COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 262 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Italiei pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Italiei pentru 2015

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Italiei pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Italiei pentru 2015

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice[1], în special articolul 5 alineatul (2),

având în vedere Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice[2], în special articolul 6 alineatul (1),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene[3],

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European[4],

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului de politică economică,

întrucât:

(1) La 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei de a lansa o nouă strategie pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, *Strategia Europa 2020*, bazată pe coordonarea sporită a politicilor economice. Strategia se concentrează pe domeniile-cheie în care sunt necesare acțiuni în vederea stimulării potențialului de creștere durabilă și de competitivitate al Europei.

(2) La 13 iulie 2010, Consiliul a adoptat, pe baza propunerilor Comisiei, o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale

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

Uniunii (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 a adoptat o decizie privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre. Împreună, acestea formează „orientările integrate” de care statele membre au fost invitate să țină seama în politicile lor economice și de ocupare a forței de muncă de la nivel național.

(3) La 8 iulie 2014, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă al Italiei pentru 2014 și a emis avizul cu privire la Programul de stabilitate actualizat al Italiei pentru 2014. La 28 noiembrie 2014, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 473/2013[5], Comisia a prezentat avizul său privind proiectul de plan bugetar al Italiei pentru 2015[6].

(4) La 28 noiembrie 2014, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii[7], care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2015. În aceeași zi, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Comisia a adoptat Raportul privind mecanismul de alertă[8], în care a identificat Italia ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.

(5) La 18 decembrie 2014, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru stimularea investițiilor, accelerarea reformelor structurale și continuarea unei consolidări bugetare responsabile și favorabile creșterii.

(6) La 26 februarie 2015, Comisia a publicat Raportul de țară privind Italia pentru 2015[9], în care a evaluat progresele realizate de Italia în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate la 8 iulie 2014. Raportul de țară include, de asemenea, rezultatele bilanțului aprofundat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. În urma analizei sale, Comisia concluzionează că Italia se confruntă cu dezechilibre macroeconomice excesive care necesită măsuri de politică decisive și monitorizare specifică. În special, este esențial să se abordeze cauzele fundamentale ale unei productivități a muncii persistent scăzute și ale competitivității reduse, precum și să se asigure o traiectorie descendentă a datoriei naționale. Este imperios necesar să se întreprindă acțiuni de reducere a riscului apariției unor efecte negative asupra economiei italiene și, având în vedere dimensiunea acestei economii, asupra uniunii economice și monetare, la nivel mai larg.

(7) La 28 aprilie 2015, Italia și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2015 și Programul de stabilitate pentru 2015. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

(8) În prezent, Italia se încadrează în componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere, iar în perioada 2013-2015 face obiectul regulii tranzitorii privind datoria. La 27 februarie 2015, Comisia a emis un raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din TFUE, întrucât se estima că Italia nu va realiza suficiente progrese în vederea respectării regulii privind datoria în perioada 2014-2015. Concluzia analizei a fost că, la acea dată, criteriul datoriei ar trebui considerat ca fiind respectat.

---

5 JO L 140, 27.5.2013, p. 11.

6 C(2014) 8806 final.

7 COM(2014) 902 final.

8 COM(2014) 904 final.

9 SWD(2015) 31 final.

(9) La 30 aprilie 2015, după data-limită a previziunilor economice din primăvară, Curtea Constituțională a Italiei a hotărât că neindexarea temporară, în 2012-2013, a pensiilor mai mari este neconstituțională. Impactul bugetar exact al acestei hotărâri va depinde de modul de acțiune al guvernului Italiei, care trebuie încă să fie clarificat. Având în vedere noile informații, s-ar putea considera necesar să se emită ulterior un raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din TFUE. În lipsa acestui nou element și în așteptarea clarificărilor suplimentare, concluziile raportului din februarie pot fi considerate ca fiind în linii mari încă valabile, în această etapă.

(10) În programul său de stabilitate pentru 2015, Italia a solicitat o abatere temporară de 0,4 puncte procentuale din PIB de la traiectoria de ajustare necesară în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu în 2016, pentru a lua în considerare reformele structurale majore cu impact pozitiv asupra sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice. Detaliile care stau la baza acestor reforme au fost prezentate în Programul național de reformă al Italiei pentru 2015. Printre domeniile de reformă prezentate în program ca având un impact asupra sustenabilității finanțelor publice se numără: (i) administrația publică și simplificarea; (ii) piețele produselor și serviciilor; (iii) piața muncii; (iv) justiția civilă; (v) învățământul; (vi) reorientarea fiscală și (vii) analiza cheltuielilor ca măsură de finanțare. Autoritățile estimează impactul reformelor asupra PIB real la 1,8 puncte procentuale până în 2020, ceea ce pare plauzibil. Aceste reforme vor avea un impact pozitiv asupra sustenabilității finanțelor publice dacă vor fi puse în aplicare integral și la termen. Aceasta în condițiile în care guvernul Italiei ia în 2015 măsurile necesare pentru a compensa în mod adecvat impactul permanent al hotărârii Curții Constituționale menționate anterior astfel încât să se asigure: (i) că Italia rămâne sub incidența componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere; (ii) că se menține o marjă de siguranță corespunzătoare în ceea ce privește valoarea de referință prevăzută de tratat și (iii) că obiectivul pe termen mediu se atinge în orizontul de patru ani al Programului de stabilitate. În prezent, se poate considera că Italia îndeplinește condițiile pentru a beneficia de abaterea temporară solicitată în 2016, cu condiția să pună în aplicare, în mod adecvat, reformele convenite, care vor fi monitorizate în cadrul semestrului european.

(11) Programul de stabilitate pentru 2015 prevede o îmbunătățire treptată a deficitului global, la 2,6 % din PIB în 2015 și, apoi, la 1,8 % din PIB în 2018. Conform Programului de stabilitate pentru 2015, guvernul intenționează să atingă obiectivul pe termen mediu, și anume o poziție bugetară echilibrată în termeni structurali, până în 2017. Totuși, în ceea ce privește soldul structural recalculat[10], obiectivul pe termen mediu se va atinge în 2018. Atingerea, până în 2017, a obiectivului pe termen mediu pare oportună, ținând seama de aplicarea clauzei privind reformele structurale, precum și de angajamentele consacrate în Programul de stabilitate pentru 2015.

(12) Se estimează că ponderea datoriei guvernamentale în PIB va atinge nivelul maxim în 2015, la 132,5 %, și că va scădea treptat la aproximativ 120,0 % în 2019. Scenariul macroeconomic care stă la baza proiecțiilor bugetare este plauzibil. Guvernul nu a precizat încă reducerile suplimentare de cheltuieli care îi vor permite să evite punerea în aplicare în 2016 a majorării TVA legiferate.

---

[10] Soldul structural, astfel cum a fost recalculat de Comisie pe baza informațiilor din Programul de stabilitate, urmând o metodologie stabilită de comun acord.

(13) În 2015, Italia ar trebui să își îmbunătățească soldul structural cu 0,25 % din PIB. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2015, ajustarea structurală proiectată în vederea atingerii în 2015 a obiectivului pe termen mediu de 0,3 % din PIB este în conformitate cu obligațiile Italiei în temeiul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere. În 2016, Italia ar trebui să își îmbunătățească soldul structural cu cel puțin 0,1 % din PIB, luând în considerare abaterea permisă pe baza clauzei privind reformele structurale. Cu toate acestea, în ipoteza menținerii politicilor actuale, previziunile Comisiei indică o deteriorare de 0,2 % din PIB, existând astfel riscul unei abateri. Așadar, vor fi necesare măsuri suplimentare. Pe baza evaluării sale a Programului de stabilitate și ținând seama de previziunile Comisiei din primăvara anului 2015, Consiliul este de părere că există riscul ca Italia să nu respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere.

(14) În pofida contribuției preconizate la efortul de reducere a datoriei, care este o provocare cheie pentru Italia, punerea în aplicare a ambițiosului program de privatizare prezentat de autoritățile italiene a înregistrat unele întârzieri în 2014; drept urmare, în 2014, veniturile din privatizare au reprezentat 0,2 % din PIB, sub ținta de 0,7 % pe an.

(15) Anul trecut, Italia a efectuat demersuri importante pentru a reduce presiunea fiscală asupra veniturilor salariale, care totuși se menține la un nivel ridicat. Numărul și domeniul de aplicare al cheltuielilor fiscale, în special cotele reduse de TVA sunt în continuare excesiv de ridicate. În ceea ce privește impozitarea proprietății, ritmul progreselor înregistrate în reforma cadastrului este lent, fiind necesar în special să se revizuiască valorile cadastrale caduce. De asemenea, nu s-au abordat aspectele legate de revizuirea taxelor de mediu și de eliminarea subvențiilor dăunătoare mediului înconjurător. Italia a instituit un comitet privind taxele de mediu. Aceste dimensiuni diverse sunt acoperite de legislația care permite efectuarea reformei fiscale, a cărei punere în aplicare a fost însă tergiversată ca urmare a lipsei decretelor legislative. În pofida unor acțiuni în acest domeniu, eficiența sistemului fiscal în Italia este, de asemenea, subminată de nivelul constant scăzut și costisitor al conformității fiscale și de nivelul ridicat al evaziunii fiscale (estimat de guvern la 91 de miliarde EUR pe an sau 5,6 % din PIB). Guvernul a prezentat măsuri de asigurare a acurateței declarațiilor fiscale care trebuie acum să fie pe deplin funcționale.

(16) În vederea îmbunătățirii durabile a eficienței și a calității cheltuielilor publice la toate nivelurile administrației publice, s-au efectuat doar demersuri limitate. Economiile bugetare legiferate, inclusiv la nivel regional și local, nu corespund nivelurilor prevăzute în Programul național de reformă pentru 2014. Analiza cheltuielilor nu este încă parte integrantă a procesului bugetar general și aceasta afectează eficiența globală și pe termen lung a exercițiului. Gestionarea fondurilor UE este afectată în continuare de deficiențe grave, în special în regiunile din sud. Un plan strategic național pentru porturi și logistică este în curs de pregătire, însă s-au întreprins doar demersuri parțiale de modernizare a gestionării porturilor și a conexiunilor acestora cu hinterlandul.

(17) Administrația publică a Italiei este caracterizată în continuare de ineficiențe semnificative care afectează mediul de afaceri și capacitatea țării de a pune în aplicare reformele în mod eficient. S-au depus eforturi de îmbunătățire a cadrului instituțional și a calității generale a administrației publice și aceste eforturi continuă. Până la sfârșitul anului 2015 se așteaptă o reformă ambițioasă a Constituției, care are, în special, scopul de a clarifica diviziunea responsabilităților între diferitele niveluri ale guvernării. Este pendinte o reformă cuprinzătoare a administrației publice care

vizează rotația personalului, mobilitatea și compensațiile. Deși s-au efectuat o serie de demersuri de promovare a transparenței și de abilitare a autorității naționale anticorupție, revizuirea termenelor de prescripție, care este, de asemenea, considerată de alte organizații internaționale ca fiind un pilon al luptei împotriva corupției în Italia, nu s-a efectuat încă. În ultimii ani, s-au efectuat demersuri importante atât pentru a îmbunătăți administrarea actului de justiție, prin revizuirea cadrului geografic al instanțelor și crearea de instanțe specializate, cât și pentru a reduce cererile de intervenție a sistemului judiciar, prin promovarea soluționării extrajudiciare a litigiilor. Durata procedurilor rămâne o problemă majoră și reformele întreprinse trebuie încă să dea rezultate.

(18) De la sfârșitul anului 2008, rata creditelor neperformante a sectorului bancar italian a crescut rapid, în principal în ceea ce privește expunerile băncilor față de societăți. Până în prezent, rata cedării activelor depreciate a fost prea scăzută, cesiunile menținându-se la un nivel limitat. Această situație este cauzată, parțial, de subdezvoltarea pieței sectorului privat al datoriei cu risc ridicat de neplată din Italia. Legislația recentă a abordat deficiențele în materie de guvernanță corporativă a celor mai mari bănci cooperative („*banche popolari*”), însă rolul fundațiilor și al băncilor cooperative mici („*banche di credito cooperativo*”) este abordat prin intermediul unor acorduri neobligatorii, cu caracter de autoreglementare. Prin continuarea restructurării și a consolidării sectorului bancar italian se asigură îmbunătățirea eficacității medierii financiare și sprijinirea redresării economice.

(19) În decembrie 2014, s-a adoptat o lege amplă care permite reformarea pieței muncii, „*Jobs Act*”, și care menține direcția reformelor anterioare. Acest act legislativ prevede în special modificări în ceea ce privește legislația de protecție a ocupării forței de muncă, sistemul de indemnizații de șomaj, guvernanța și funcționarea politicilor active și pasive în domeniul pieței forței de muncă și echilibrul dintre viața profesională și cea de familie. Aplicarea efectivă a acestei legi va depinde în mod crucial de adoptarea decretelor legislative de punere în aplicare necesare. Acestea abordează utilizarea schemelor de suplimentare a salariilor, revizuirea acordurilor contractuale, echilibrul dintre viața profesională și cea privată și consolidarea politicilor active în domeniul pieței forței de muncă. Negocierile de nivelul doi, care ar putea contribui la o aliniere mai bună a salariilor la productivitate și care ar încuraja adoptarea de soluții inovatoare în cadrul întreprinderilor, vizează deocamdată doar un număr redus de întreprinderi. Acordul din ianuarie 2014 de stabilire a procedurilor de determinare a reprezentativității sindicatelor în industria prelucrătoare ar putea contribui la promovarea negocierii de nivelul doi, însă acesta nu este încă funcțional. Rata de participare a femeilor la forța de muncă, deși în creștere, rămâne printre cele mai scăzute din UE. De asemenea, șomajul în rândul tinerilor a ajuns la aproape 43 % în al treilea trimestru al anului 2014, iar ponderea tinerilor cu vârste cuprinse între 15 și 24 de ani care nu sunt încadrați profesional și nici nu urmează un program educațional sau de formare este cea mai ridicată din UE. Unele dintre cauze se regăsesc în sistemul de învățământ, care este caracterizat în continuare de rezultate școlare sub media UE și de rate ale abandonului școlar timpuriu relativ ridicate. Dintre persoanele cu vârste cuprinse între 15 și 34 de ani care au absolvit primul și al doilea nivel al învățământului terțiar, numai 54,6 % au fost încadrate în muncă, față de media UE de 78,6 %. Italia a înregistrat una dintre cele mai mari creșteri ale ratelor sărăciei și excluziunii sociale din UE, cu un impact deosebit asupra copiilor. În abordarea acestei provocări, sistemele de asistență socială sunt în continuare fragmentate și ineficiente, având drept urmare ineficiențe semnificative în materie de costuri.

(20) O serie de restricții privind concurența împiedică încă buna funcționare a piețelor de produse și servicii. Parlamentul dezbate o lege care abordează anumite bariere într-o serie de sectoare, inclusiv sectorul asigurărilor, telecomunicațiilor și distribuției de combustibil. Există în continuare bariere semnificative în alte sectoare importante, inclusiv serviciile publice locale, aeroporturile și porturile, serviciile juridice, serviciile bancare, farmaciile și sistemul de sănătate. În ceea ce privește achizițiile publice există, în continuare, deficiențe semnificative, în pofida recurgerii pe o scară mai largă la achizițiile publice centralizate. Serviciile publice locale, caracterizate în mod clar de ineficiență, sunt în continuare ferite de concurență, iar acest lucru are efecte negative și asupra finanțelor publice. Se recurge la licitațiile deschise pentru a atribui o mică parte a contractelor, în timp ce marea majoritate a contractelor sunt atribuite prin intermediul procedurilor interne sau similare.

(21) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Italiei, pe care a publicat-o în raportul de țară pentru 2015. De asemenea, a evaluat Programul de stabilitate, Programul național de reformă și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Italiei în anii precedenți. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Italia, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea de a consolida guvernanța economică globală a Uniunii Europene prin oferirea unei contribuții a UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările Comisiei în cadrul semestrului european sunt reflectate în recomandările 1-6 de mai jos.

(22) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de stabilitate al Italiei, iar avizul său[11] se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.

(23) Având în vedere bilanțul aprofundat realizat de Comisie și evaluarea sus-menționată, Consiliul a examinat Programul național de reformă și Programul de stabilitate. Recomandările sale, emise în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, sunt reflectate în recomandările 1-6 de mai jos.

(24) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat și o analiză a politicii economice a zonei euro în ansamblul său. Pe baza acestei analize, Consiliul a emis recomandări specifice adresate statelor membre a căror monedă este euro. De asemenea, Italia ar trebui să asigure punerea în aplicare integrală și în timp util a acestor recomandări,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2015-2016, Italia să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să realizeze o ajustare bugetară de cel puțin 0,25 % din PIB în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu în 2015 și de 0,1 % din PIB în 2016 prin luarea măsurilor structurale necesare atât în 2015, cât și în 2016, având în vedere abaterea permisă pentru punerea în aplicare a reformelor structurale majore. Să pună în aplicare cu celeritate și rigurozitate programul de privatizare și să utilizeze veniturile excepționale pentru a înregistra progrese suplimentare în direcția înscrierii pe o traiectorie descendentă adecvată a ponderii datoriei generale guvernamentale în PIB. Să pună în aplicare, până în septembrie 2015, legea care permite efectuarea reformei fiscale, în special revizuirea cheltuielilor fiscale și a valorilor cadastrale și măsurile de consolidare a conformității fiscale.

[11] Emis în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

2. Să adopte planul strategic național preconizat pentru porturi și logistică, în special pentru a contribui la promovarea transportului intermodal prin conexiuni mai bune. Să se asigure că Agenția pentru coeziune teritorială este pe deplin funcțională, astfel încât gestionarea fondurilor UE să se îmbunătățească în mod considerabil.

3. Să adopte și să pună în aplicare legislația în curs care vizează îmbunătățirea cadrului instituțional și modernizarea administrației publice. Să revizuiască, până la jumătatea anului 2015, termenele de prescripție. Să se asigure că reformele adoptate în vederea îmbunătățirii eficacității justiției civile contribuie la reducerea duratei procedurilor.

4. Să introducă, până la sfârșitul anului 2015, măsuri cu caracter obligatoriu care să soluționeze deficiențele rămase în materie de guvernanță corporativă a băncilor, în special cu privire la rolul fundațiilor, și să ia măsuri de accelerare a reducerii generale a creditelor neperformante.

5. Să adopte decretele legislative cu privire la utilizarea schemelor de suplimentare a salariilor, revizuirea acordurilor contractuale, echilibrul dintre viața profesională și cea privată și consolidarea politicilor active în domeniul pieței forței de muncă. Să stabilească, în consultare cu partenerii sociali și în conformitate cu practicile naționale, un cadru eficace pentru negocierile contractuale de al doilea nivel. În cadrul eforturilor de combatere a șomajului în rândul tinerilor, să adopte și să pună în aplicare reforma prevăzută a sistemului de învățământ și să extindă învățământul terțiar cu componentă de formare profesională.

6. Să pună în aplicare agenda de simplificare pentru perioada 2015-2017 în vederea reducerii sarcinii administrative și de reglementare. Să adopte măsuri de stimulare a concurenței în toate sectoarele vizate de dreptul concurenței și să ia măsuri decisive pentru înlăturarea barierelor rămase. Să se asigure că, până cel târziu la sfârșitul anului 2015, vor fi rectificate contractele de servicii publice locale care nu respectă cerințele privind procedurile de atribuire interne.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu,
Președintele