AANBEVELING VAN DE RAAD

van 13 juli 2018

over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Italië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Italië

(2018/C 320/11)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid ([1]), en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden ([2]), en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 22 november 2017 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2018 voor coördinatie van het economisch beleid. Er werd terdege rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is geproclameerd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 22 maart 2018 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 22 november 2017 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Italië heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, die op 22 maart 2018 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 14 mei 2018 heeft de Raad de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone ([3]) („aanbeveling voor de eurozone") vastgesteld.

(2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de Economische en Monetaire Unie, dient Italië ervoor te zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4.

(3) Op 7 maart 2018 is het landverslag 2018 voor Italië gepubliceerd. Dit behelsde een beoordeling van de vooruitgang die Italië bij de tenuitvoerlegging van de op 11 juli 2017 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen ([4]) heeft geboekt, van het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en van de vooruitgang die Italië met betrekking tot zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU)

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
([3]) PB C 179 van 25.5.2018, blz. 1.
([4]) PB C 261 van 9.8.2017, blz. 1.

nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de uitkomsten ook op 7 maart 2018 zijn bekendgemaakt. Op basis van haar analyse concludeerde de Commissie dat Italië wordt geconfronteerd met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden. Met name de hoge overheidsschuld en de blijvend zwakke productiviteitsdynamiek houden grensoverschrijdende risico's in, in een context van hoge, maar afnemende volumes niet-renderende leningen en hoge, maar afnemende werkloosheid. Om het risico van negatieve effecten op de Italiaanse economie te verminderen en, gezien de omvang en de grensoverschrijdende relevantie van Italië, op de Economische en Monetaire Unie te beperken, is het zeer belangrijk dat maatregelen worden genomen.

(4) Op 16 mei 2018 heeft Italië zijn nationale hervormingsprogramma 2018 en zijn stabiliteitsprogramma 2018 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(5) De betreffende landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([1]) kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de ESI-fondsen koppelen aan gezonde economische governance, nader aangegeven hoe zij van die bepaling gebruik zou maken.

(6) Italië valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is aan de schuldregel onderworpen. Het stabiliteitsprogramma 2018 dat het demissionaire kabinet heeft ingediend, is gebaseerd op een trendscenario met als aanname dat de wetgeving ongewijzigd blijft. Het nominale tekort zal volgens de Italiaanse autoriteiten verbeteren van 2,3 % van het bbp in 2017 tot 1,6 % in 2018, 0,8 % in 2019, en een over het geheel genomen evenwichtige begrotingspositie tegen 2020. De begrotingsdoelstelling op middellange termijn — een begrotingssituatie die structureel in evenwicht is — zal naar verwachting tegen 2020 worden bereikt en in 2021 gehandhaafd blijven, terwijl het herberekende ([2]) structurele saldo voor beide jaren op een klein structureel tekort (0,2 % van het bbp) wijst. Na een lichte daling in 2017 (tot 131,8 % van het bbp, komende van 132,0 % in 2016) zal de overheidsschuldquote volgens de prognoses van het stabiliteitsprogramma 2018 met 1 procentpunt van het bbp dalen tot 130,8 % in 2018, om tegen 2021 uit te komen op 122,0 %, mede dankzij de verwachte privatiseringsopbrengsten van 0,3 % per jaar over de periode 2018-2020. De privatisering is de afgelopen jaren echter achtergebleven bij de streefcijfers. Op basis van een aanname van ongewijzigd beleid rekenen de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie voor 2019 met een lagere reële bbp-groei en een hoger tekort dan in het stabiliteitsprogramma 2018 aangegeven. In de prognoses van de Commissie wordt namelijk geen rekening gehouden met een btw-verhoging (0,7 % van het bbp), die bij wet als „garantieclausule" is vastgelegd om in 2019 de begrotingsdoelstellingen te halen.

(7) Op 23 mei 2018 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, VWEU omdat Italië op het eerste gezicht in 2016 en 2017 de schuldregel niet in acht heeft genomen. De conclusie van het verslag, na beoordeling van alle relevante factoren, was dat het schuldcriterium, zoals omschreven in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([3]), momenteel als in acht genomen dient te worden beschouwd en dat het inleiden van een buitensporigtekortprocedure dus niet noodzakelijk was, gelet met name op het feit dat Italië in 2017 ex post aan het preventieve deel heeft voldaan. De Commissie zal de inachtneming opnieuw beoordelen aan de hand van ex-postgegevens over 2018 die in het voorjaar 2019 moeten worden meegedeeld.

(8) Volgens het stabiliteitsprogramma 2018 zijn de budgettaire gevolgen van de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen en de bescherming tegen aardbevingsrisico's aanzienlijk en is er afdoende bewijs geleverd voor de omvang en de aard van die extra kosten voor de begroting. In 2017 beliepen de in aanmerking komende extra uitgaven volgens de Commissie 0,16 % van het bbp voor de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen en 0,19 % van het bbp voor maatregelen ter bescherming tegen aardbevingsrisico's. Op grond van artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 kunnen deze extra uitgaven worden toegestaan, voor zover de instroom van vluchtelingen en de aardbevingsrisico's ongewone gebeurtenissen zijn, de gevolgen ervan voor de Italiaanse overheidsfinanciën aanzienlijk zijn en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet in gevaar wordt gebracht wanneer een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject richting de begrotingsdoelstelling op middellange termijn wordt toegestaan. Daarom is de vereiste aanpassing in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn voor 2017 naar beneden bijgesteld om rekening te houden met deze extra kosten.

([1]) Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

([2]) Het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat de Commissie aan de hand van de gezamenlijk overeengekomen methode heeft herberekend.

([3]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

(9) Op 11 juli 2017 heeft de Raad Italië de aanbeveling gedaan de netto primaire overheidsuitgaven ([1]) nominaal met ten minste 0,2 % te doen dalen in 2018, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. Terzelfdertijd was aangegeven dat bij de beoordeling van het ontwerpbegrotingsplan 2018 en de daaropvolgende beoordeling van de begrotingsresultaten 2018 terdege rekening zal moeten worden gehouden met de doelstelling om een begrotingskoers te bereiken die bijdraagt aan zowel het versterken van het voortgaande herstel als aan het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Na de beoordeling die de Commissie in het kader van haar advies over het ontwerpbegrotingsplan 2018 van Italië heeft gemaakt van de kracht van het herstel in Italië, zonder daarbij de uitdagingen wat betreft houdbaarheid uit het oog te verliezen, is voor 2018 een structurele begrotingsinspanning van ten minste 0,3 % van het bbp vereist, zonder een extra afwijkingsmarge over een jaar. Dit stemt overeen met een nominaal groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven van maximaal 0,5 %. Wanneer daarmee in de algehele evaluatie rekening wordt gehouden, bestaat op basis van de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie een risico op een aanzienlijke afwijking van het aanbevolen aanpassingstraject richting de budgettaire middellangetermijndoelstelling in 2018.

(10) Voor 2019 zou, aangezien de overheidsschuldquote van Italië meer dan 60 % van het bbp bedraagt en de verwachte output gap 0,5 %, de nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven op niet meer dan 0,1 % mogen uitkomen, in overeenstemming met de structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp die resulteert uit de matrix van vereisten in het kader van het stabiliteits- en groeipact. Bij ongewijzigd beleid bestaat er een risico dat in 2019 en in de periode 2018-2019 sterk zal worden afgeweken van dat vereiste. Volgens de prognose zal Italië in 2018 en 2019 op het eerste gezicht niet aan de schuldregel voldoen. Bovendien betekent deze hoge Italiaanse overheidsschuldquote (van rond 130 % van het bbp) dat veel middelen worden uitgetrokken voor de schuldendienst, ten nadele van meer groeibevorderende posten zoals onderwijs, innovatie en infrastructuur. Al met al is de Raad van oordeel dat vanaf 2018 de nodige maatregelen moeten worden genomen om aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact te voldoen. Het zou prudent zijn eventuele meevallers te gebruiken om de overheidsschuldquote terug te dringen.

(11) In Italië behoren de uitgaven voor het ouderdomspensioen, met rond 15 % van het bbp, nu tot de hoogste in de Unie. Impliciete verplichtingen die voortvloeien uit de vergrijzing van de bevolking, zijn omgebogen door vroegere pensioenhervormingen, waardoor de houdbaarheid op lange termijn voor Italië is verbeterd, mede ook door de geleidelijke aanpassing van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting. Toch bevatte zowel de begroting voor 2017 als die voor 2018 bepalingen die deze hervorming gedeeltelijk hebben teruggedraaid. In Italië ligt het aandeel van de bevolking ouder dan 65 jaar boven het Uniegemiddelde. Dit aandeel zal naar verwachting mettertijd verder stijgen, waardoor de afhankelijkheidsratio van ouderen in Italië verslechtert. Daarom is de verwachting dat pensioenuitgaven op middellange termijn zullen stijgen. Het hoge aandeel van de ouderdomspensioenen in de overheidsuitgaven zet ook een rem op andere sociale uitgaven, zoals de strijd tegen armoede, en op groeibevorderende uitgavenposten zoals onderwijs, waarvan het aandeel in de uitgaven sinds begin de jaren 2000 afneemt. Met inachtneming van de beginselen van fairness en evenredigheid zouden toch aanzienlijke besparingen kunnen worden verwezenlijkt door in te grijpen op de hoge pensioenrechten waar geen premiebetalingen tegenover staan.

(12) Het Italiaanse belastingstelsel drukt zwaar op kapitaal en arbeid, hetgeen ongunstig uitwerkt op economische groei. Ondanks de recente uitbreiding van gerichte fiscale prikkels behoort de belastingdruk op productiefactoren nog steeds tot de hoogste in de Unie, hetgeen ontmoedigend werkt voor investeringen en werkgelegenheid. Er is ruimte om de belastingdruk budgettair neutraal te verlagen, door een verschuiving naar belastinggrondslagen die minder schadelijk zijn voor groei, zoals onroerend goed en consumptie. De periodieke onroerendzaakbelasting op de eigen woning is in 2015 ingetrokken, ook voor rijkere huishoudens. Bovendien zijn de woz-waarden grotendeels achterhaald en blijft een hervorming om deze af te stemmen op de actuele marktwaarde nog steeds uit. Het aantal en de omvang van belastinguitgaven, met name in het geval van de verlaagde btw-tarieven, zijn bijzonder hoog en de stroomlijning ervan is verder uitgesteld, ondanks dat dit door nationale wetgeving was voorgeschreven. Ook is er ruimte om de lasten te verlagen voor bedrijven en huishoudens die zich aan de regels houden, door de complexiteit van de belastingwetgeving te verminderen en door het algemene niveau van inachtneming van de belastingregels te verhogen. De uitbreiding vanaf 2019 van verplichte elektronische facturatie tot alle transacties in de particuliere sector is een positieve stap in deze richting. Toch zijn de juridische drempels voor contante betalingen verhoogd, hetgeen ontradend kan werken voor het gebruik van elektronische betalingen die, mochten deze verplicht zijn, voor een betere inachtneming van de belastingregels zouden zorgen. Volgens ramingen van het Italiaanse bureau voor de statistiek (Istat) is de schaduweconomie goed voor rond 12,6 % van het bbp in 2015, maar er staan geen strategische initiatieven gepland om deze uitdaging aan te pakken. Rond 15,9 % van de totale werkgelegenheid is gedeeltelijk of helemaal niet gedeclareerd, met in sommige sectoren pieken tot bijna 50 %.

([1]) De netto primaire overheidsuitgaven omvatten de totale overheidsuitgaven, ongerekend rente-uitgaven, uitgaven in het kader van Unieprogramma's die volledig met inkomsten uit fondsen van de Unie worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden gespreid over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde worden uitgevlakt.

(13) De investeringen zijn scherp gedaald tijdens de crisis en hebben nog niet opnieuw het niveau van 2007 bereikt. Het investeringspeil is, ondanks een stijging in 2017, nog steeds laag vergeleken met andere landen van de Unie. Particuliere investeringen waren bijzonder laag, omdat ze werden afgeremd door structurele factoren. Daarbij gaat het onder meer om een minder gunstig ondernemingsklimaat, financiële restricties in verband met onderontwikkelde kapitaalmarkten, restrictieve kredietverlening en een tekort aan hoogopgeleide mensen als gevolg van onder andere hersenvlucht en een beperkte mate van een leven lang leren. Immateriële activa, zoals onderzoek en ontwikkeling, innovatie en opleiding van werknemers, zijn van cruciaal belang voor de productiviteit en de economische groei en kunnen de verschillen in productiviteit tussen landen helpen te verklaren. Toch blijven de investeringen in dit soort activa onder het Uniegemiddelde. Dit valt te verklaren door het grote aantal microondernemingen, het feit dat het in Italië ontbreekt aan specialisatie in kennisintensieve sectoren, de beperkte digitalisering en digitale vaardigheden. Tegelijkertijd zijn de totale overheidsuitgaven voor onderzoek en ontwikkeling verlaagd. Financiering van het midden- en kleinbedrijf blijft sterk afhankelijk van de banksector en kredietverlening blijft beperkt, ook al hebben de financieringskosten een historisch laag niveau bereikt. Daarnaast zijn er belangrijke regionale verschillen in investeringen in onderzoek en ontwikkeling, in het oppikken van recente beleidsprikkels voor innovatieve bedrijven en in de kwaliteit van het onderwijs. Op basis van de huidige evaluatie van de resultaten van verschillende industriële maatregelen die zijn opgezet in het kader van de initiatieven „Finanza per la Crescità" en „Industria/Impresa 4.0", zou het goed zijn om een beleidskader voor de lange termijn op te zetten ter ondersteuning van investeringen die de verschillende factoren die innovatie bevorderen, kunnen versterken, zoals de beschikbaarheid van krediet, een sterke onderzoeksbasis, hoger onderwijs en geschikte vaardigheden. Ook zou het passend zijn om rekening te houden met bestaande verschillen in de regionale industrie- en onderwijsstelsels.

(14) De doelmatigheid van de Italiaanse justitie is de afgelopen jaren slechts licht verbeterd en de langlopende procedures blijven een bron van zorg, vooral in beroepszaken. Zo was in 2016 de tijd die nodig was om civiele en handelsgeschillen te beslechten, nog steeds voor elke aanleg een van de langste in de Unie. De achterstand is verder blijven oplopen bij het Hof van Cassatie (*Corte suprema di Cassazione*) en blijft daar per capita tot de grootste in de Unie behoren. Een belangrijke machtigingswet die de procedureregels in civiele zaken moet stroomlijnen en die sterker afschrikkend moet werken tegen vexatoire gedingen, is al twee jaar in behandeling in het Italiaanse Parlement. Voorts is een van de maatregelen die procesvoering in de hand moeten houden en voor een grotere proceduretdiscipline moeten zorgen, de vereenvoudigde procedure („rito sommario") nog niet de norm geworden bij de hogerberoepsinstanties, en blijft het gebruik van de onontvankelijkheidsfilter voor het instellen van beroep incoherent en beperkt in tweede aanleg, zodat die niet de verhoopte vermindering van inkomende zaken oplevert. In 2016 is het aantal inkomende civiele zaken in zowel eerste als tweede aanleg juist nog aangegroeid, mede door het gestaag stijgende aantal beroepszaken. Een toenemend aantal cassatieberoepen is in 2016 onontvankelijk verklaard, hetgeen een bevestiging is van een recente opwaartse tendens. De mogelijkheden van het Hof van Cassatie om de instroom van zaken aan te pakken, werden negatief beïnvloed door een opvallende toename van de inkomende niet-strafrechtelijke zaken, vooral belastingzaken (hetgeen de rol van het Hof zou kunnen ondergraven). Ook kan een passende handhaving van procedureregels, onder meer ten aanzien van vexatoir beding, bijdragen tot een gedegen en doeltreffende rechtsbedeling.

(15) Corruptie blijft een belangrijke uitdaging voor het ondernemingsklimaat en de overheidsopdrachten in Italië. Italië heeft zijn anticorruptieraamwerk versterkt door de verjaringstermijnen te herzien, door de bescherming voor klokkenluiders uit te breiden tot werknemers uit de particuliere sector en door het misdrijf niet-ambtelijke corruptie beter af te stemmen op internationale normen. Hoewel na de goedgekeurde hervorming de verjaringstermijnen niet worden gestuit door een veroordeling in eerste aanleg, zoals aanbevolen door de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (Greco), kan hiermee toch de ruimte worden beperkt voor misbruik van strafprocesrecht als vertragingstactiek van advocaten bij hogerberoepsinstanties. Als dusdanig kan hiermee een sinds lang bestaand punt van zorg worden gemitigeerd dat corruptiezaken verjaren na een veroordeling in eerste aanleg. Het terugdringen van corruptie kan worden verbeterd door de doelmatigheid van het strafrechtsysteem te vergroten. In 2014 had Italië het hoogste aantal inkomende en aanhangige strafzaken in tweede en derde aanleg in de Unie, mede door een van de hoogste percentages cassatieberoepen. Een en ander heeft erin geresulteerd dat de procesduur in strafzaken een van de langste is. Het stimuleren van versnelde procedures en het ontmoedigen van misbruik van procesrecht kan help om de strafrechtpleging en de strijd tegen corruptie meer slagkracht te geven. Bovendien speelt de nationale anticorruptiedienst ANAC een cruciale rol bij de tenuitvoerlegging van het nieuwe anticorruptieraamwerk.

(16) Het verbeteren van de kwaliteit van de Italiaanse overheidsdiensten kan een positief effect hebben op het ondernemingsklimaat en de mogelijkheden voor ondernemingen om innovatiekansen aan te grijpen. De grote regionale verschillen in de wijze waarop overheidsdiensten meedenken met bedrijven, wijst erop dat ondernemers in bepaalde regio's voor grotere obstakels staan wanneer zij ondernemen. In 2015 is een brede machtigingswet voor de hervorming van de overheidsdiensten aangenomen, die het potentieel in zich heeft om de doelmatigheid te verbeteren in het belang van de economie. Tegen eind 2017 was de uitvoering van de hervorming afgerond en nu komt het erop aan de hand te houden aan deze hervorming, met name in regio's die het slechtst presteren. Wat overheidsbedrijven betreft, is de hervorming erop gericht de regels voor overheidsbedrijven en particuliere entiteiten beter op elkaar af te stemmen. De doelstellingen zijn: het rationaliseren van overheidsbedrijven via fusies, consolidaties van niet-winstgevende bedrijven en privatiseringen; het vergroten van de efficiëntie van de resterende ondernemingen; het voorkomen van een toekomstige wildgroei van niet-essentiële overheidsbedrijven. De handhaving van dit nieuwe raamwerk is van cruciaal belang om deze doelstellingen te behalen. Daarnaast

worden lokale openbare diensten beschermd tegen concurrentie (op en van de markt), hetgeen een effect heeft op de doelmatigheid en kwaliteit van de dienstverlening en zorgt voor tevredenheid bij consumenten. Bij de hervorming van de overheidsdiensten van 2015 waren er ook plannen voor een nieuw raamwerk voor de hervorming van het beheer van lokale openbare diensten. In november 2016 heeft het Grondwettelijk Hof echter de procedure die was gevolgd bij de goedkeuring van een aantal wetgevingsdecreten — waaronder ook het decreet over lokale openbare diensten — ongrondwettelijk verklaard. Aangezien de termijn voor de vaststelling van het decreet in november 2016 is verstreken, moet er een nieuw wetgevingsinitiatief komen.

(17) Het ondernemingsklimaat verbeteren zou het ondernemerschap ten goede komen, terwijl betere randvoorwaarden voor concurrentie zouden bijdragen tot een doelmatigere toewijzing van middelen en productiviteitswinsten. De wet markt en concurrentie 2015 is in augustus 2017 aangenomen en moet correct worden toegepast. Toch blijven er aanzienlijke barrières voor de mededinging bestaan in een aantal sectoren, zoals de intellectuele dienstverlening, lokaal openbaar vervoer, het spoorvervoer en de detailhandel. De concurrentie versterken bij de gunning van openbaredienstcontracten en concessies voor de toegang tot collectieve goederen, kan gunstig uitwerken op de kwaliteit van de dienstverlening. In de sector overheidsopdrachten zullen de baten van de recente hervorming afhangen van de tijdige voltooiing van de hervorming, een coherente toepassing van de plannen voor e-procurement en bundeling en van de daadwerkelijke activering van de centrale instantie voor beleidscoördinatie (*Cabina di regia per gli appalti pubblici*).

(18) Het vertrouwen van de markt in de Italiaanse banken is toegenomen door maatregelen die in 2017 bij diverse zwakkere banken zijn genomen. Mede dankzij de verbeterde economische omstandigheden en onder druk van het toezicht is vooruitgang geboekt bij het afbouwen van niet-renderende leningen, maar het bestaande volume blijft nog steeds hoog. Dit zet een domper op de winstgevendheid van banken en op hun mogelijkheden om intern kapitaal te genereren. Het tempo waartegen niet-renderende leningen van de hand worden gedaan, onder meer door het verdiepen van de secundaire markt voor niet-renderende leningen, moet worden aangehouden, zodat de financiële stabiliteit en de kredietverschaffing aan de reële economie verder worden versterkt. Een verdere herstructurering en consolidering van balansen, ook voor kleine en middelgrote banken, dient te worden gesteund. Daarbij gaat het onder meer om het aanpakken van de structureel geringe winstgevendheid van banken door diep te snijden in de kosten en door het businessmodel te optimaliseren.

(19) Terwijl de diverse hervormingen van de corporate governance nog lopen, zal de volledige uitvoering van de hervormingen bij grotere coöperatieve banken (*banche popolari*) en kleine coöperatieve banken (*banche di credito cooperativo*) de algemene gezondheid van de banksector helpen te schragen. De insolventie- en beslagleggingsraamwerken dragen nog onvoldoende bij aan een snelle afwikkeling en herstructurering van niet-renderende leningen. Een snelle goedkeuring en uitvoering van de noodzakelijke wetgevingsmaatregelen voor de hervorming van het insolventieraamwerk zou helpen om structurele zwakke punten aan te pakken. Maatregelen die in 2016 zijn genomen om banken sneller zekerheden te laten uitwinnen, vinden nog geen toepassing. Het raamwerk voor de buitengerechtelijke uitwinning van zekerheden is nog steeds niet volledig van toepassing op huishoudens en geldt pas sinds kort voor bedrijven.

(20) Ondanks de vooruitgang die de afgelopen jaren dankzij diverse beleidsmaatregelen is geboekt, blijft de toegang tot financiering een belangrijk obstakel voor investeringen en voor groeifinanciering, met name voor het midden- en kleinbedrijf. De financiering van bedrijven verloopt nog steeds in hoofdzaak via banken, terwijl de kapitaalmarkt onderontwikkeld is vergeleken met andere EU-landen. Onder kleine en middelgrote ondernemingen komt aandelenfinanciering zeer weinig voor in vergelijking met het Uniegemiddelde. De invoering van de „aftrek voor het eigen vermogen van een onderneming" was een belangrijke hervorming, maar later werd het referentiepercentage verlaagd waardoor het gunstige effect afzwakte. Het stimuleren van marktgebaseerde toegang tot financiering van bedrijven is een cruciaal aspect bij de diversificatie van de financieringsbronnen van bedrijven, om zo investeringen en groei te ondersteunen.

(21) Arbeidsmarktinstellingen zijn de jongste jaren ingrijpend hervormd. De situatie op de arbeidsmarkt blijft verder verbeteren, met het aantal werkenden dat in 2017 met 1,2 % is gestegen tot meer dan 23 miljoen mensen, om zo opnieuw het niveau van vóór de crisis te bereiken. De arbeidsparticipatie (20-64 jaar) is het afgelopen jaar toegenomen tot meer dan 62 %, ook al ging het hierbij grotendeels om tijdelijke banen. Toch ligt dit percentage nog steeds ruim onder het Uniegemiddelde. Het werkloosheidspercentage is gedaald tot 11,2 % in 2017, maar het totale aantal gewerkte uren ligt nog aanzienlijk lager dan vóór de recessie. Ondanks deze verbeteringen blijven de langdurige werkloosheid en de jeugdwerkloosheid hoog, hetgeen risico's inhoudt voor sociale cohesie en groei. Het percentage jongeren zonder baan, scholing of opleiding is met 20,1 % in 2017 is nog steeds een van de hoogste in de Unie, met grote en hardnekkige regionale verschillen.

(22) Cao-onderhandelingen op ondernemingsniveau of op regionaal niveau blijven nog beperkt, mede door het overwicht van kleine bedrijven in Italië. Dit kan beletten dat lonen zich snel aanpassen aan lokale economische omstandigheden. Eind februari 2018 hebben ondernemersorganisatie Confindustria en de drie grote Italiaanse vakbonden (Cgil, Cisl en Uil) een raamakkoord afgesloten, waarin de rol wordt beklemtoond van regio- of ondernemingscao's (*contrattazione di secondo livello*), omdat daarmee de rechtszekerheid verbetert doordat er duidelijkere regels komen voor de vertegenwoordiging van sociale partners bij onderhandelingen. Belastingkortingen op productiviteitsgerelateerde loonsverhogingen die in regio- of ondernemingscao's zijn vastgelegd, zijn in 2017 verder versterkt, maar de doeltreffendheid ervan valt moeilijk in te schatten. Hoewel het totale aantal cao's is toegenomen, wordt slechts een klein deel daarvan afgesloten door de grote vakbonden en werkgeversorganisaties.

(23) Bij de hervorming van het actief arbeidsmarktbeleid die in de Jobs Act is uitgetekend, is in 2017 weinig vooruitgang geboekt. Opleiding en omscholing zijn van bijzonder belang gelet op de toegenomen flexibiliteit van de Italiaanse arbeidsmarkt en het toenemende aantal tijdelijke contracten. Algemeen bindende dienstverleningsnormen zijn nog niet ingevoerd en het ontbreekt de arbeidsbemiddelingsdiensten aan personeel en adequaat toezicht, hoewel in de nieuwe begrotingswet voor 2018 extra financiële en personele middelen voor de regionale openbare diensten voor arbeidsvoorziening zijn opgenomen. Het aantal medewerkers uitbreiden en ervoor zorgen dat zij voldoende gekwalificeerd zijn voor arbeidsbemiddelingsdiensten en sociale diensten, is ook van cruciaal belang voor de correcte uitvoering van de armoedebestrijdingsregeling die in 2018 is ingevoerd, en voor de jongerengarantie die jongeren in een moeilijke situatie snel een passende baan of opleidingsaanbod wil geven.

(24) De arbeidsparticipatie van vrouwen neemt weliswaar toe, maar blijft tot de laagste van de Unie behoren. Het effect van recente maatregelen, die zijn opgebouwd rond inkomensonafhankelijke geboortepremies, is niet geëvalueerd door de Italiaanse autoriteiten. Er lijkt bewijs te zijn dat deze premies misschien niet doeltreffend zijn om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen. Daarbij komt dat de kans klein is dat zij het geboortecijfer, dat de afgelopen twintig jaar op een zeer laag niveau stagneert, zouden doen stijgen. Het ontbreekt aan een brede strategie om gezins- en beroepsleven te combineren. Deze tekortkomingen komen tot uiting in een vormgeving van het ouderschapsverlof zonder oog voor de gender balance, het ontbreken van flexibele werkregelingen en de onvoldoende beschikbaarheid van adequate, betaalbare en kwalitatieve kinderopvang en zorgdiensten.

(25) Maatregelen invoeren om het menselijke kapitaal te versterken, zou helpen om de inzetbaarheid van werknemers te verbeteren en in te spelen op toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt. De algehele kwaliteit van opleidingen in Italië verbetert, maar er blijven nog grote regionale verschillen bestaan. Het aandeel schoolverlaters zonder diploma ligt nog steeds boven het Uniegemiddelde (30,1 % tegenover het Uniegemiddelde van 19,4 %), vooral bij studenten die in het buitenland zijn geboren. De uitrol van de onderwijshervorming verloopt grotendeels volgens schema en het beroepsonderwijs en de beroepsopleiding verbeteren. Het hoger onderwijs, dat zwaar wordt ondergefinancierd — met overheidsuitgaven van minder dan 0,4 % van het bbp — wordt gekenmerkt door hoge uitvalpercentages en oplopende studieduur. Daardoor behoren de slaagcijfers tot de laagste in de Unie (26,9 % van bevolking in de leeftijd 30 tot 34 jaar). De participatie aan opleidingsprogramma's voor volwassenen neemt toe, maar is nog steeds een van laagste in de Unie, met name voor lager opgeleide volwassenen. Bij- en omscholing dient te worden gestimuleerd, terwijl werkgevers dienen te worden aangemoedigd om hun personeel meer opleidingskansen te bieden. De tenuitvoerlegging van de brede nationale „vaardighedenstrategie" waarvoor in oktober 2017 de aanzet is gegeven, is daarbij van cruciaal belang.

(26) Tegen de EU-tendens in is het percentage mensen dat het risico loopt op armoede of sociale uitsluiting, blijven toenemen en lag het met 30 % in 2016 ruim boven het Uniegemiddelde. Hierdoor worden vooral kinderen, flexwerkers en migranten getroffen. De inkomensongelijkheid is groot en neemt nog toe. In 2016 was het inkomen van de top 20 % van de huishoudens 6,3 maal hoger dan dat van de armste 20 %. Deze verhouding is nog groter voor mensen in werkende leeftijd, omdat het herverdelende effect van pensioenen niet is meegerekend. De invoering van een nieuwe permanente regeling om armoede te bestrijden (*reddito di inclusione*) is een belangrijke stap voorwaarts in het sociaal beleid. Dankzij deze regeling die is ontworpen als een algemene uitkering voor mensen die aan bepaalde armoedecriteria voldoen, zal het — thans geringe — effect van sociale uitkeringen op het terugdringen van armoede vergroten. De regeling is gebaseerd op solide governancemechanismen en zal stelselmatig worden geëvalueerd. Belangrijk is dat zij ook voorziet in een substantiële versterking van de sociale diensten van het land die met een personeelstekort kampen. Nauwere samenwerking tussen sociale diensten en arbeidsbemiddelingsdiensten, maar ook de toewijzing van voldoende middelen, zal van cruciaal belang zijn voor de soepele uitrol van de hervorming. In de regeling is het vroegere werkloosheidsstelsel (ASDI) opgenomen, als een eerste stap naar een rationalisering van de sociale uitgaven. Het Italiaanse zorgstelsel biedt universele dekking en de gezondheid van de bevolking is al met al goed; niettemin zijn zelfgerapporteerde onvervulde zorgbehoeften hoog en nemen zij toe, en blijven er tussen regio's verschillen in organisatie en kwaliteit van de zorg bestaan. Italië heeft enige inspanningen geleverd om iedereen passende toegang tot de zorg te garanderen, onder meer door het wettelijke basispakket in de zorg te herzien en uit te breiden.

(27) In de context van het Europees Semester 2018 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Italië verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2018. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2018 als het nationale hervormingsprogramma 2018 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Italië zijn gericht. Daarbij heeft de Commissie niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Italië, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.

(28) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2018 onderzocht en zijn advies ([1]) daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(29) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Italië in 2018 en 2019 de volgende actie onderneemt:

1. Ervoor zorgen dat de nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 niet meer dan 0,1 % bedraagt, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. Meevallers gebruiken om de verlaging van de overheidsschuldquote te versnellen. De belastingdruk verschuiven weg van arbeid, onder meer door belastinguitgaven te verminderen en de achterhaalde woz-waarden te hervormen. De inspanningen in de strijd tegen de schaduweconomie opvoeren, door onder meer het verplichte gebruik van elektronische betalingen te versterken door de wettelijke drempels voor contante betalingen te verlagen. Het aandeel van ouderdomspensioenen in de overheidsuitgaven verminderen om ruimte te creëren voor andere sociale uitgaven.

2. De duur van civiele processen voor elke aanleg terugbrengen door het stroomlijnen en versterken van de procedureregels, onder meer de regels die momenteel in behandeling zijn bij de wetgever. Tot betere preventie en repressie van corruptie komen door de duur van strafprocessen te verminderen en door het nieuwe anticorruptieraamwerk ten uitvoer te leggen. Zorgen voor de tenuitvoerlegging van het nieuwe raamwerk voor overheidsbedrijven en de efficiëntie en kwaliteit van lokale openbare diensten vergroten. Concurrentiebeperkingen aanpakken, onder meer in de dienstensector, mede via een nieuwe jaarlijkse wet markt en concurrentie.

3. Het tempo van de afbouw van het hoge volume niet-renderende leningen aanhouden en verdere herstructurering en consolidatie van bankbalansen ondersteunen, ook voor kleine en middelgrote banken, en de hervorming van het insolventieraamwerk snel ten uitvoer leggen. Marktgebaseerde toegang tot financiering voor ondernemingen verbeteren.

4. De tenuitvoerlegging van de hervorming van het actief arbeidsmarktbeleid opvoeren door te zorgen voor gelijke toegang tot doeltreffende arbeidsbemiddeling en opleiding. De arbeidsparticipatie van vrouwen aanmoedigen door een brede strategie, het gezinsbeleid rationaliseren en voorzieningen voor kinderopvang ruimer beschikbaar stellen. Onderzoek, innovatie, digitale vaardigheden en infrastructuur stimuleren door doelgerichtere investeringen en de participatie aan het hoger beroepsonderwijs verhogen.

Gedaan te Brussel, 13 juli 2018.

Voor de Raad
De voorzitter
H. LÖGER

([1]) Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.