



Bruselas, 12 de junio de 2017
(OR. en)

9300/17

ECOFIN 404
UEM 153
SOC 384
EMPL 298
COMPET 401
ENV 500
EDUC 228
RECH 184
ENER 223
JAI 482

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	ST 9245/17 ECOFIN 375 UEM 124 SOC 353 EMPL 268 COMPET 370 ENV 470 EDUC 198 RECH 154 ENER 194 JAI 445 - COM(2017) 511 final
Asunto:	Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Italia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2017 de Italia

Adjunto se remite a las Delegaciones el proyecto de Recomendación del Consejo de referencia, en su versión revisada y aprobada por varios comités del Consejo, basada en la propuesta de la Comisión COM (2017) 511 final.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO
de ...
relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Italia

y por la que se emite un dictamen del Consejo
sobre el Programa de Estabilidad de 2017 de Italia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos², y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 16 de noviembre de 2016, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2017 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de los días 9 y 10 de marzo de 2017. El 16 de noviembre de 2016, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Italia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue refrendada por el Consejo Europeo los días 9 y 10 de marzo de 2017. El 21 de marzo de 2017, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro»)³.
- (2) Al ser un Estado miembro cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la Unión Económica y Monetaria, Italia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, como se refleja en las recomendaciones 1 a 4.

³ DO C 92 de 24.3.2017, p. 1.

- (3) El informe específico de 2017 sobre Italia fue publicado el 22 de febrero de 2017. En él se evaluaban los avances realizados por Italia de a la hora de poner en práctica las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 12 de julio de 2016, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Italia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Incluía asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados también se publicaron el 22 de febrero de 2017. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Italia está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos. Una elevada deuda pública y una dinámica prolongada de debilidad en la productividad conllevan riesgos con efectos transfronterizos en un contexto de elevados préstamos no productivos y desempleo. Es particularmente importante la necesidad de adoptar medidas que reduzcan el riesgo de repercusiones negativas sobre la economía italiana y, dado su tamaño y su influencia sobre otros países de la Unión, de efectos secundarios negativos para la Unión Económica y Monetaria.

- (4) El 27 de abril de 2017, Italia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2017 y su Programa de Estabilidad de 2017. Para tener en cuenta las interrelaciones entre ambos programas, los dos se han evaluado al mismo tiempo. El Programa Nacional de Reformas de 2017 de Italia incluye compromisos tanto a corto como a medio plazo. A corto plazo, están previstas la adopción definitiva de la legislación pendiente en materia de competencia y la reforma del proceso penal y del régimen de prescripción, la aplicación de la ley de lucha contra la pobreza, así como las medidas relativas a convenios colectivos negociados a nivel de empresa, desplazamiento de la presión fiscal y privatizaciones. Las medidas previstas a medio plazo afectan a la hacienda pública, la fiscalidad, el mercado de trabajo, los sistemas bancarios y crediticios, la competencia, la Administración pública y la justicia, y la inversión. El Programa Nacional de Reformas de 2017 incluye también los retos identificados en el informe específico de 2017 y la Recomendación para la zona del euro, incluida la necesidad de relanzar la inversión y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si se aplican íntegramente, en los plazos indicados, estas medidas ayudarían a abordar los desequilibrios macroeconómicos de Italia y las recomendaciones específicas por país. Sobre la base de la evaluación de los compromisos políticos contraídos por Italia, la Comisión confirma su evaluación anterior de que, por el momento, no están justificadas nuevas medidas en el marco del procedimiento de desequilibrios macroeconómico previsto en los Reglamentos (UE) n.º 1176/2011 y (UE) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo⁴. La aplicación de la agenda de reformas será objeto de un estrecho seguimiento a través de un control específico.

⁴ Reglamento (UE) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (DO L 306 de 23.11.2011, p. 8).

- (5) En los programas relativos a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para el periodo 2014

-2020 se ha

por país. Según lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su Acuerdo de Asociación y de los programas correspondientes. La Comisión ha facilitado detalles suplementarios sobre cómo se debe emplear esa disposición en las directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE con una buena gobernanza económica.

⁵ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

- (6) Italia se encuentra actualmente sujeta al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a la norma en materia de deuda. En su Programa de Estabilidad de 2017, el Gobierno prevé una mejora del déficit global, que pasaría del 2,4 % del PIB en 2016 al 2,1 % en 2017, el 1,2 % en 2018, y, en general, a una situación de equilibrio presupuestario en 2019. Se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo, es decir, lograr el equilibrio presupuestario en términos estructurales, se alcance en 2019 y se mantenga en 2020, mientras que el saldo estructural recalculado⁶ apunta a un pequeño déficit estructural (0,3 % del PIB) en ambos años. Tras haber aumentado en 2016 (hasta el 132,6 % del PIB, frente al 132,1 % en 2015), se estima que la proporción del PIB que representa el endeudamiento de las administraciones públicas prevista en el Programa de Estabilidad de 2017 se estabilizará, en términos generales, en 2017, y disminuirá a partir de 2018 hasta alcanzar el 125,7 % en 2020. La incertidumbre sobre la composición y la ejecución de la estrategia presupuestaria a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2017 implica riesgos de revisión a la baja de las previsiones de crecimiento y en relación con el cumplimiento de los objetivos presupuestarios. En particular, las previsiones de primavera de 2017 de la Comisión prevén casi el mismo crecimiento del PIB real para 2018 que el Programa de Estabilidad de 2017, a pesar de un déficit notablemente más elevado. De hecho, la previsión de la Comisión no incorpora una subida del IVA (0,9 % del PIB) adoptada como una «cláusula de salvaguardia» para alcanzar los objetivos presupuestarios en 2018, debido también a que el Programa de Estabilidad de 2017 confirma la intención de no activarla sin dar más detalles sobre las medidas de compensación alternativas. Por otra parte, el Programa de Estabilidad de 2017 recoge la intención de encontrar más margen de maniobra para reducir la carga fiscal.

⁶ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología acordada.

- (7) El Programa de Estabilidad de 2017 indica que el impacto presupuestario general de la afluencia excepcional de refugiados y de las medidas en materia de seguridad tomadas en 2016 y 2017 es importante y constituye una prueba suficiente del volumen y el carácter de estos gastos presupuestarios adicionales. Según la Comisión, los gastos adicionales subvencionables ascendieron en 2016 al 0,06 % del PIB en relación con la afluencia excepcional de refugiados y al 0,06 % del PIB en relación con las medidas relacionadas con la seguridad. Para 2017, los gastos admisibles relacionados con la excepcional afluencia de refugiados se estiman, con carácter preliminar, en el 0,16 % del PIB.⁷ Por otra parte, en 2017, las autoridades italianas invocaron la cláusula de circunstancia inusual en respuesta a la actividad sísmica excepcional. Los gastos admisibles relacionados con la actividad sísmica excepcional se estiman, con carácter preliminar, en el 0,18 % del PIB en 2017.⁸ Las disposiciones recogidas en el artículo 5, apartado 1, y en el artículo 6, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 permitirían hacer frente a este gasto adicional en la medida en que el flujo de refugiados, la gravedad de la amenaza terrorista y la actividad sísmica excepcional constituyen acontecimientos excepcionales, su impacto en las finanzas públicas italianas sea significativo y la sostenibilidad no se vea comprometida al permitir una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste de cara al objetivo presupuestario a medio plazo. Por tanto, el ajuste requerido hacia el objetivo presupuestario a medio plazo para 2016 se ha reducido en un 0,12 % del PIB para tener en cuenta otros costes relacionados con los refugiados y la seguridad. En cuanto a 2017, en la primavera de 2018 se realizará una evaluación final, en la que se incluirán los importes admisibles, sobre la base de los datos facilitados por las autoridades italianas.

⁷ Este importe se basa en el coste presupuestario global del 0,25 % del PIB previsto en el Programa de Estabilidad de 2017, del cual ya se han deducido la desviaciones temporales del 0,03 % del PIB y del 0,06 % ya concedidas en 2015 y 2016, respectivamente. En su dictamen sobre el proyecto de Plan Presupuestario de 2017 de Italia, la Comisión anunció que estaba dispuesta a estudiar una desviación adicional debido a la persistencia de la excepcional afluencia de refugiados en Italia, también en la perspectiva del Consejo Europeo de octubre de 2016, en el que se reconocía «la importante contribución, asimismo de carácter financiero, realizada por los Estados miembros de primera línea en los últimos años».

⁸ En su dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de 2017 de Italia, la Comisión ha considerado que los importes asignados a la gestión de emergencias y el plan de inversiones preventivo para la protección del territorio nacional contra los riesgos sísmicos podían considerarse de carácter integrado. Respecto de los años siguientes, únicamente las variaciones positivas en los recursos asignados a este fin se considerarían admisibles de cara a otras posibles desviaciones temporales.

- (8) Para 2016, se concedió a Italia una desviación temporal del 0,5 % del PIB con respecto a la senda de ajuste requerida hacia el objetivo presupuestario a medio plazo a fin de tener en cuenta importantes reformas estructurales con efectos positivos sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y un 0,25 % adicional del PIB para tener en cuenta las necesidades de gastos nacionales de inversión en proyectos cofinanciados por la Unión. Por lo que se refiere a la cláusula de inversión, una de las condiciones de admisibilidad es el aumento de la inversión pública. Los datos relativos a la ejecución para el ejercicio 2016 registraron una disminución de la inversión pública en el mismo ejercicio con respecto a 2015 (1 600 millones EUR). Sin embargo, el Consejo reconoce que existen factores específicos que afectaron a la inversión pública el año pasado. Uno de estos factores fue la incertidumbre asociada a la transición al nuevo Código de contratación pública y concesiones, que se ha revisado en consonancia con las recomendaciones específicas por país de 2016. Además, lo cual es aún más importante, en 2016 se produjo una fuerte caída de las inversiones financiadas a través de los fondos de la Unión como consecuencia de la puesta en marcha del nuevo período de programación, mientras que la inversión financiada en el ámbito nacional aumentó ligeramente (1 100 millones EUR). Por lo tanto, dado que las inversiones financiadas en el ámbito nacional aumentaron en 2016 y los gastos relacionados con la cláusula de inversión no sustituyen a esta, se puede conceder una desviación temporal del 0,21 % del PIB a Italia en relación con la cláusula de inversión correspondiente a los gastos nacionales admisibles para su cofinanciación, como se indica en el Programa de Estabilidad de 2017. Una vez que se tiene en cuenta la flexibilidad adicional del 0,83 % del PIB en virtud de una circunstancia inusual, la reforma estructural y las cláusulas de inversión, las previsiones de primavera de 2017 de la Comisión apuntan a una cierta desviación de la senda de ajuste hacia el objetivo a medio plazo en 2016.
- (9) El 12 de julio de 2016, el Consejo recomendó a Italia lograr un ajuste presupuestario anual del 0,6 % o más del PIB de cara al objetivo presupuestario a medio plazo en 2017. Sobre la base de las previsiones de primavera de 2017 de la Comisión, existe un riesgo de desviación significativa respecto del ajuste recomendado con vistas al objetivo a medio plazo en 2017, y para el conjunto de 2016 y 2017. No obstante, esta conclusión podría cambiar a un riesgo de cierta desviación si la prestación temporal para el caso improbable de que se aplique la cláusula de acontecimiento inusual relativa a la afluencia excepcional de refugiados y el plan de inversiones preventivo para la protección del territorio nacional contra los riesgos sísmicos (estimado en el 0,34 % del PIB, con carácter preliminar, en su conjunto) se deduce de los requisitos en 2017.

(10) En 2018, a la vista de su situación fiscal y, en particular, de su nivel de deuda, se espera que Italia aplique más ajustes con el fin de cumplir el objetivo presupuestario a medio plazo de una situación presupuestaria equilibrada en términos estructurales. De acuerdo con la matriz de ajuste acordada en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, ese ajuste se traduce en el requisito de un porcentaje de reducción nominal del gasto público primario neto de al menos un 0,2 % en 2018. Ello correspondería a un ajuste estructural anual de al menos el 0,6 % del PIB. Suponiendo que no haya cambios en las políticas, existe el riesgo de una desviación significativa del requisito en 2018. No está previsto, en principio, que Italia cumpla la norma en materia de deuda en 2017 y 2018. En conjunto, el Consejo considera que Italia debe estar dispuesta a adoptar nuevas medidas para asegurar el cumplimiento en 2017 y que será preciso adoptar nuevas medidas en 2018 para dar cumplimiento a las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. No obstante, tal como se prevé en el Reglamento (CE) n.º 1466/97, la evaluación de los planes presupuestarios y los resultados deben tener en cuenta el equilibrio presupuestario del Estado miembro a la luz de las condiciones cíclicas. Tal como se recuerda en la Comunicación de la Comisión sobre el Semestre Europeo de 2017 que acompaña a las recomendaciones específicas por país, la evaluación del proyecto de Plan Presupuestario para 2018 y la posterior evaluación de los resultados presupuestarios de 2018, deberán tener debidamente en cuenta el objetivo de conseguir una orientación presupuestaria que contribuya tanto a reforzar la recuperación en curso como a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de Italia. En ese contexto, el Consejo toma nota de que la Comisión tiene el propósito de llevar a cabo una evaluación global acorde con el Reglamento (CE) n.º 1466/97, en particular en vista de la situación cíclica existente en Italia.

- (11) Debido a que Italia no cumplió, después de un primer examen, la norma en materia de deuda en 2015, el 22 de febrero de 2017 la Comisión publicó un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE, en el que se concluía que «salvo que las medidas estructurales adicionales, por un valor de al menos el 0,2 % del PIB que el Gobierno se comprometió a adoptar a más tardar en abril de 2017 sean promulgadas de forma creíble por entonces y se consiga reducir la brecha para lograr un claro cumplimiento del componente preventivo en 2017 (y, por tanto, en 2016), el análisis actual sugiere que debe considerarse que, por el momento, no se cumple el criterio de la deuda definido en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/97. Sin embargo, una decisión sobre si es o no oportuno recomendar el inicio de un procedimiento de déficit excesivo solo debería adoptarse sobre la base de las previsiones de primavera de 2017 de la Comisión, teniendo en cuenta los datos relativos a la ejecución para 2016 y la aplicación de los compromisos presupuestarios suscritos por las autoridades italianas en febrero de 2017.» En abril de 2017, el Gobierno adoptó las medidas de saneamiento adicionales solicitadas. Por tanto, no son necesarios nuevos pasos para el cumplimiento del criterio de la deuda en 2015 en esta fase. La Comisión reevaluará la conformidad de Italia con el criterio de deuda en el otoño de 2017 sobre la base de los datos notificados para 2016 y las previsiones de otoño de 2017 de la Comisión, en las que se incorporarán nuevos datos sobre la ejecución presupuestaria en 2017 y los planes presupuestarios para 2018.
- (12) La alta proporción de endeudamiento de las administraciones públicas de Italia se estabilizará, pero no disminuirá, debido al empeoramiento del saldo primario estructural y la actual situación macroeconómica. Situado a más del 130 % del PIB, esto supone que se están asignando recursos significativos a financiar los costes del servicio de la deuda en detrimento de partidas generadoras de crecimiento, como la educación, la innovación y las infraestructuras.

- (13) El sistema tributario de Italia no favorece el crecimiento económico y la eficacia, por varios motivos. A pesar de una modesta reducción reciente, la carga fiscal sobre los factores de producción sigue siendo una de las más elevadas de la Unión. Existe margen para otorgar un mayor papel a los impuestos menos perjudiciales para el crecimiento, sin que ello tenga incidencia en el presupuesto. El impuesto aplicable a la primera residencia fue derogado en 2015, lo que supuso un paso atrás en el proceso hacia una estructura fiscal más eficiente. A pesar de que la legislación nacional lo exigía con una periodicidad anual, se ha seguido aplazando la muy esperada revisión de los gastos fiscales, en particular por lo que respecta a los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido. Aún sigue pendiente una reforma de los valores catastrales, obsoletos en comparación con los valores corrientes de mercado. El bajo cumplimiento de las obligaciones tributarias y la complejidad de la Ley Tributaria italiana aumentan la presión sobre las empresas y las familias que cumplen sus obligaciones tributarias. Las medidas recientes, como la obligación de facturación electrónica y el pago fraccionado para las compras de los organismos públicos, van en la dirección correcta. No obstante, no es obligatoria la facturación electrónica en el caso de las transacciones entre particulares y recientemente se ha planteado fijar unos límites al uso de dinero en efectivo, de modo que los pagos electrónicos siguen estando muy por debajo de la media de la Unión, en detrimento del cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- (14) Por lo que se refiere al procedimiento presupuestario, en 2016 se aprobó una reforma integral. La Comisión seguirá de cerca la aplicación de la reforma, que hará de la revisión del gasto una parte integrante del procedimiento presupuestario.
- (15) Las condiciones marco, la Administración pública y el entorno empresarial de Italia siguen adoleciendo de una serie de deficiencias estructurales que siguen ralentizando la ejecución de las reformas, desalentando la inversión, creando incertidumbre e induciendo al rentismo parasitario. Las reformas del sistema judicial civil adoptadas en los últimos años para aumentar su eficiencia, mejorar la gestión de los asuntos y garantizar el rigor en los procedimientos, están comenzando a dar resultado, aunque solo lentamente. La duración de los procesos civiles sigue constituyendo un reto importante. Aunque ha disminuido ligeramente en las instancias inferiores, el tiempo de tramitación y la acumulación de demandas civiles y mercantiles siguen estando entre los más altos de la Unión en todas las instancias. Una reforma del procedimiento civil aún pendiente prevé unos criterios de admisibilidad más estrictos para interponer un recurso, la simplificación de los procedimientos civiles en todas las instancias y la adopción de medidas disuasorias contra los litigios entablados con temeridad.

- (16) Varios indicadores confirman que la corrupción sigue siendo un problema grave en Italia a pesar de las reformas adoptadas hasta ahora. La reforma largo tiempo esperada relativa al régimen de prescripción con el fin de intensificar la lucha contra la corrupción está pendiente desde 2014. En su forma actual, el régimen de prescripción conduce a una elevada proporción de casos prescritos tras una condena en primera instancia. Por otra parte, la Autoridad Nacional de Lucha contra la Corrupción dispone de limitados recursos financieros y humanos para ejercer sus competencias y, por ello, el marco de prevención sigue estando fragmentado.
- (17) En 2015 se aprobó una ley general que permitía la reforma de la administración pública que tiene potencial para mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración. Sin embargo, a raíz de la sentencia de noviembre de 2016 del Tribunal Constitucional, que declaró inconstitucional el procedimiento seguido para la adopción de determinados decretos legislativos de ejecución, aún sigue pendiente la aplicación de partes fundamentales de la reforma. En particular, la sentencia se refiere a tres ámbitos fundamentales: los servicios públicos locales, el empleo público y las empresas públicas. Son necesarias nuevas iniciativas legislativas para la reforma de los servicios públicos locales y el empleo público a nivel de gestión, ya que el plazo para los respectivos decretos expiró en noviembre de 2016. Por lo que se refiere a las empresas públicas, el Decreto adoptado antes de la sentencia debe ser modificado. La reforma tiene por objeto reducir el número de empresas públicas, mejorar su eficiencia, y asegurarse de que funcionan con las mismas normas que para las entidades de propiedad privada. La puesta en marcha de las privatizaciones previstas contribuiría también a la racionalización de las empresas públicas.

- (18) Las condiciones marco para la competencia también siguen siendo desfavorables. En particular, la legislación en materia de competencia de 2015 aún no se ha adoptado. Persisten importantes obstáculos a la competencia en ciertos sectores, como el de las profesiones reguladas, las concesiones, la contratación pública y el sistema de autorizaciones, así como los servicios públicos locales, incluido el transporte. En particular, siguen siendo muy limitados los avances en el fomento de un funcionamiento eficiente, transparente y orientado a la competencia del mercado del transporte público, en particular en el caso de los ferrocarriles en régimen de concesión por el Estado. Según un nuevo indicador desarrollado por la Comisión, el nivel de restricción es superior en Italia a la media ponderada en la Unión para la mayoría de las profesiones analizadas. Como parte del paquete de medidas para hacer frente a las barreras en los mercados de servicios, en enero de 2017 se presentaron directrices específicas por profesión para abordar esta cuestión mediante una Comunicación de la Comisión sobre las recomendaciones para la reforma de la reglamentación en materia de servicios profesionales.
- (19) El importante volumen de préstamos no productivos del sector bancario sigue lastrando los beneficios de los bancos y su capacidad de generar capital a nivel interno. Esto afecta a la oferta de crédito y, en particular, a las pequeñas empresas. Las iniciativas políticas adoptadas hasta la fecha no han dado lugar a una importante reducción de los préstamos no productivos. Siguen sin desarrollarse suficientemente las orientaciones para la supervisión sobre la gestión de préstamos no productivos a escala nacional. Los bancos medianos y pequeños siguen siendo más vulnerables que las grandes entidades de crédito. Por lo tanto, la Comisión controlará la aplicación de la reforma de la gobernanza corporativa de las cooperativas de crédito de mayores dimensiones (*banche popolari*) y de los pequeños bancos mutualistas, elemento que resulta fundamental para el saneamiento del sistema bancario. Recientemente se han tomado medidas de reforma, pero el marco de insolvencia y ejecución de garantías sigue siendo poco propicio para una rápida reestructuración y saneamiento de los préstamos no productivos, especialmente por lo que se refiere a las pequeñas empresas y las microempresas. Un proyecto de ley de habilitación destinada a revisar y racionalizar los instrumentos de ejecución forzosa y de insolvencia, actualmente en debate en el Parlamento, podría contribuir a superar las ineficiencias actuales y al desarrollo de un mercado secundario para la deuda morosa en Italia.

- (20) A pesar de la mejora gradual del mercado de trabajo gracias a las reformas, el desempleo juvenil y de larga duración siguen siendo elevados (6,7 % y 38 %, respectivamente, en 2016) y más de 1,2 millones de jóvenes no tienen estudios ni trabajo y no reciben formación. Si bien la aplicación de la Garantía Juvenil⁹ ha progresado mucho, persisten algunos retos para garantizar una aplicación más eficaz y completa. El porcentaje de los beneficiarios de la Garantía Juvenil que seis meses después del término del programa siguen en empleo, educación, formación de aprendizaje o de prácticas sigue siendo superior a la media de la Unión. Sin embargo, la penetración en el grupo de población seleccionado sigue siendo baja y las diferencias regionales respecto de los resultados significativas. La reforma de las políticas activas del mercado de trabajo, incluida la reforma de su sistema de gobernanza, se encuentra todavía en una fase temprana y los servicios de empleo siguen siendo débiles, con grandes disparidades regionales. La formación de los adultos no está suficientemente desarrollada, lo que puede afectar negativamente al mercado de trabajo de las personas poco cualificadas.
- (21) La participación de las mujeres en el mercado laboral y su potencial como población activa sigue estando en gran medida infrautilizado. La actividad laboral de las mujeres italianas figura entre la más bajas de la Unión. Algunas características del sistema tributario y de prestaciones siguen disuadiendo a los segundos perceptores de renta a la hora de participar en el mercado de trabajo mientras que el acceso a unos servicios de asistencia asequibles (para niños y personas mayores) sigue siendo limitado y con grandes disparidades regionales. El permiso de paternidad es uno de los más bajos de la Unión.
- (22) La negociación de segundo nivel no es muy utilizada. Esta situación impide una asignación de recursos eficiente y la adaptación de los salarios a las condiciones económicas locales. Esto también se debe a las normas marco y prácticas de negociación colectiva, que reducen el margen de negociación a nivel local. Todavía no se han aplicado los acuerdos firmados por los interlocutores sociales desde enero de 2014, que establecen los procedimientos y criterios para calcular la representatividad de los sindicatos, lo que reduciría la incertidumbre en las relaciones laborales. Las desgravaciones fiscales sobre los incrementos salariales ligados a la productividad no han resultado eficaces a la hora de ampliar significativamente el uso de la negociación de segundo nivel.

⁹ Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (DO C 120 de 26.4.2013, p. 1).

- (23) El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social está muy por encima de la media de la Unión, especialmente en el caso de los niños y las personas de origen inmigrante. También existen importantes disparidades regionales. Se han hecho algunos avances por lo que respecta a la estrategia contra la pobreza. El recientemente aprobado régimen de renta de inclusión social constituye un paso positivo hacia el establecimiento de un sistema único y global contra la pobreza. Su eficacia dependerá de su aplicación adecuada con la movilización de recursos pertinentes (por ejemplo, mediante la racionalización de las distintas asignaciones de carácter social), a través de una adecuada focalización en función de los recursos disponibles y la asignación prioritaria en favor de las familias con hijos, así como de procedimientos eficaces sobre el terreno en relación con la prestación de las ayudas en términos de renta y de servicios integrados. En la situación actual, no queda claro si los recursos financieros serán suficientes para abordar el desafío de la pobreza de Italia. Sufragar los recursos suplementarios al mismo tiempo que se respetan los objetivos presupuestarios, reducir la fragmentación del sistema de asistencia social, racionalizar los gastos sociales y hacer frente a su actual desviación en favor de las pensiones, siguen siendo los principales retos.
- (24) En el contexto del Semestre Europeo de 2017, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Italia y lo ha publicado en el informe por país de 2017. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2017 y el Programa Nacional de Reformas de 2017, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Italia en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Italia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incorporando aportaciones del nivel de la Unión a las futuras decisiones nacionales.
- (25) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2017, y su dictamen¹⁰ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (26) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2017 y el Programa de Estabilidad de 2017. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación.

¹⁰ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMIENDA a Italia que tome medidas en 2017 y 2018 con el fin de:

1. Realizar un importante esfuerzo presupuestario en 2018 atendiendo a los requisitos del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, teniendo en cuenta la necesidad de consolidar la recuperación en curso y de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de Italia. Garantizar la aplicación oportuna del programa de privatizaciones, y utilizar los beneficios extraordinarios para acelerar la reducción de la ratio de deuda públicas/PIB. Desplazar la presión fiscal de los factores de producción hacia los impuestos menos perjudiciales para el crecimiento sin que ello tenga incidencia financiera en el presupuesto y con el objetivo claro de reducir el número y el alcance de los gastos tributarios, reformar el anticuado sistema catastral y el restablecimiento del impuesto sobre la primera residencia para los hogares de renta alta. Ampliar el uso obligatorio de la facturación y de los pagos electrónicos.
2. Reducir la duración de los procesos civiles por medio de una gestión eficaz de los asuntos y unas normas que garanticen la disciplina en dichos procesos. Intensificar la lucha contra la corrupción, en particular, mediante la revisión de los plazos de prescripción. Completar las reformas del empleo público y mejorar la eficiencia de las empresas públicas. Adoptar y aplicar rápidamente la legislación pendiente en materia de competencia y abordar las restantes restricciones que afectan a la competencia.
3. Acelerar la reducción del volumen de préstamos no productivos y reforzar los incentivos para el saneamiento y la reestructuración del balance, en particular en el sector de los bancos sujetos a supervisión a nivel nacional. Adoptar una reforma radical del marco regulador de la insolvencia y de la ejecución de las garantías.
4. Reforzar, con la participación de los interlocutores sociales, el marco de negociación colectiva con el fin de que los convenios colectivos tengan mejor en cuenta las condiciones locales. Desarrollar políticas activas del mercado laboral eficaces. Facilitar la incorporación al trabajo de la segunda persona que contribuye a los ingresos familiares. Racionalizar el gasto social y mejorar su composición.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente