corporativa de los bancos, en particular el papel de las fundaciones, así como adoptar medidas para acelerar la reducción generalizada de los préstamos fallidos.

5. Adoptar los decretos legislativos sobre utilización de los sistemas de complemento salarial, revisión de los acuerdos contractuales, conciliación entre vida familiar y profesional, y refuerzo de las políticas activas del mercado laboral. Establecer, tras consultar con los interlocutores sociales y con arreglo a las prácticas nacionales, un marco eficaz de negociación contractual de segundo nivel. Como parte de los esfuerzos para combatir el desempleo juvenil, adoptar y aplicar la reforma educativa prevista, así como ampliar la educación terciaria orientada al mundo profesional.

6. Aplicar el programa de simplificación para el período 2015-2017, a fin de aliviar la carga administrativa y reglamentaria. Adoptar medidas para fomentar la competencia en todos los sectores regulados por el Derecho de competencia, así como tomar medidas decididas para eliminar los obstáculos restantes. Garantizar que se modifiquen, a más tardar a finales de 2015, los contratos de servicios públicos locales que no cumplan los requisitos sobre adjudicaciones internas.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente