COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.5.2022
COM(2022) 616 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2022

{SWD(2022) 616 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2022

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques[1], et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques[2], et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

(1) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil[3], qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience, est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier la transition écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la viabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience [a été] actualisée le [XX] juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

---

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

3 Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

(2) Le 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de la volonté commune, réaffirmée lors du sommet social de Porto de mai 2021, de poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022. Le 24 novembre 2021, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Italie est mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi[4]. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, adoptée par le Conseil le 5 avril 2022, ainsi que la proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, adoptée par le Conseil le 14 mars 2022.

(3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement dégradé la situation géopolitique et économique. L'impact de l'invasion sur les économies des États membres se fait sentir par la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse particulièrement sur les ménages les plus vulnérables exposés au risque de précarité énergétique. L'UE connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive relative à la protection temporaire a été activée[5] pour la première fois, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'UE et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale.

(4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évoluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est essentielle à la réalisation des priorités d'action dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre ou sur une partie non négligeable de celles-ci. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus des recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation du plan modifié.

(5) La clause dérogatoire générale est active depuis mars 2020[6]. Dans sa communication du 3 mars 2021[7], la Commission a exposé sa position selon laquelle la décision

---

4 Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

5 Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

6 Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, le 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'Union ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Une incertitude accrue et de sérieux risques à la baisse pesant sur les perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, des hausses sans précédent des prix de l'énergie et des perturbations persistantes de la chaîne d'approvisionnement justifient l'extension de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance jusqu'en 2023.

(6) Conformément à l'approche adoptée par le Conseil dans son avis du 18 juin 2021 sur le programme de stabilité pour 2021, la meilleure façon de mesurer l'orientation budgétaire est actuellement la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19, mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme[8]. Au-delà de l'orientation budgétaire générale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national[9] (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.

(7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication fournissant des orientations générales pour la politique budgétaire en 2023, visant à soutenir la préparation des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques[10]. Sur la base des prévisions macroéconomiques de l'hiver 2022, la Commission est d'avis que le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre semble approprié en 2023, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des effets d'entraînement éventuels entre les pays. La Commission a invité les États membres à tenir compte des orientations dans leurs programmes de stabilité et de convergence. La Commission s'est engagée à suivre de près l'évolution de la situation économique et à adapter ses orientations

---

7 Communication de la Commission au Conseil – Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire, Bruxelles, le 3.3.2021, COM(2021) 105 final.

8 Les estimations relatives à l'orientation budgétaire et à ses composantes figurant dans la présente recommandation sont des estimations de la Commission fondées sur les hypothèses qui sous-tendent ses prévisions du printemps 2022. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et sont susceptibles de stimuler la croissance potentielle.

9 Non financés par des subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

10 Communication de la Commission au Conseil: orientations en matière de politique budgétaire pour 2023, Bruxelles, le 2.3.2022, COM(2022) 85 final.

politiques en fonction des besoins et, au plus tard, dans son paquet de printemps du Semestre européen de fin mai 2022.

(8) Par rapport aux orientations budgétaires formulées le 2 mars 2022, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des perspectives économiques, de l'incertitude accrue et de nouveaux risques baissiers, ainsi que de la hausse de l'inflation par rapport aux prévisions d'hiver. Compte tenu de ces considérations, la réponse budgétaire doit être une augmentation des investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, et des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables afin d'amortir l'impact de la hausse des prix de l'énergie et de contribuer à limiter les pressions inflationnistes des effets de second tour au moyen de mesures ciblées et temporaires. La politique budgétaire doit rester souple afin de s'adapter à l'évolution rapide de la situation et être ajustée pour chaque pays en fonction de sa situation budgétaire et économique, y compris en matière d'exposition à la crise et à l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

(9) Le 30 avril 2021, l'Italie a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de l'Italie. [11]. La libération des tranches est subordonnée aux financements disponibles et à une décision de la Commission, prise conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que l'Italie a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.

(10) Le 27 avril 2022, l'Italie a présenté son programme national de réforme pour 2022 et, le 27 avril 2022, son programme de stabilité pour 2022, conformément au délai fixé à l'article 4 du règlement (CE) n° 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2022 tient également compte des rapports semestriels de l'Italie sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.

(11) La Commission a publié le rapport 2022 pour l'Italie[12] le 23 mai 2022. Elle a dressé le bilan de la mise en œuvre, par l'Italie, de son plan pour la reprise et la résilience, en se fondant sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience, et évalué les progrès accomplis par l'Italie dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent, notamment à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il a également évalué les progrès accomplis

[11] Décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Italie (ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1 REV 2)

[12] SWD(2022) 616 final.

par l'Italie dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'UE en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.

(12) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011 pour l'Italie et publié ses résultats le 23 mai 2022[13]. La Commission a conclu que l'Italie connaissait des déséquilibres macroéconomiques excessifs. En particulier, l'Italie présente toujours des vulnérabilités liées au niveau élevé de la dette publique et à la faible croissance de la productivité, ainsi que des fragilités sur le marché du travail et certaines faiblesses dans le secteur financier.

(13) Le 23 mai 2022, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE. Ce rapport a porté sur la situation budgétaire de l'Italie, étant donné que son déficit public en 2021 dépassait la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, tandis que sa dette publique dépassait la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité et ne respectait pas le critère de réduction de la dette. Il est ressorti de ce rapport que le critère du déficit et de la dette n'était pas rempli. Comme dans sa communication du 2 mars 2022, la Commission a considéré, dans le cadre de son évaluation de tous les facteurs pertinents, que le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette requerrait un effort budgétaire concentré en début de période trop contraignant, qui risquerait de compromettre la croissance. Par conséquent, de l'avis de la Commission, le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette n'est pas justifié dans la situation économique exceptionnelle actuelle. Comme annoncé, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2022 et elle réévaluera la pertinence de proposer d'ouvrir des procédures concernant les déficits excessifs à l'automne 2022.

(14) Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé à l'Italie de prendre, en 2020 et 2021 et conformément à la clause dérogatoire générale, toutes les mesures nécessaires pour combattre efficacement la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise. Il a également été recommandé à l'Italie, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité de la dette, tout en favorisant les investissements. En 2021, sur la base des données validées par Eurostat, le déficit public de l'Italie est passé de 9,6 % du PIB en 2020 à 7,2 % en 2021. La réponse de l'Italie en matière de politique budgétaire a soutenu la reprise économique en 2021, par des mesures d'urgence temporaires représentant 3,5 % du PIB (contre 4,4 % du PIB en 2020). Les mesures prises par l'Italie en 2021 sont conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 ont été pour la plupart temporaires ou contrebalancées par des mesures de compensation. Dans le même temps, certaines des mesures discrétionnaires adoptées par le gouvernement au cours de la période 2020-2021 n'ont pas été temporaires ou assorties de mesures compensatoires, consistant principalement en une réduction des cotisations sociales dans les régions les plus pauvres, une prolongation du crédit d'impôt sur les revenus du travail et l'introduction d'une allocation familiale. D'après les données validées par Eurostat, la dette publique s'élevait à 150,8 % du PIB en 2021.

[13] SWD(2022) 635 final.

(15) Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du programme de stabilité pour 2022 est favorable en 2022 et réaliste par la suite. Le gouvernement prévoit une croissance du PIB réel de 3,1 % en 2022 et de 2,4 % en 2023. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel plus faible, de 2,4 % en 2022 et de 1,9 % en 2023, en raison principalement de projections plus prudentes concernant la demande intérieure. Dans son programme de stabilité pour 2022, le gouvernement prévoit que le déficit nominal diminuera pour s'établir à 5,6 % du PIB en 2022 et à 3,9 % en 2023[14]. La baisse enregistrée en 2022 correspond principalement à la croissance de l'activité économique et à la levée de la plupart des mesures d'urgence. Selon le programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait baisser pour atteindre 147 % en 2022, puis décroître pour s'établir à 145,2 % en 2023. Sur la base des mesures de politique publique connues à la date de clôture des prévisions, les prévisions du printemps 2022 de la Commission annoncent un déficit public de 5,5 % du PIB pour 2022 et de 4,3 % du PIB pour 2023. Par rapport au programme de stabilité pour 2022, le déficit prévu dans les prévisions de la Commission est pratiquement inchangé en 2022, mais plus élevé en 2023, en raison principalement d'une croissance économique plus faible. Dans le même temps, les prévisions du printemps 2022 de la Commission ne tiennent pas compte des mesures de soutien supplémentaires pour 2022 annoncées dans le programme, étant donné que les détails n'étaient pas disponibles avant la date de clôture. Les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur un ratio de la dette publique au PIB plus élevé, estimé à 147,9 % en 2022 et à 146,8 % en 2023. La différence s'explique par un déficit plus élevé et une croissance économique plus faible.

Sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance potentielle du PIB à moyen terme (moyenne sur 10 ans) est estimée à 0,4 %. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et sont susceptibles de stimuler la croissance potentielle de l'Italie.

(16) En 2022, le gouvernement a progressivement supprimé la majorité des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19, de sorte que les mesures d'aide d'urgence temporaires devraient passer de 3,5 % du PIB en 2021 à 1,1 % en 2022. Le déficit public est affecté par les mesures adoptées pour contrer l'incidence économique et sociale de la hausse des prix de l'énergie, qui, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, sont estimées à 0,5 % du PIB en 2022 et supprimées progressivement en 2023[15]. Ces mesures consistent principalement en des transferts sociaux en faveur des ménages les plus pauvres, en des réductions des impôts indirects sur la consommation d'énergie et en des subventions aux entreprises du secteur de l'énergie. Ces mesures ont été présentées comme étant temporaires. Si toutefois les prix de l'énergie devaient rester élevés en 2023 également, certaines de ces mesures

[14] Les estimations présentées dans ce considérant se fondent sur les projections budgétaires détaillées transmises par l'Italie dans le cadre du programme de stabilité pour 2022. À l'exception des chiffres globaux relatifs au déficit et à la dette publics, les projections transmises par l'Italie ne tiennent pas compte du paquet budgétaire annoncé pour mai 2022. Ce train de mesures, adopté le 2 mai 2022, comprenait des mesures d'aide supplémentaires en 2022 ainsi que davantage de ressources pour les projets d'investissement financés au niveau national en 2022 et dans les années à venir.

[15] Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels de ces mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et les dépenses courantes ainsi que, le cas échéant, les mesures relatives aux dépenses en capital.

pourraient être maintenues. Parmi ces mesures, certaines ne sont pas ciblées, notamment la réduction généralisée des impôts indirects sur la consommation d'énergie (TVA et prélèvements fixes). Le déficit public est également affecté par les coûts liés à l'offre d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, devraient représenter 0,1 % du PIB en 2022 et en 2023[16].

(17) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé que, en 2022, l'Italie [17]utilise la facilité pour la reprise et la résilience pour financer de nouveaux investissements favorisant la reprise, tout en menant une politique budgétaire prudente. Elle devrait en outre préserver les investissements financés au niveau national. Le Conseil a également recommandé à l'Italie de limiter la croissance des dépenses courantes financées au niveau national. Il a également été recommandé à l'Italie, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité de la dette, tout en favorisant les investissements.

(18) En 2022, sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission et en tenant compte des informations figurant dans le programme de stabilité de l'Italie pour 2022, l'orientation budgétaire devrait être favorable, et atteindre -2,7 % du PIB[18]. L'Italie prévoit de continuer à soutenir la reprise en recourant à la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires, conformément aux recommandations du Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,9% du PIB par rapport à 2021. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,3 point de pourcentage en 2022[19]. Par conséquent, l'Italie prévoit de préserver les investissements financés au niveau national, comme le recommande le Conseil. La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet expansionniste de 1,3 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cette importante contribution expansionniste tient compte de l'incidence supplémentaire des mesures visant à faire face à l'impact économique et social de la hausse des prix de l'énergie (0,2 % du

---

16 Le nombre total de personnes déplacées d'Ukraine vers l'UE devrait progressivement atteindre 6 millions d'ici à la fin de 2022, et leur répartition géographique est estimée sur la base de la taille de la diaspora existante, de la population relative de l'État membre d'accueil et de la répartition réelle des personnes déplacées en provenance d'Ukraine dans l'ensemble de l'UE en mars 2022. En ce qui concerne les coûts budgétaires par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, en tenant compte à la fois des transferts en espèces dont les personnes sont susceptibles de pouvoir bénéficier et des prestations en nature telles que l'éducation et les soins de santé.

17 Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2021, JO C 304 du 29.7.2021, p. 53.

18 Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

19 Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,3 point de pourcentage du PIB. Cela s'explique par les subventions à l'investissement accordées par le gouvernement, également financées par des prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, ainsi que par des dispositions supplémentaires relatives aux garanties publiques en faveur des PME.

PIB)[20] ainsi que des coûts liés à l'offre d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,1 % du PIB), La croissance des dépenses courantes correspond également à l'augmentation des dépenses relatives à la rémunération des salariés du secteur public, en raison du renouvellement des contrats publics pour la période 2019-2021, qui représentera une part importante des dépenses (¼% du PIB) en 2022, tandis que des ressources supplémentaires en faveur du secteur des soins de santé sont également inscrites au budget (0,1 % du PIB). En ce qui concerne les recettes, la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe régionale sur les activités productives (0,4 % du PIB) devrait également contribuer à l'orientation budgétaire expansionniste. Par conséquent, sur la base des estimations actuelles de la Commission, l'Italie ne limite pas suffisamment la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national en 2022.

(19) En 2023, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une orientation budgétaire de -1,2 % du PIB, dans l'hypothèse de politiques inchangées[21]. Selon les projections, l'Italie devrait continuer de recourir à la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,7 point de pourcentage du PIB par rapport à 2022. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,2 point de pourcentage en 2023[22]. Parallèlement, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet globalement neutre de -0,2 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Il s'agit notamment de l'incidence de la suppression progressive des mesures visant à faire face à la hausse des prix de l'énergie (0,5 % du PIB). Dans le même temps, une augmentation des transferts sociaux (0,4 % du PIB) due à leur indexation sur le taux d'inflation de l'année précédente, et des ressources supplémentaires budgétisées pour le secteur des soins de santé (0,1 % du PIB), qui ne sont pas assorties de mesures compensatoires, devraient également contribuer à la croissance des dépenses courantes nettes. Par conséquent, l'effet globalement neutre des dépenses courantes financées au niveau national repose sur la suppression progressive des mesures visant à faire face à l'incidence de l'augmentation des prix de l'énergie, conformément à ce qui est actuellement prévu.

(20) Dans le programme de stabilité pour 2022, le déficit public devrait progressivement diminuer pour atteindre 3,3 % du PIB en 2024 et 2,8 % d'ici à 2025. Dès lors, il est prévu que le déficit public ne dépasse plus 3 % du PIB en 2025. Ces projections tablent sur une réduction des dépenses totales d'environ 3 points de pourcentage du

---

[20] En 2021, des mesures visant à remédier aux conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie étaient déjà en place en Italie, représentant 0,3 % du PIB. Ces mesures consistaient principalement en des réductions des prélèvements fixes et des taux de TVA sur les factures d'électricité et de gaz naturel et en une augmentation de la prime sociale pour les factures d'électricité et de gaz naturel.

[21] Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

[22] Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet neutre de 0 point de pourcentage du PIB.

PIB et une diminution des recettes totales d'environ 2 points de pourcentage du PIB entre 2023 et 2025. Selon le programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait se réduire d'ici à 2025, pour atteindre précisément 143,4 % en 2024 et 141,4 % en 2025. D'après l'analyse de la Commission, les risques pour la viabilité de la dette semblent élevés à moyen terme.

(21) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), et à l'annexe V, critère 2.2, du règlement (UE) 2021/241, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. Ceux-ci contribuent à relever l'ensemble ou une partie non négligeable des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays adressées à l'Italie par le Conseil dans le cadre du Semestre européen en 2019 et 2020, en plus de toutes les recommandations par pays émises jusqu'à la date d'adoption d'un plan. En particulier, la mise en œuvre efficace et rapide du plan est susceptible d'entraîner des changements structurels durables et, partant, d'avoir une incidence durable sur l'économie et la société italiennes. Un large éventail de réformes dans des domaines d'action clés devrait permettre de lever les obstacles de longue date à la croissance économique. En particulier, le plan contient des réformes visant à encourager des changements structurels dans le fonctionnement de l'administration publique et du système judiciaire et à améliorer l'environnement général des entreprises. Les réformes et les investissements prévus dans les secteurs de l'éducation, du développement des compétences et de la recherche sont susceptibles de renforcer le capital humain et les capacités de recherche à long terme. Les réformes du marché du travail et les investissements prévus pour améliorer les perspectives d'emploi, en particulier pour les jeunes et les femmes, sont susceptibles d'accroître l'offre de main-d'œuvre, de garantir l'égalité d'accès aux compétences et, à terme, de soutenir la croissance économique. Les réformes dans des secteurs tels que les transports et la gestion de l'eau devraient permettre d'améliorer structurellement l'efficacité économique, notamment par le recours plus systématique à des procédures de concours pour attribuer les contrats de services.

(22) Le plan pour la reprise et la résilience de l'Italie contribue à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transition écologique et numérique. Les mesures de soutien aux objectifs climatiques en Italie représentent 37,5 % de l'enveloppe totale du plan, contre 25 % pour les mesures de soutien aux objectifs numériques. La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera l'Italie à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19, tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées demeure importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.

(23) L'Italie a présenté les documents de programmation de la politique de cohésion le 17 janvier 2021 pour l'accord de partenariat[23] et a soumis ses premiers programmes à la

[23] Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas. JO L 231 du 30.6.2021, p. 159.

Commission européenne. Conformément au règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021, l'Italie tiendra compte des recommandations par pays dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Il s'agit là d'une condition préalable à l'amélioration de l'efficacité et à la maximisation de la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence de ces fonds avec les autres instruments et fonds de l'Union. La bonne mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement visant à soutenir la transition écologique et numérique et un développement territorial équilibré.

(24) Au-delà des défis économiques et sociaux abordés par le plan pour la reprise et la résilience, l'Italie fait face à des défis supplémentaires liés au système fiscal. Les politiques budgétaires visant à améliorer l'efficacité du système fiscal peuvent contribuer, entre autres, à remédier aux déséquilibres macroéconomiques de longue date. À moyen et à long terme, un système fiscal plus propice à la croissance et plus efficace contribuerait à réduire la dette publique élevée, favoriserait la croissance de la productivité et soutiendrait la création d'emplois, en particulier pour les femmes.

(25) La charge fiscale pesant sur le travail en Italie est élevée et le profil des taux d'imposition marginaux effectifs sur le revenu des personnes physiques se caractérise par de fortes discontinuités. À la fin de 2021, l'Italie a pris des mesures pour relever ces défis, notamment en introduisant une allocation familiale universelle et en réduisant l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ces mesures devraient permettre d'accroître modérément l'offre de main d'œuvre, en particulier parmi les femmes. La pression fiscale sur le travail reste très élevée à tous les niveaux de revenu par rapport aux autres États membres de l'UE. Dans le même temps, d'autres sources de recettes, moins préjudiciables à la croissance, sont sous-utilisées, ce qui laisse la possibilité de réduire encore la pression fiscale sur le travail sans incidence sur le plan budgétaire. Les valeurs cadastrales, qui servent de base au calcul de la taxe foncière, sont largement dépassées. Le nombre et la taille des dépenses fiscales, notamment pour la TVA, sont élevés, et des mesures devraient être prises pour les rationaliser. Enfin, malgré les recettes relativement élevées tirées des taxes sur l'énergie en Italie, leur conception ne favorise pas suffisamment la transition vers des technologies plus propres, notamment en raison du recours massif à des subventions dommageables à l'environnement. Ces différents aspects sont couverts par la loi d'habilitation pour la réforme fiscale, présentée par le gouvernement fin 2021 et qui, après son adoption, devrait être mise en œuvre par des décrets législatifs.

(26) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE dans la déclaration de Versailles, le plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union européenne de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national, régional et de l'UE sont actuellement définis en dialogue avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.

(27) L'Italie est fortement dépendante des importations d'énergie depuis la Russie, en particulier du gaz, avec 43 % de gaz importé de Russie (ce qui est légèrement inférieur à la moyenne de l'UE, située à 44 %) et 42 % de gaz dans son bouquet énergétique. La dépendance au pétrole brute importé de Russie est plus réduite (11 %) et inférieure à la

moyenne de l'UE (26 %) (le pétrole représente 32 % du bouquet énergétique de l'Italie)[24]. Bien que l'Italie ne connaisse pas de problèmes importants en matière de sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel à court terme, compte tenu de ses importantes capacités de stockage et des liaisons par gazoducs avec l'Afrique du Nord et l'Azerbaïdjan, l'invasion de l'Ukraine par la Russie pourrait poser des problèmes à moyen et à long terme. L'Italie a la possibilité de surmonter les goulets d'étranglement pour accroître sa capacité de transport d'énergie, tant à l'intérieur du pays que depuis les pays voisins. Il est recommandé que les nouveaux investissements dans les infrastructures et les réseaux liés au gaz soient conçus pour être à l'épreuve du temps dans la mesure du possible, afin de faciliter leur viabilité à long terme par une réaffectation future en faveur de carburants durables. L'Italie diversifie actuellement son bouquet énergétique en augmentant la part des énergies renouvelables, notamment des énergies solaire et éolienne, ainsi que de l'hydrogène et du biométhane durable. Néanmoins, compte tenu également des défis potentiels découlant de la situation géopolitique actuelle, il est possible d'accélérer et d'amplifier le déploiement des sources d'énergie renouvelables prévues dans le plan national en matière d'énergie et de climat (PNEC). L'Italie a la possibilité de prendre des mesures supplémentaires pour faciliter l'autorisation de projets dans le domaine des énergies renouvelables. En outre, les objectifs de l'Italie en matière d'efficacité énergétique pourraient ne pas être suffisants pour relever ces défis ou pour répondre aux ambitions du paquet «Ajustement à l'objectif 55». La stratégie en matière d'efficacité énergétique pour le secteur de la construction repose principalement sur des mesures temporaires et devrait être complétée par une stratégie à moyen et à long terme, comprenant des mesures d'efficacité énergétique plus fortes dans les entreprises, en particulier dans l'industrie. En outre, il est nécessaire d'accélérer la décarbonation du secteur des transports, notamment en accélérant le déploiement de bornes de recharge pour les véhicules électriques et en faisant avancer des projets clés dans les domaines du transport ferroviaire, du vélo et des transports publics. L'Italie devra relever ses ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que d'augmentation des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique pour être en conformité avec les objectifs du paquet «Ajustement à l'objectif 55».

(28) Étant donné que l'accélération de la transition vers la neutralité climatique et l'abandon des combustibles fossiles entraînera des coûts de restructuration importants dans certains secteurs, l'Italie peut recourir au mécanisme pour une transition juste dans le cadre de la politique de cohésion afin d'atténuer l'impact socio-économique de la transition dans les régions les plus touchées. En outre, l'Italie peut recourir au Fonds social européen plus pour améliorer les possibilités d'emploi et renforcer la cohésion sociale.

(29) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2022, et son avis[25] est exprimé dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.

(30) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique

[24] Eurostat (2020), part des importations depuis la Russie dans les importations totales de gaz naturel, pétrole brut. Pour la moyenne de l'EU-27, les importations totales sont basées sur les importations hors EU-27. Pour l'Italie, les importations totales comprennent les échanges intra-UE. Le pétrole brut ne comprend pas les produits pétroliers raffinés.

[25] Conformément aux dispositions de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

et monétaire, le Conseil a recommandé que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation concernant la politique économique de la zone euro. Pour l'Italie, cela se traduit en particulier dans les recommandations 1 et 2 ci-dessous.

(31) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2022 et le programme de stabilité pour 2022. Ses recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous correspondent à ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011, Les recommandations 1 et 2 contribuent également à la mise en œuvre des recommandations pour la zone euro, en particulier de la première, de la deuxième et de la quatrième. Les politiques budgétaires mentionnées dans la recommandation 1 contribuent, entre autres, à remédier aux déséquilibres liés à un niveau de dette publique élevé. Les politiques mentionnées dans la recommandation 2 contribuent, entre autres, à remédier aux déséquilibres liés au niveau élevé de la dette publique et à la faiblesse persistante de la productivité, dans un contexte caractérisé par la fragilité du marché du travail et du secteur bancaire.

RECOMMANDE que l'Italie s'attache, en 2022 et 2023:

1. En 2023, à veiller à mener une politique budgétaire prudente, en particulier en maintenant les dépenses courantes financées au niveau national sous le taux de croissance potentiel du PIB à moyen terme, compte tenu du maintien d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine; à se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à accroître les investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, notamment en recourant à la FRR, à RePowerEU et à d'autres fonds de l'UE; pour la période postérieure à 2023, à mener une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir une réduction crédible et progressive de la dette et la viabilité budgétaire à moyen terme par un assainissement progressif, des investissements et des réformes; afin de réduire encore la fiscalité sur le travail et d'accroître l'efficacité du système, à adopter et mettre en œuvre de manière appropriée la loi d'habilitation pour la réforme fiscale, notamment en révisant les taux d'imposition marginaux effectifs, en adaptant les valeurs cadastrales aux valeurs actuelles du marché, en rationalisant et en réduisant les dépenses fiscales, y compris pour la TVA, et les subventions dommageables à l'environnement, tout en garantissant l'équité, et en réduisant la complexité du code fiscal.

2. À procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021; à conclure rapidement les négociations avec la Commission sur les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 en vue d'entamer leur mise en œuvre.

3. À réduire la dépendance aux combustibles fossiles et à diversifier les importations d'énergie; à surmonter les goulets d'étranglement pour accroître la capacité de transport interne de gaz, développer les interconnexions électriques, accélérer le déploiement de capacités supplémentaires en matière d'énergies renouvelables et adopter des mesures visant à accroître l'efficacité énergétique et à promouvoir la mobilité durable.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président