

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 10 luglio 2012

sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015

(2012/C 219/14)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici ⁽²⁾, in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del Comitato per l'occupazione,

sentito il Comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

(1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.

(2) Il Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione ⁽³⁾, che insieme formano gli «orientamenti integrati». Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

(3) Il 12 luglio 2011 il Consiglio ha adottato una raccomandazione ⁽⁴⁾ sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia 2011-2014.

(4) Il 23 novembre 2011 la Commissione ha adottato la seconda analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del secondo semestre europeo di coordinamento integrato ed ex ante delle politiche, che è parte integrante della strategia Europa 2020. Il 14 febbraio 2012 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui annoverava l'Italia tra gli Stati membri che sarebbero stati oggetto di un'analisi approfondita.

(5) Il 1° dicembre 2011 il Consiglio ha adottato conclusioni che invitavano il Comitato per la protezione sociale, di concerto con il Comitato per l'occupazione e altri comitati, a presentare le sue opinioni sulle azioni raccomandate nell'ambito del ciclo politico di Europa 2020. Queste opinioni sono incluse nel parere del Comitato per l'occupazione.

(6) Il Parlamento europeo è stato debitamente coinvolto nel Semestre europeo ai sensi del regolamento (CE) n. 1466/97 e il 15 febbraio 2012 ha adottato una risoluzione sull'occupazione e gli aspetti sociali nell'analisi annuale della crescita 2012 e una risoluzione sul contributo all'analisi annuale della crescita per il 2012.

(7) Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita, sottolineando la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, di ripristinare le normali condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia, di promuovere la crescita e la competitività, di contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e di modernizzare la pubblica amministrazione.

(8) Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al Patto Euro plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei rispettivi programmi nazionali di riforma.

⁽¹⁾ GU L 209 del 28.1997, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

⁽³⁾ Mantenuti per il 2012 dalla decisione 2012/238/UE del Consiglio, del 26 aprile 2012, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 119 del 4.5.2012, pag. 47).

⁽⁴⁾ GU C 215 del 21.7.2011, pag. 4.

(9) Il 30 aprile 2012 l'Italia ha presentato il suo programma di stabilità relativo al periodo 2012-2015 e il suo programma nazionale di riforma 2012. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni. La Commissione ha anche valutato, nell'ambito di un esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, se l'Italia presentasse squilibri macroeconomici. Nel suo esame approfondito la Commissione ha concluso che l'Italia mostra squilibri, seppure non eccessivi. In particolare, anche se il livello del debito pubblico è già sotto stretto controllo nell'ambito del patto di stabilità e crescita, gli sviluppi macroeconomici in materia di andamento delle esportazioni meritano un'attenzione particolare, al fine di ridurre il rischio di effetti negativi per l'economia.

(10) Sulla base della valutazione del programma di stabilità a norma dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico sul quale si fonda detto programma sia plausibile, nell'ipotesi che le condizioni dei mercati finanziari non peggiorino ulteriormente. In linea con le previsioni di primavera 2012 degli uffici della Commissione, si prevede che il PIL reale registri una brusca contrazione nel 2012, per poi recuperare gradualmente nel 2013. Nel rispetto della procedura per i disavanzi eccessivi, l'obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma di stabilità è portare il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL previsto nel trattato entro il 2012, sulla base di un ulteriore contenimento della spesa e di entrate aggiuntive. Successivamente alla correzione del disavanzo eccessivo, il programma di stabilità conferma l'obiettivo di medio termine (OMT) relativo a una posizione di sostanziale equilibrio in termini strutturali, il che riflette in modo adeguato quanto richiesto dal patto di stabilità e crescita. L'Italia prevede di raggiungerlo nel 2013, vale a dire con un anno di anticipo su quanto previsto nel precedente programma di stabilità, grazie alle misure già adottate nel 2010-2011. Sulla base del saldo di bilancio strutturale (ricalcolato)⁽¹⁾, lo sforzo medio annuo previsto a livello di bilancio nel periodo 2010-2012 è nettamente al di sopra dello 0,5 % del PIL raccomandato dal Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi. Il ritmo previsto dell'aggiustamento in termini strutturali nel 2013 consente di raggiungere l'OMT nel corso di tale anno e il previsto tasso di crescita della spesa pubblica, tenendo conto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, sarebbe in regola con il parametro di riferimento per la spesa previsto nel patto di stabilità e crescita.

Il programma di stabilità prevede che il rapporto debito pubblico/PIL raggiunga l'apice nel 2012 per poi iniziare a scendere ad un ritmo crescente parallelamente all'aumento dell'avanzo primario. Nel 2013-2014 l'Italia attraverserà un periodo di transizione e i suoi piani in materia di bilancio dovrebbero assicurare progressi sufficienti a

garantire il rispetto del parametro di riduzione del debito, come confermato anche nelle previsioni di primavera 2012 degli uffici della Commissione. Secondo i piani dell'Italia il valore di riferimento della riduzione del debito sarà raggiunto alla fine del periodo di transizione (2015). Il raggiungimento di tali risultati in termini di disavanzo e di debito richiederà a livello di bilancio un'attuazione piena e rigorosa delle misure correttive adottate nel 2010-2011.

(11) Per quanto riguarda il quadro di bilancio, il Parlamento italiano ha approvato un disegno di legge che introduce il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale italiana. Saranno necessarie disposizioni attuative per definire le caratteristiche fondamentali della norma, vale a dire le modalità di applicazione e gli opportuni meccanismi di correzione e clausole di salvaguardia, nonché il necessario coordinamento tra i diversi livelli amministrativi. Il governo si è impegnato a perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica mediante approfondite revisioni della spesa (spending review) a tutti i livelli amministrativi. Tali revisioni dovrebbero anche consentire di determinare l'ordine di priorità delle voci di spesa in modo favorevole alla crescita. Allo stesso scopo, è in corso un riorientamento dell'uso dei fondi strutturali mediante misure adottate nel marzo 2011 e con il Piano di Azione Coesione del novembre 2011, che mira anch'esso ad accelerare l'assorbimento dei fondi strutturali. Tale assorbimento di fondi, tuttavia, continua a essere ostacolato dalle considerevoli carenze in termini di capacità amministrativa, in particolare nelle regioni dell'obiettivo «Convergenza».

(12) La struttura del sistema fiscale così come il livello elevato di evasione fiscale e lavoro non dichiarato hanno inciso negativamente sui risultati economici del paese. Il rispetto delle norme fiscali e la governance fiscale sono inoltre ostacolati da una molteplicità di spese fiscali e da complesse e laboriose procedure amministrative. Il parziale spostamento del carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi e ai patrimoni già messo in atto nelle riforme legislative è un primo passo importante verso un assetto tributario più propizio alla crescita, ma è necessario un ulteriore spostamento, continuando a tener conto dell'effetto distributivo.

(13) L'accordo del giugno 2011 tra le parti sociali sulla riforma del quadro di contrattazione salariale è stato inserito formalmente nella legislazione. Esso dovrebbe consentire un uso più esteso della contrattazione a livello delle imprese, che tenga conto in modo più puntuale delle esigenze delle specifiche attività produttive, e questo dovrebbe essere monitorato. Tuttavia, per affrontare pienamente la questione di costi unitari del lavoro su base nominale più dinamici rispetto ai propri partner commerciali, che costituisce un elemento della perdita di competitività dell'Italia, il sistema di contrattazione salariale dovrebbe essere ulteriormente riformato consentendo accordi più flessibili anche a livello settoriale nazionale. Nell'aprile 2012 il governo ha proposto

⁽¹⁾ Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma, secondo la metodologia concordata.

un'ambiziosa riforma del mercato del lavoro che affronta sfide presenti da lungo tempo sul mercato del lavoro italiano, compresa la sua segmentazione. Tale riforma deve essere adottata con urgenza, garantendo che i suoi obiettivi e il livello di ambizione rimangano commisurati alle sfide del mercato del lavoro italiano. La portata e l'efficacia della liberalizzazione del sistema dei servizi per l'impiego dovrebbe essere seguita con attenzione.

- (14) Nonostante gli sforzi per aumentare l'occupabilità delle lavoratrici, consistenti per lo più in incentivi fiscali mirati, il tasso di occupazione delle donne italiane è nettamente inferiore (46,5 % nel 2011) rispetto alla media dell'UE a 27 (58,5 % nel 2011). Sono necessarie ulteriori azioni in materia di strutture per l'infanzia e per l'assistenza agli anziani. La sfida è particolarmente importante per le lavoratrici più anziane nel settore privato, in quanto l'età pensionabile per le donne dovrebbe aumentare di cinque anni tra il 2012 e il 2018.
- (15) La disoccupazione giovanile ha raggiunto in Italia una media del 29,1 % nel 2011 ed è ulteriormente aumentata nei primi mesi del 2012. In particolare, è elevato il tasso di disoccupazione tra i diplomati dell'istruzione terziaria e non vi è corrispondenza tra le competenze acquisite e quelle necessarie per il mercato del lavoro. La promozione dell'apprendistato come principale porta d'ingresso nel mercato del lavoro è positiva ma richiede ancora l'applicazione degli strumenti appropriati, quali un nuovo sistema di standard professionali e di formazione e di sistemi di certificazione delle competenze. La Commissione ha istituito un gruppo d'azione per riprogrammare i fondi di coesione verso misure atte a sostenere l'occupazione dei giovani e lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI).
- (16) Il tasso di dispersione scolastica (18,8 % a livello nazionale, con forti variazioni regionali) ha effetti negativi sulla disoccupazione giovanile. Dovrebbero essere intraprese azioni più mirate e coordinate per affrontare la sfida dell'abbandono scolastico precoce combinando prevenzione, interventi e misure compensative. Gli insoddisfacenti risultati del sistema d'istruzione terziaria dovrebbero essere affrontati anche attraverso la piena attuazione della riforma universitaria del 2010 e mediante un legame più stretto tra i risultati delle università e l'assegnazione dei finanziamenti pubblici.
- (17) L'Italia ha adottato importanti misure per liberalizzare i servizi, in particolare quelli professionali, e per migliorare la concorrenza nelle industrie di rete. Tuttavia, rimangono da affrontare sfide molteplici nei settori dell'energia e dei trasporti, in particolare le ferrovie e i porti, in cui restano significative le strozzature dovute alle infrastrutture e al funzionamento del mercato.
- (18) Anche se alcune misure sono già state adottate per promuovere la semplificazione amministrativa, in Italia il contesto in cui operano le imprese resta complesso. In particolare, il sistema giudiziario è afflitto da varie inefficienze in termini di utilizzo delle risorse, delle procedure e dell'organizzazione istituzionale, carenze che si riflettono nel basso rendimento del sistema della giustizia civile italiana, con particolare riferimento alla durata eccessiva dei procedimenti e al volume dell'arretrato.
- (19) L'accesso al finanziamento per le PMI è difficile e l'intensità del venture capital è bassa. Nel dicembre 2011 è stato introdotto un regime fiscale agevolato che consente alle società di dedurre dal reddito imponibile il rendimento figurativo del nuovo capitale immesso nell'impresa. Questo dovrebbe facilitare un aumento delle dimensioni delle PMI e gli investimenti nell'innovazione. Benché siano state adottate alcune misure per promuovere la ricerca e lo sviluppo (R&S), in particolare il rifinanziamento del credito d'imposta per gli investimenti delle imprese nella ricerca, l'intensità rimane bassa e l'attuazione di progetti innovativi è modesta.
- (20) L'Italia ha assunto una serie di impegni nel quadro del Patto Euro plus. Tali impegni, e l'attuazione degli impegni presentati nel 2011, sono connessi alla promozione dell'occupazione, al miglioramento della competitività, all'aumento della sostenibilità delle finanze pubbliche e al rafforzamento della stabilità finanziaria. La Commissione ha valutato l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito del Patto Euro plus. I risultati di tale valutazione sono stati tenuti in debito conto nelle raccomandazioni che seguono.
- (21) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dell'Italia, ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma e ha presentato un esame approfondito. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica dell'Italia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme, offrendo un contributo a livello dell'UE per le future decisioni nazionali. Le sue raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 6.
- (22) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità e il suo parere ⁽¹⁾ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

⁽¹⁾ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.

(23) Alla luce dei risultati dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 1, 4, 5 e 6,

RACCOMANDA che l'Italia adotti provvedimenti nel periodo 2012-2013 al fine di:

- 1) attuare la strategia di bilancio come previsto e garantire che la situazione di disavanzo eccessivo sia corretta nel 2012; garantire il programmato obiettivo di avanzi primari strutturali per riportare il rapporto debito/PIL su una traiettoria in discesa entro il 2013; garantire progressi adeguati verso l'OMT, nel rispetto del parametro di riferimento per la spesa, e realizzare sufficienti progressi verso il rispetto del parametro della riduzione del debito;
- 2) garantire che il chiarimento nelle disposizioni attuative delle caratteristiche chiave del pareggio di bilancio inserito nella Costituzione, ivi compreso un adeguato coordinamento tra i diversi livelli amministrativi, sia coerente con il quadro dell'UE; perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica mediante la prevista spending review e l'attuazione del Piano di Azione Coesione del 2011 per migliorare l'assorbimento e la gestione dei fondi dell'UE, in particolare nell'Italia meridionale;
- 3) adottare ulteriori misure per combattere la disoccupazione giovanile, migliorando anche la pertinenza del percorso formativo rispetto al mercato del lavoro facilitando il passaggio al mondo del lavoro, anche attraverso incentivi per l'avvio di nuove imprese e per le assunzioni di dipendenti; attuare il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche a livello nazionale per promuovere la mobilità del lavoro; adottare misure per ridurre i tassi di abbandono dell'università e combattere l'abbandono scolastico;
- 4) adottare in via prioritaria la riforma del mercato del lavoro per affrontare la segmentazione del mercato del lavoro e istituire un sistema integrato per le indennità di disoccupazione; adottare ulteriori provvedimenti per incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in particolare fornendo servizi per l'assistenza all'infanzia e l'assistenza agli anziani; monitorare e se necessario potenziare l'attuazione del nuovo quadro regolamentare per la determinazione dei salari al fine di contribuire all'allineamento della crescita salariale e della produttività a livello settoriale e imprenditoriale;
- 5) proseguire la lotta contro l'evasione fiscale; perseguire l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato, ad esempio intensificando verifiche e controlli; adottare misure per ridurre la portata delle esenzioni fiscali, le indennità e le aliquote IVA ridotte e semplificare il codice tributario; intraprendere ulteriori azioni per spostare il carico fiscale dal lavoro e dal capitale verso i consumi e i patrimoni nonché l'ambiente;
- 6) attuare le misure già adottate di liberalizzazione e semplificazione nel settore dei servizi; proseguire gli sforzi al fine di migliorare l'accesso al mercato nelle industrie di rete, nonché la capacità e le interconnessioni infrastrutturali; semplificare ulteriormente il quadro normativo per le imprese e rafforzare la capacità amministrativa; migliorare l'accesso agli strumenti finanziari, in particolare al capitale, per finanziare le imprese in crescita e l'innovazione; attuare la prevista riorganizzazione del sistema della giustizia civile e promuovere il ricorso a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie.

Fatto a Bruxelles, il 10 luglio 2012

Per il Consiglio
Il presidente
V. SHIARLY