

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 12 luglio 2011

sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014

(2011/C 215/02)

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 3,

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 indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (per il periodo 2010-2014) e il 21 ottobre 2010 una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione ⁽²⁾, che insieme formano gli «orientamenti integrati». Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.
- (3) Il 12 gennaio 2011 la Commissione ha adottato la prima Analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di *governance* economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato ed ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.
- (4) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strut-

turali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e in seguito all'Analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

- (5) Il 25 marzo 2011 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 programmi nazionali di riforma.

- (6) Il 6 maggio 2011 l'Italia ha presentato l'aggiornamento del suo programma di stabilità 2011, relativo al periodo 2011-2014, e il suo programma nazionale di riforma 2011. Onde tener conto di eventuali correlazioni, i due programmi sono stati valutati contemporaneamente.

- (7) L'economia italiana era caratterizzata da debolezze strutturali molto prima dell'attuale crisi economica e finanziaria mondiale. Tra il 2001 e il 2007 la crescita del PIL reale media è stata pari a circa l'1 %, ovvero la metà della media dell'area dell'euro, principalmente a causa della fiacca crescita della produttività. Poiché questo andamento ha interessato l'intero paese, le grandi disparità economiche a livello di regioni non si sono ridotte. Pur non presentando grandi squilibri interni a livello del settore privato, l'economia è stata gravemente colpita dalla crisi mondiale. Un crollo delle esportazioni e successivamente degli investimenti ha prodotto una forte contrazione del PIL reale, pari a circa il 7 % tra il secondo trimestre del 2008 e il secondo trimestre del 2009. Dopo la costante diminuzione registrata nel decennio precedente, il debito pubblico lordo è salito al 119 % alla fine del 2010, riflettendo anche il netto calo del PIL. L'occupazione è diminuita in maniera molto inferiore, anche grazie ad un sistema finanziato dallo Stato per la riduzione delle ore lavorate, e pertanto il tasso di disoccupazione è aumentato solo leggermente nel periodo 2008-2009. L'economia, sostenuta dalle esportazioni, ha ripreso a crescere nella seconda metà del 2009, anche se ad un ritmo lento. La situazione del mercato del lavoro è rimasta precaria nel 2010 e il tasso di disoccupazione si è stabilizzato attorno all'8,5 % alla fine dell'anno. Dato il rapporto debito pubblico/PIL molto elevato, l'Italia ha mantenuto un approccio fiscale adeguatamente prudente durante la crisi, evitando di ricorrere ad un consistente stimolo di bilancio e mantenendo quindi il disavanzo pubblico al di sotto della media dell'area dell'euro nel 2009-2010.

⁽¹⁾ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

⁽²⁾ Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio, del 19 maggio 2011, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 138 del 26.5.2011, pag. 56).

- (8) In base alla valutazione del programma di stabilità aggiornato a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico alla base del programma sia plausibile. Il programma prevede di riportare il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL entro il 2012, sulla base di un ulteriore contenimento della spesa e di entrate aggiuntive derivanti dal miglioramento della lotta all'evasione fiscale. Dopo la correzione del disavanzo eccessivo, il programma prevede di conseguire l'obiettivo a medio termine di un bilancio in pareggio in termini strutturali entro la fine del periodo di riferimento (2014), sulla scorta dell'impegno ad un ulteriore contenimento della spesa primaria. Il programma prevede che il rapporto debito pubblico/PIL culmini nel 2011 e scenda in seguito ad un ritmo crescente parallelamente all'aumento dell'avanzo primario. La prevista correzione di bilancio media annua nel periodo 2010-2012 è superiore al valore raccomandato dal Consiglio (0,5 % del PIL) nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi e il ritmo di adeguamento previsto dopo il 2012 è di gran lunga superiore a quanto stabilito dal patto di stabilità e crescita. La realizzazione di tali risultati in termini di disavanzo e di debito richiede un'esecuzione rigorosa del bilancio; nel contempo sono necessarie maggiori informazioni sulle misure di risanamento previste per il 2013 e 2014 per aumentare la credibilità del programma.
- (9) Dato il livello molto elevato del debito pubblico, pari a circa il 120 % del PIL nel 2011, il perseguimento di un risanamento credibile e sostenibile e l'adozione di misure strutturali volte a potenziare la crescita sono priorità fondamentali per l'Italia. Secondo l'ultima valutazione della Commissione i rischi riguardo alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sembrano essere medi. Da qui al 2012 il conseguimento degli obiettivi per il disavanzo pubblico fissati nel programma di stabilità e, quindi, la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2012, si basano sulla piena attuazione delle misure già adottate. Sarebbero necessari ulteriori interventi se, ad esempio, le entrate derivanti da una migliore lotta all'evasione fiscale fossero inferiori a quanto previsto in bilancio o se insorgessero difficoltà nella realizzazione del previsto contenimento della spesa in conto capitale. Per il periodo 2013-2014, il nuovo quadro di bilancio triennale prevede che le misure concrete su cui si basa lo sforzo di risanamento vengano adottate entro l'ottobre 2011. Anche se il quadro di bilancio è stato considerevolmente rafforzato negli ultimi anni, l'introduzione di tetti di spesa vincolanti e ulteriori miglioramenti nella sorveglianza del bilancio in tutti i settori pubblici sono destinati a promuovere la disciplina di bilancio e a rafforzare la credibilità della strategia di bilancio a medio termine.
- (10) Malgrado una creazione di posti di lavoro relativamente consistente negli anni che hanno preceduto la crisi, in Italia il mercato del lavoro presenta alcune debolezze strutturali. I lavoratori con contratti a tempo indeterminato godono di una tutela maggiore rispetto a quelli con contratti atipici. Per i primi, i licenziamenti sono soggetti a norme rigorose e procedure onerose. Per i secondi occorrerebbe prestare attenzione alle dinamiche del lavoro autonomo che potrebbero nascondere rapporti di lavoro subordinato. Malgrado nuove misure ad hoc adottate durante la crisi al fine di estendere il sostegno al reddito e la tutela in caso di disoccupazione, il sistema attuale delle indennità di disoccupazione rimane frammentato. Il tasso di disoccupazione tra i lavoratori di età inferiore ai 25 anni ha raggiunto il 27,8 % nel 2010, con una distribuzione disuguale sul territorio nazionale, e la disoccupazione giovanile nel Sud Italia è risultata doppia rispetto a quella delle regioni settentrionali. Il ruolo dell'apprendistato e della formazione professionale dovrebbe essere ulteriormente rafforzato. Pur essendo molto utile e necessario, non esiste attualmente un sistema unico di certificazione delle competenze e di riconoscimento degli standard di formazione professionale riconosciuto in tutto il paese, ma si registra una molteplicità di regimi regionali; il che non facilita la mobilità del lavoro e le possibilità di occupazione in tutta l'Italia. Vi sono margini per rafforzare ulteriormente l'efficacia dei servizi per l'impiego, in particolare nelle regioni con un'elevata disoccupazione. Il lavoro non dichiarato, infine, rimane un fenomeno grave in Italia.
- (11) È importante allineare l'evoluzione salariale alla crescita della produttività in considerazione della costante perdita di competitività registrata in Italia dalla fine degli anni novanta in poi. In tale contesto, la contrattazione a livello di singole imprese può svolgere un ruolo importante, che può servire anche ad affrontare le disparità regionali del mercato del lavoro. La riforma del 2009 del quadro negoziale ha introdotto, tra l'altro, la possibilità di «clausole aperte» (ossia di deroghe rispetto ai salari settoriali concordati a livello nazionale), ma non vi si è ancora fatto ricorso in misura ampia.
- (12) Il tasso di occupazione delle donne è inferiore rispetto a quello degli uomini in media di oltre 20 punti percentuali con significative differenze tra regioni. Nel 2009 appena un terzo delle donne di età compresa tra i 20 e i 64 anni risultava occupato nelle regioni meridionali a causa, sia dei tassi di attività relativamente più bassi, sia dei tassi di disoccupazione più elevati. In Italia la pressione fiscale sul lavoro, relativamente elevata, riduce gli incentivi all'offerta di manodopera, specialmente per i coniugi a carico, ed incide negativamente sulla domanda di manodopera da parte delle imprese. Per contribuire ad incentivare l'occupazione femminile, il programma nazionale di riforma fa riferimento al piano adottato nel 2010 per coordinare gli sforzi fatti a tutti i livelli pubblici per promuovere la conciliazione di vita professionale e vita familiare. Il governo ha recentemente introdotto un incentivo fiscale per le imprese che assumono lavoratori svantaggiati, compresi quelli che lavorano in un settore o in una professione in cui lo squilibrio uomini-donne è particolarmente pronunciato, nelle regioni con un'elevata disoccupazione. Il programma annuncia inoltre una riforma del sistema di imposizione fiscale nella prospettiva di un graduale trasferimento dell'onere fiscale dal lavoro al consumo, il che potrebbe contribuire ad accrescere l'occupazione.

- (13) Rispetto agli standard dell'UE, il costo dell'attività economica in Italia rimane elevato, in particolare nelle regioni meridionali, nonostante le recenti misure volte a migliorare il contesto in cui operano le imprese e ad accrescere il rendimento e la responsabilità della pubblica amministrazione. Vi è ancora un ampio margine per eliminare gli ostacoli normativi e amministrativi nei mercati dei prodotti e dei servizi, in particolare nei servizi professionali. Nel 2009 è stata introdotta una Legge annuale per il mercato e la concorrenza quale strumento legislativo volto a promuovere lo sviluppo della concorrenza e a garantire la tutela dei consumatori, che non è stata tuttavia ancora adottata. La lunghezza delle procedure nell'esecuzione dei contratti rappresenta un ulteriore punto debole del contesto imprenditoriale italiano. In Italia i canali non bancari di finanziamento alle imprese rimangono ancora scarsi rispetto ad altri paesi, soprattutto per le piccole e medie imprese (PMI). Il finanziamento tramite *equity* e il *venture capital*, in particolare, continuano a svolgere solo un ruolo limitato, nonostante le loro potenzialità per la promozione della crescita delle dimensioni delle imprese, l'espansione su nuovi mercati globali e il miglioramento del governo societario.
- (14) La spesa in ricerca e sviluppo (R&S) è aumentata solo in misura modesta negli ultimi dieci anni. Di conseguenza, l'intensità della R&S rimane bassa, pari a circa l'1,27 % del PIL e ben inferiore alla media UE (1,90 %). Tale divario è dovuto principalmente a un basso livello di ricerca industriale: le attività di R&S rappresentano lo 0,64 % del PIL rispetto alla media dell'UE-27 dell'1,23 %. Anche l'intensità del *venture capital* resta molto bassa. Nel programma nazionale di riforma è stata presentata una serie di misure, tra cui sgravi fiscali temporanei per le imprese che investono in progetti di ricerca svolti da università o organismi pubblici. L'obiettivo dell'1,53 % del PIL fissato per l'intensità della R&S si arresta alla proiezione del tasso di crescita annuale medio per il periodo 2006-2008 e tiene in considerazione i vincoli di stabilità finanziaria del paese. Tale obiettivo sarà soggetto a revisione nel 2014.
- (15) L'Italia è il terzo maggior beneficiario della politica di coesione dell'UE ed ha ricevuto circa l'8 % dei fondi complessivamente destinati a tale politica nel periodo 2007-2013. A metà del periodo di riferimento, la quota di fondi UE a cui si è fatto effettivamente ricorso costituisce solo il 16,8 % ed è molto più ridotta nelle «regioni di convergenza» meridionali.
- (16) L'Italia ha assunto una serie di impegni nel quadro del patto Euro Plus. Il programma nazionale di riforma menziona alcune misure di recente adozione ed illustra a grandi linee i piani per una futura riforma per affrontare la sostenibilità delle finanze pubbliche e la stabilità finanziaria, promuovere la competitività e aumentare l'occupazione, in linea con i principi del patto Euro Plus. Un nuovo impegno importante adottato specificamente per rispondere al patto è l'intenzione espressa dal governo di modificare la Costituzione in modo da rafforzare la disciplina di bilancio. Questi elementi sono stati valutati e tenuti in debito conto nelle raccomandazioni.
- (17) La Commissione ha valutato il programma di stabilità ed il programma nazionale di riforma, compresi gli impegni per l'Italia nel quadro del patto Euro Plus. Essa ha tenuto conto non solo della loro importanza per la sostenibilità delle politiche finanziarie e socioeconomiche in Italia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, vista la necessità di rafforzare la *governance* economica complessiva dell'Unione europea fornendo un contributo a livello dell'Unione a sostegno delle future decisioni nazionali. Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che il piano di risanamento per il periodo 2011-2014 dell'Italia sia credibile fino al 2012, mentre dovrebbe essere sostenuto da misure concrete per il periodo 2013-2014, in modo tale che il debito pubblico — molto elevato — rimanga in costante discesa. Il programma nazionale di riforma illustra un'ampia serie di iniziative che interessano tutte le dimensioni della strategia Europa 2020, ma ulteriori misure sono considerate necessarie per affrontare le carenze strutturali che esistono da molto tempo e che sono state acuite dalla crisi. Onde rafforzare il potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro dell'Italia e favorire il recupero delle regioni meridionali, dovrebbero essere adottate ulteriori misure nel 2011-2012 allo scopo di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, aprire i mercati dei prodotti e dei servizi ad una concorrenza più intensa, migliorare il contesto imprenditoriale, rafforzare le politiche della ricerca e dell'innovazione e favorire un ricorso migliore e più rapido ai fondi di coesione dell'UE.
- (18) Alla luce della valutazione che precede, e tenuto conto della raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, del 2 dicembre 2009, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato dell'Italia per il 2011 e il suo parere ⁽¹⁾ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al seguente punto 1. Tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha altresì esaminato il programma nazionale di riforma dell'Italia,
- RACCOMANDA che l'Italia adotti provvedimenti nel periodo 2011-2012 al fine di:
1. attuare il risanamento finanziario previsto nel 2011 e nel 2012 allo scopo di garantire la correzione del disavanzo eccessivo in linea con le raccomandazioni del Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, portando alla decrescita dell'elevato rapporto debito pubblico/PIL. Sulla base della normativa approvata di recente, sfruttare appieno qualsiasi sviluppo migliore del previsto a livello economico e di bilancio per attuare una riduzione più rapida del disavanzo e del debito e vigilare per evitare scostamenti in
- ⁽¹⁾ Previsto all'articolo 5, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1466/97.

- fase di attuazione del bilancio. Sostenere gli obiettivi per il periodo 2013-2014 e il raggiungimento previsto dell'obiettivo di medio termine entro il 2014 con misure concrete entro l'ottobre 2011, come previsto nel nuovo quadro di bilancio pluriennale. Rafforzare il quadro introducendo tetti di spesa vincolanti e migliorando il controllo di tutti i sottosettori pubblici;
2. rafforzare le misure intese a combattere la segmentazione del mercato del lavoro, anche rivedendo aspetti specifici della legislazione a tutela dell'occupazione, comprese le norme e le procedure che disciplinano i licenziamenti, e rivedendo il sistema di indennità di disoccupazione, attualmente frammentario, tenendo conto dei vincoli di bilancio. Intensificare gli sforzi intesi a contrastare il lavoro non dichiarato. Adottare inoltre misure per promuovere una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, aumentando la disponibilità di asili e servizi di assistenza in tutto il paese e fornendo incentivi finanziari alle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare per accedere ai posti di lavoro in un modo neutro in termini di bilancio;
 3. adottare ulteriori misure, sulla base dell'accordo di riforma del quadro di contrattazione collettiva del 2009 e in consultazione con le parti sociali, in conformità delle prassi nazionali, volte a garantire che la crescita dei salari rifletta meglio l'evoluzione in termini di produttività e le condizioni locali e delle singole imprese, ivi incluse eventuali clausole intese a permettere che la contrattazione a livello d'impresa vada in questa direzione;
 4. estendere il processo di apertura del settore dei servizi ad un'ulteriore concorrenza, in particolare nell'ambito dei servizi professionali. Adottare nel 2011 la legge annuale per il mercato e la concorrenza, tenendo conto delle raccomandazioni presentate dall'autorità antitrust. Ridurre la durata delle procedure di applicazione del diritto contrattuale. Adottare misure per promuovere l'accesso delle PMI ai mercati dei capitali eliminando gli ostacoli normativi e riducendo i costi;
 5. migliorare il quadro per gli investimenti del settore privato nella ricerca e nell'innovazione, estendendo gli attuali incentivi fiscali, migliorando le condizioni per il *venture capital* e sostenendo sistemi di appalto innovativi;
 6. adottare misure per accelerare la spesa atta a promuovere la crescita, cofinanziata dai fondi della politica di coesione, onde ridurre le persistenti disparità tra le regioni, migliorando la capacità amministrativa e la *governance* politica. Rispettare gli impegni presi nel quadro di riferimento strategico nazionale in termini di quantità delle risorse e di qualità della spesa.
- Fatto a Bruxelles, addì 12 luglio 2011.
- Per il Consiglio*
Il presidente
J. VINCENT-ROSTOWSKI
-